

Université Lumière Lyon 2  
**École Doctorale : Sciences sociales**  
Institut d'Études Politiques de Lyon  
*Équipe de recherche : Triangle*

# L'ingénierie territoriale vue des pays : Une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation

**Par Dany LAPOSTOLLE**

Thèse de doctorat en Science politique

Sous la direction de Claude JOURNES

Présentée et soutenue publiquement le 4 mars 2010

Membres du jury : Claude JOURNES, Professeur des universités, Université Lyon 2 Gilles PINSON, Professeur des universités, Institut d'Études Politiques de Lyon Bernard PECQUEUR, Professeur des universités, Université Grenoble 1 Alain FAURE, Chargé de recherche HDR, C.N.R.S.



# Table des matières

Contrat de diffusion . . .	6
Introduction . . .	7
Ingénierie territoriale et développement territorial . . .	7
Le développement territorial en Rhône-Alpes . . .	8
Présentation des Contrats de Développement des Pays Roannais et Beaujolais en Rhône-Alpes . . .	15
L'ingénierie territoriale saisie par la science politique . . .	16
L'action publique à la croisée des chemins sectoriel et territorial . . .	16
Une action publique territoriale façonnée par les interdépendances entre l'Europe, l'État et les collectivités locales . . .	18
L'analyse cognitive de l'action publique . . .	20
L'expertise dans l'action publique . . .	22
Les instruments d'action publique . . .	23
Problématique et questions de recherche . . .	24
Une question générale : L'ingénierie territoriale change-t-elle les modalités de gouvernement de l'action publique ? . . .	25
Étudier les facteurs de production de l'action publique . . .	25
Analyser les interactions entre le savoir et le pouvoir et leurs effets sur l'action publique . . .	25
Appréhender la recomposition du régime de légitimation . . .	26
Définir les modalités de régulation de l'action publique . . .	27
Hypothèse et démarche . . .	28
Hypothèse . . .	28
Démarche . . .	29
Annonce du plan . . .	43
Première partie : L'ingénierie territoriale au service du projet territorial . . .	46
Chapitre 1 : L'ingénierie territoriale dans la légitimation du partage politique du territoire . . .	47
A Le maillage territorial donne lieu à de multiples diagnostics territoriaux . . .	48
B La définition des périmètres est le fruit du partage politique du territoire entre quelques notables locaux . . .	74
Conclusion du chapitre 1 . . .	115
Chapitre 2 : La gestion des contrats aux prises à la fragmentation territoriale . . .	117
A La gestion du contrat obéit à trois règles d'action : division verticale du travail politique, collégialité et consensus. . .	117
B La gouvernance négociée de l'action publique à la recherche des formes organisationnelles adaptées . . .	149
Conclusion de la première partie . . .	171
Deuxième partie : L'ingénierie territoriale traversée par les conceptions organique et mécaniste du développement territorial . . .	173
Chapitre III Innovation et administration dans la professionnalisation du développement territorial . . .	176
A Les savoirs d'interface au service du développement territorial . . .	178

<b>B La gestion des interdépendances renforce la position des agents de développement . . .</b>	<b>200</b>
<b>C L'ingénierie territoriale et la mise en ordre de la société civile : la professionnalisation de la participation . . .</b>	<b>235</b>
<b>Conclusion de la deuxième partie . . .</b>	<b>248</b>
<b>Troisième partie : L'ingénierie territoriale, instrument de recentralisation de la gestion publique territoriale . . .</b>	<b>250</b>
<b>Chapitre IV La recentralisation par la doctrine : une logique d'influence de la diact et de ses relais . . .</b>	<b>252</b>
<b>A L'ingénierie territoriale dans la normalisation des représentations et des méthodes du développement territorial . . .</b>	<b>253</b>
<b>B La normalisation des projets de développement territorial . . .</b>	<b>269</b>
<b>Conclusion chapitre iv . . .</b>	<b>279</b>
<b>Chapitre V De la logique contractuelle au régime d'agence . . .</b>	<b>279</b>
<b>A Les agences et la « déterritorialisation » de l'action publique . . .</b>	<b>281</b>
<b>B L'ingénierie territoriale au service de la rationalisation de la carte institutionnelle locale . . .</b>	<b>289</b>
<b>Conclusion de la troisième partie . . .</b>	<b>298</b>
<b>Conclusion générale . . .</b>	<b>300</b>
<b>Les savoirs et instruments d'action publique : leur effets sur le régime de régulation et de légitimation de l'action publique . . .</b>	<b>300</b>
<b>Perspectives de recherche : formation des professionnels et recomposition de l'État local. . .</b>	<b>304</b>
<b>Glossaire des abréviations . . .</b>	<b>307</b>
<b>Annexes . . .</b>	<b>308</b>
<b>Annexe 1: chronologie de la navette parlementaire . . .</b>	<b>308</b>
<b>Annexe 2 : Article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifié par la LOADDT . . .</b>	<b>308</b>
<b>Annexe 3 : Rédaction de l'article 22, issue de l'article 95 de la loi Urbanisme Et Habitat : . . .</b>	<b>311</b>
<b>Annexe 4: contributions du FNADT au CDPRA du Beaujolais . . .</b>	<b>312</b>
<b>Annexe 5 contribution du FNADT au CDPR du Roannais . . .</b>	<b>315</b>
<b>Annexe 6 Proposition de partenariat de recherche action entre l'UMR 5600 Environnement-Ville-Société domiciliée à l'Université de Lyon III et le programme Leader Beaujolais Vert . . .</b>	<b>316</b>
<b>Bibliographie . . .</b>	<b>317</b>
<b>Bibliographie Générale . . .</b>	<b>317</b>
<b>Bibliographie relative à la gestion publique territoriale . . .</b>	<b>322</b>
<b>Bibliographie générale . . .</b>	<b>322</b>
<b>Bibliographie spécialisée : Développement territorial et intercommunalité . . .</b>	<b>324</b>
<b>Presse nationale et locale . . .</b>	<b>327</b>
<b>Presse nationale . . .</b>	<b>328</b>
<b>Presse locale . . .</b>	<b>329</b>
<b>Presse spécialisée . . .</b>	<b>330</b>
<b>Cadre législatif et réglementaire . . .</b>	<b>330</b>
<b>Règlements européens . . .</b>	<b>330</b>

Textes de loi . . .	331
Textes réglementaires . . .	331
Séances de questions parlementaires au gouvernement. . .	332
Délibérations et actes officiels locaux . . .	332
Sites web institutionnels : . . .	337
Sites d'institutions politiques gouvernementales . . .	337
Sites techniques nationaux . . .	337
Sites institutionnels d'instances locales . . .	338
Site des instances européennes . . .	338
Études diverses et comptes rendus d'activité . . .	338
Documentation INSEE . . .	339
Aide méthodologique au développement territorial et supports en ligne . . .	339
Programmes de recherche action . . .	340
Supports et méthodologie du développement en ligne . . .	341
Communication institutionnelle . . .	341
Communiqués de presses des instances gouvernementales . . .	341

## Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas de modification](http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer ni l'adapter.

# Introduction

## Ingénierie territoriale et développement territorial

Les 15 et 16 décembre 2005, l'Assemblée régionale de Rhône-Alpes réunie en séance plénière adopte la délibération *Études et actions structurantes d'aménagement du territoire*<sup>1</sup>. Elle pose les premiers jalons de la structuration de « *l'ingénierie territoriale en Rhône-Alpes dédiée au développement territorial* ». Il s'agit de gérer un réseau régional composé de vingt sept partenaires et de deux clusters de recherches<sup>2</sup>, organismes publics et associations reconnus pour la maîtrise d'une compétence technique et professionnelle incontournable au développement et à l'aménagement du territoire.

Le 27 janvier 2006, la commission permanente du Conseil régional décide d'apporter son soutien financier à « *l'ingénierie territoriale généraliste* »<sup>3</sup> nécessaire à l'animation des Contrats de Développement en Rhône-Alpes (CDRA). Considérant que la qualité de ces contrats d'action publique territoriale passés entre la Région et un regroupement infra régional d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) « *repose en particulier sur la qualité de l'animation qui est consacrée* », la Région souhaite « *préciser les missions et compétences principales qui sont attendues des animateurs qu'elle finance au regard de la politique des Contrats de Développement en Rhône-Alpes et des articulations avec les politiques territorialisées* ».

La création, au sein de la Direction des Politiques Territoriales de la Région du service « *Ingénierie territoriale, Planification spatiale, et Grands Projets* » au début de l'année 2007 est le complément organisationnel de ce dispositif.

Dans le même temps, au niveau central, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire (DIACT)<sup>4</sup> qui définit le volet territorial des nouveaux contrats de projet État Région<sup>5</sup> 2007-2013 cherche à coordonner et mutualiser les moyens publics au sein du maelström territorial. Elle fait du « *remembrement de l'ingénierie*

<sup>1</sup> Délibération du Conseil régional n° 05 07 922 des 15 et 16 décembre 2005 sur les études et actions structurantes d'aménagement du territoire sur [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr).

<sup>2</sup> Délibération n° 05.03.269 du 8 avril 2005, sur le schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche sur [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr)

<sup>3</sup> Délibération du Conseil régional n° 06 07 47 du 27 janvier 2006 relative aux actions générales des contrats de développement.

<sup>4</sup> Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire (DIACT) créé par le Décret n°2005-1791 du 31 décembre 2005 s'est substituée à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale (DATAR).

<sup>5</sup> Lors du CIACT du 6 mars 2006 les Contrats de Plan État Région ont été modifiés en Contrats de Projets État Région pour prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007 jusqu'à fin 2013. En cohérence avec les objectifs de l'Union Européenne définis à Lisbonne et Göteborg, ils limitent leurs interventions à la compétitivité du territoire, le développement durable et la cohésion sociale territoriale. Les procédures sont calées sur le calendrier des fonds européens. Les modalités de leur mise en œuvre sont définies par la Circulaire du 6 mars 2006 n° 5137/SG du Premier Ministre sur la préparation des Contrats de Projets État Région 2007-2013 et l'élaboration de la stratégie de l'État.

*territoriale* » un outil de rationalisation de la dépense publique dans des espaces d'une « *dimension suffisante* »<sup>6</sup>.

Dans un contexte de recomposition de l'architecture institutionnelle locale<sup>7</sup> qui devrait déboucher sur une réorganisation des compétences d'attribution et une redistribution de l'expertise, la mise en regard de ces deux conceptions de l'ingénierie territoriale, savoirs et savoir faire au service de l'animation territoriale pour la Région et les EPCI et instrument de rationalisation de la dépense publique pour l'État, reflète les relations compliquées qu'entretiennent le centre et la périphérie en matière de gestion publique territoriale<sup>8</sup>.

Aussi l'ingénierie territoriale, toujours plus présente dans les mots, rarement définie est-elle un révélateur des interdépendances et contradictions qui structurent l'action publique territoriale. Sa genèse, sa composition, son action et les usages qui en sont faits guideront notre enquête dans les étapes de l'institutionnalisation des deux Contrats de Développement des Pays Beaujolais et Roannais en Rhône-Alpes et des dispositifs territoriaux qui leur sont liés. En effet, la manière dont Rhône-Alpes fait émerger ces « territoires de projet »<sup>9</sup> infra régionaux, mais aussi les objectifs qu'elle poursuit en les mobilisant mettent en lumière, à la fois, les enjeux de contrôle et de coordination de l'action publique territoriale et la portée des instruments, savoirs et savoirs faire professionnels utilisés par une ingénierie territoriale qui se structure au fil des générations de contrats.

## Le développement territorial en Rhône-Alpes

---

### Les Contrats Globaux de Développement (1992-2000)

Dans une ambiance réformatrice marquée par la Loi relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 (ATR) et la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995 (LOADT) qui fait référence au Pays comme instrument de rationalisation de l'action publique<sup>10</sup>, la Région Rhône-Alpes, présidée par Charles MILLON (Démocratie Libérale), adopte le 30 octobre 1992 son premier Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Le 23 juillet 1993, l'Assemblée plénière approuve une politique contractuelle de développement territorial dont le Contrat Global de Développement (CGD), en appui sur l'intercommunalité

<sup>6</sup> Circulaire du 23 janvier 2007 du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires sur l'ingénierie territoriale dans les contrats de projet.

<sup>7</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales « *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République* le 5 mars 2009. 174 p., [www.reformesdescollectivitésterritoriales.fr](http://www.reformesdescollectivitésterritoriales.fr)

<sup>8</sup> DURAN P, THOENIG J.C. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4 Août 1996, p 580-623.

<sup>9</sup> L'intitulé territoire de projet n'est pas employé ici comme une catégorie de l'analyse mais comme le terme générique utilisé par les acteurs du développement. C'est un espace institutionnel au sein duquel est mis en œuvre un dispositif d'action publique.

<sup>10</sup> Initialement très ambitieuse, la LOADT propose, dans le cadre d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire, une organisation du territoire fondée sur les notions de « bassins de vie » -article 2-. Elle envisage aussi qu'un Pays puisse être formé « *lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* » -article 22-, après consultation de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale créée par la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992. Or ledit schéma national d'aménagement et de développement du territoire, connaîtra de telles vicissitudes d'élaboration que le gouvernement BALLADUR renoncera à le valider. Il ne sera pas soumis au vote du Parlement. La réorganisation-modernisation des services publics prévue à l'échelle des pays dans le cadre des schémas départementaux des services publics -articles 25 à 31- restera lettre morte.



fédérative<sup>11</sup>, est l'un des principaux outils<sup>12</sup>. L'idée est de faire émerger des « *espaces du quotidien, des territoires à géographie souple, qui correspondent à des réalités vécues de façon non sectorielle, mais autour de tous les déplacements et actions du quotidien : un périmètre où les hommes vivent les mêmes problèmes et les mêmes contraintes pour imaginer des investissements publics communs* »<sup>13</sup>. Les premiers CGD voient le jour en 1995 pour une durée de cinq ans. Au total quarante neuf conventions couvriront Rhône-Alpes. Une partie de ces conventions seront inscrites au Contrat de Plan État Région du XIème plan (1994-1998) au titre de l'aide aux espaces ruraux fragiles. A l'exception des agglomérations de Lyon, Grenoble et Saint Etienne, objets d'un partenariat spécifique avec la Région, tout l'espace régional est couvert de ces dispositifs.

Dans ce contexte de réforme territoriale, la Région Rhône-Alpes, tout en rationalisant son aide financière, cherche à asseoir son autorité, dans un espace politique où les Départements, soucieux de préserver leurs prérogatives, se montrent des partenaires récalcitrants à tout empiètement du pouvoir régional sur leur champ de compétences<sup>14</sup>. Se met en branle un processus qui part de la mise en place d'une doctrine régionale du territoire infrarégional pour être relayé par la négociation politique des périmètres « des territoires de projets » à l'échelle de plusieurs cantons<sup>15</sup>. Selon les termes de Martin VANIER, « *la fabrication de territoires* »<sup>16</sup> résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : « *des mythes scientifiques* », par exemple la vision réticulaire de la région, la mobilité, la rapidité et

<sup>11</sup> La Direction Générale des Collectivités Locales établit cette différence essentielle qui marque des niveaux différents d'intégration entre les communes. Elle les définit de la manière suivante : *La forme associative*, la plus répandue, dont le mode de financement est constitué des contributions budgétaires et/ou fiscalisées communales, comprend les syndicats à vocation unique (SIVU), les syndicats à vocation multiple (SIVOM) et les syndicats mixtes. C'est un EPCI relativement spécialisé dans une ou quelques missions, peu intégré. *La forme fédérative* dont le financement provient des 4 taxes locales (taxes professionnelle, d'habitation, sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti regroupe les communautés urbaines (CU), les districts jusqu'en 2001, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), les communautés de communes (CC), les communautés de villes (CV) jusqu'en 2000, et, depuis 2000, les communautés d'agglomération (CA). C'est un EPCI à « spécialisation très large » puisqu'il peut bénéficier du transfert de blocs de compétences. Ses modalités de financements, notamment la fiscalité propre avec Taxe Professionnelle Unique renforcent sa forme intégrée.

<sup>12</sup> P.V. de l'assemblée plénière du Conseil régional de Rhône-Alpes du vendredi 24 novembre 2000 intitulé *Les contrats de développement en Rhône-Alpes*

<sup>13</sup> RIVOIR M., directeur de l'Agence régionale d'Aménagement et développement du territoire, Entretien donné à *Revue de Géographie de Lyon* Vol 70/2/1995 p 159.

<sup>14</sup> C'est un point que Pierre JAMET, Directeur général des services du Département du Rhône aborde sans détour lors de son discours introductif aux des troisièmes rencontres juridiques *sur l'état du département* organisées par la Faculté des sciences juridiques de l'Université Lumière Lyon 2 et le Conseil général du Rhône. Il précise : « *Il faudra peut être que les spécialistes du droit de la concurrence s'interrogent sur la concurrence entre collectivités locales, concurrence pas toujours très saine – i l faut bien le reconnaître entre les territoires, entre les institutions, notamment dans le domaine des activités économiques* ». Acte des troisièmes rencontres juridiques *sur l'état du département*. 1999 p 1.

<sup>15</sup> Il faut rappeler que la loi ATR du 6/02/1992 ne produit pas les effets escomptés en matière d'intégration intercommunale. On reste dans une logique d'intercommunalité de tuyaux mêmes si ces coopérations contribueront à la vague intercommunale issue de la Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>16</sup> VANIER M. « *La petite fabrique de territoires, en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques* », *Revue de géographie de Lyon*, vol 70 n°2, 1995, p 93-103. Sur le plan institutionnel, il faut préciser que cet article est écrit en 1995, année du vote de la LOADT qui institue le Pays, procédure d'origine législative et étatique faisant intervenir la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale alors que le CGD est une procédure contractuelle qui relève de la seule initiative régionale sans passer par l'avis de la dite commission.

l'échange ; des critères d'objectivation socio spatiale comme les bassins de vie ou d'emplois dont les contours sont liés aux seuils statistiques définis par l'INSEE, des jeux d'acteurs locaux, se traduisant par la création de postes politiques honorifiques comme celui de président de territoire de projet.

### Les Contrats de Développement en Rhône-Alpes (2000-2008)

En 2000, les CGD évoluent. Ils sont renommés Contrats de Développement de Rhône-Alpes (CDRA)<sup>17</sup>. Sous la présidence d'Anne Marie COMPARINI (UDF), la Région ajoute un appui méthodologique, logistique et technique aux actions de développement élaborées par les EPCI sur une période de cinq ans. Quand cette procédure s'associe à la politique nationale des Pays issus de la Loi d'Orientation et d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999<sup>18</sup> (LOADDT), elle se nomme Contrats de Développement de Pays de Rhône-Alpes (CDPRA)<sup>19</sup>. Aussi lors des négociations du Contrat de Plan État Région pour la période 2000-2006, le Préfet de Région accepte-t-il la coexistence des deux procédures sur le territoire rhônalpin. Il ouvre ainsi la possibilité aux anciens CGD de se fondre dans un Contrat de Développement de Pays en Rhône-Alpes et de constituer le volet territorial du Contrat de Plan État Région. On dénombre quarante six CDRA et CDPRA.

Ils s'inscrivent dans la montée en puissance des nouvelles formes d'intercommunalité fédérative issues de la Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>20</sup>.

### **Procédure de reconnaissance des pays. Document DATAR.**

<sup>17</sup> Délibération n° 00.07.832 du Conseil régional des 23 et 24 novembre 2000. Les contrats de développement en Rhône-Alpes. Délibération sur sur [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr)

<sup>18</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<sup>19</sup> C'est la raison pour laquelle, dans notre rédaction, nous utiliserons indifféremment le terme Pays ou le terme Contrat de Développement de Pays en Rhône-Alpes

<sup>20</sup> Dès 2005 l'ensemble du territoire régional est couvert d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité intégrée.

		Les communes et les groupements de communes préparent un dossier adressé au Préfet de région.
<b>Phase 1</b>		
<b>Détermination des périmètres d'étude</b>		La région et le (les) département(s) formulent un avis simple sur les périmètres d'étude. Le Préfet demande également l'avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale.
		La Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire donne son avis sur le projet de périmètre. Si son avis est conforme, le Préfet de Région arrête le périmètre d'études.
		Le pays organise les modalités de la concertation et de la coopération locale. Un conseil de développement est créé par les communes et groupements du périmètre d'étude.
<b>Phase 2 :</b>		
<b>Elaboration et validation du projet de pays (charte)</b>		Le pays élabore sa charte de développement en association avec le conseil de développement , le(s) département(s) et la région. La charte comprend : un diagnostic, un document stratégique, des supports cartographique, des annexes (bilan des actions passées, modes d'organisation du pays, moyens d'ingénierie).
		Les communes ou les EPCI (si les compétences en matière d'aménagement de l'espace ou développement

<b>Phase 3 Validation de la charte et du périmètre définitif</b>	économique leur ont été transférées) approuvent par délibération la charte.
	La région et le(s) département(s) expriment un avis simple sur la charte. Le Préfet demande l'avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale.
	La CRADT reconnaît (avis conforme) le périmètre définitif du pays (arrêté du Préfet de région)
	Création de la structure du pays : syndicat mixte ou GIP de développement local ;si le pays est recouvert de communautés, ces dernières peuvent s'organiser sans obligation de structure nouvelle
<b>Phase 4 : Constitution de la structure et contractualisation</b>	Négociation et signature du contrat de pays avec l'Etat, la région et les départements dans le cadre du volet territorial du contrat de plan Etat-région



(CTEF), qui non seulement sont couplés aux programmes d'action des CDRA/CDPRA mais doivent aussi s'appliquer à leur échelle territoriale<sup>23</sup>.



### Les Contrats territoriaux emploi formation en Rhône-Alpes

27 territoires communs d'intervention Etat-Région ont été définis. Ils couvrent l'ensemble du territoire rhônalpin.

### Les Contrats de Développement Durable en Rhône-Alpes (2008-horizon 2015)

Poursuivant l'objectif d'intégration territoriale des dispositifs qu'il met en œuvre, le 10 juillet 2008, le Conseil régional institue une troisième génération de contrats d'une durée de six ans : les Contrats de Développement Durable de Rhône-Alpes (CDDRA)<sup>24</sup>. La Région Rhône-Alpes poursuit la territorialisation de la politique emploi formation en renforçant son articulation avec les CDDRA. Elle y intègre également les Plans Climat

<sup>23</sup> Rapport n° 05.02.505 plan régional pour l'emploi : modalités de mise en œuvre du contrat territorial emploi-formation sur [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr). On peut lire : « Cette démarche rejoint celle qui sous-tend la mise en œuvre des Contrat de développement Rhône-Alpes (CDRA) et vise à donner plus de cohérence à la politique territoriale de la Région en permettant une combinaison plus étroite entre les stratégies de développement économique d'une part, et le développement des ressources humaines d'autre part. »

<sup>24</sup> Délibération n° 08.07.489 du Conseil régional du 10 juillet 2008. Une nouvelle génération de contrats de développement sur [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr). Voir également le Communiqué de presse de la région Rhône-Alpes du 11 juillet 2008 sur l'assemblée plénière du Conseil régional du 10 juillet 2008 sur [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr)

Énergie Territoriaux. Jusque là en retrait sur les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) parce que la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 n'en fait pas un décideur mais une personne publique associée a minima sur l'enquête publique nécessaire à la définition du périmètre, elle veut davantage peser dans leur imbrication avec les CDDRA pour lesquels la gestion foncière, l'habitat et le transport prennent une importance grandissante. L'ingénierie territoriale, la maîtrise de compétences techniques et organisationnelles constituant une ressource incontournable dans l'intégration de ces dispositifs, elle cherche toujours plus à la structurer notamment en revendiquant le droit à sélectionner et embaucher les animateurs de ces dispositifs.

Aussi, par delà les changements de majorités politiques régionales, qui n'influencent qu'à la marge la trajectoire et le contenu des trois générations de contrats, c'est d'abord le renforcement de la capacité politique de la Région Rhône Alpes qui est visée par les majorités successives. C'est dans ce cadre politique et institutionnel que s'inscrivent les Pays Beaujolais et Roannais à partir lesquels nous étudierons l'ingénierie territoriale en action.

## Présentation des Contrats de Développement des Pays Roannais et Beaujolais en Rhône-Alpes

Notre intérêt pour le Pays Roannais et le Pays Beaujolais tient à trois raisons. D'abord, leurs interdépendances historiques, économiques et culturelles très anciennes sont un exemple type de bassins de vie imbriqués, qui pourrait, dans l'esprit de la LOADDT et des dispositifs rhônalpins, justifier une recomposition territoriale se libérant des frontières institutionnelles. Ensuite, ils donnent à voir comment s'articulent le rural et l'urbain dans deux espaces infra régionaux comprenant chacun une communauté d'agglomération et plusieurs communautés de communes rurales dans l'orbite d'une métropole nationale. Enfin, la présence de leaders politiques d'envergure nationale illustre le poids des notables dans la division du travail politique dans ces deux territoires saturés d'enjeux de pouvoir.

Le Pays Beaujolais concerne 185 294 habitants, soit 12% de la population totale du département du Rhône qui en compte 1 578 869 (recensement de 1999), répartis dans 12 communautés de communes et une communauté d'agglomération qui regroupent 137 communes.

Le Pays Roannais compte 154 000 habitants dans 11 communautés de communes, une communauté d'agglomération et une commune isolée, Saint Alban les eaux, soit 118 communes sur les 327 du département de la Loire qui compte 728 524 habitants.

Ces deux Contrats de Développement de Pays en Rhône-Alpes limitrophes sont issus de la fusion de trois anciens CGD. Le CGD Monts du Beaujolais et du Lyonnais à cheval sur les Départements du Rhône et de la Loire a été divisé en deux parties. Ses communautés de communes rhodaniennes ont rejoint le CGD Beaujolais/Plaine de Saône pour devenir le Pays Beaujolais (ou Contrat de Développement de Pays en Rhône-Alpes du Beaujolais) quand ses composantes ligériennes ont gagné le CGD du Roannais pour constituer le Pays Roannais (ou Contrat de Développement de Pays en Rhône-Alpes du Roannais).

Si dans ce dernier, la structure intercommunale n'a pas changé dans le cours du Contrat de Pays, dans le Beaujolais, la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche sur Saône ayant franchi le seuil des 50 000 habitants<sup>25</sup>, est devenue la

<sup>25</sup> Le seuil des 50 000 habitants pour créer une communauté d'agglomération est fixé par la Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Communauté d'agglomération de Villefranche sur Saône. Elle prépare son prochain contrat d'agglomération qui devra s'articuler avec le CDPRA du Beaujolais signé avec la Région et l'État le 5 mars 2004 pour un montant de 14 millions d'euros. C'est par convention entre les 13 EPCI que le portage de l'animation du Pays a été confié en 2003 à ce qui était encore la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche sur Saône. Dans la perspective de la refonte de l'architecture institutionnelle locale, cette modalité de portage évolue vers la création d'un syndicat mixte.

Le contrat d'agglomération du Grand Roanne a été intégré dans le CDPRA du Roannais, signé le 21 avril 2006 avec le syndicat mixte « Roannais Pays de Rhône-Alpes », pour un montant total de 14,5 millions d'euros.

En ce qui concerne la stratégie de développement territorial, le Pays Beaujolais se structure pour anticiper l'extension de l'agglomération lyonnaise vers Mâcon (Saône et Loire). Il crée les instruments institutionnels (Schéma de Cohérence Territoriale, communauté d'agglomération, partenariat avec les communes de l'Ain, Contrat Territorial Emploi Formation du Beaujolais élargi) qui lui permettront de peser dans cette dynamique politico économique, sans se faire avaler par le Grand Lyon. Le territoire du Pays Beaujolais dispose de réserves foncières le long des axes autoroutiers A6 et A 89 en construction, qui sont des ressources essentielles dans le jeu en cours.

Pour le Pays Roannais, la donne est différente. Ce groupement territorial cherche au contraire à enrayer son déclin lié aux restructurations dont est l'objet le bassin industriel roannais. Les manufactures du textile et l'industrie militaire sont en crise. S'il mobilise les mêmes instruments que le Pays Beaujolais, l'État et les collectivités territoriales multiplient les dispositifs sectoriels et transversaux pour redynamiser le bassin industriel. Tous cherchent à réorienter le tissu économique vers des activités de service, comme les télécommunications ou la logistique.

Après cette rapide présentation des Pays Roannais et Beaujolais sur laquelle nous reviendrons plus en détail au fil de notre développement, vient le temps de situer l'ingénierie territoriale dans la science politique française.

## **L'ingénierie territoriale saisie par la science politique**

L'ingénierie est un terme générique, à la signification large, qui recouvre les procédés intellectuels et les instruments facteurs de production d'action publique. Elle n'a pas encore fait l'objet de recherche en science politique. Cependant elle renvoie à des thématiques connexes abordées tant par l'analyse des politiques publiques que la sociologie politique, voire par une approche interdisciplinaire liée à la thématique territoriale. Nous prendrons appui sur ces différents travaux qui nous ont permis de construire notre projet de recherche et d'élaborer notre questionnement.

## **L'action publique à la croisée des chemins sectoriel et territorial**

---

Le territoire est-il le nouveau principe explicatif de l'action publique ?<sup>26</sup> A cette question aussi nettement posée, la réponse qui suppose un « refroidissement théorique »<sup>27</sup> sur

<sup>26</sup> DOUILLET A.C. « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? » dans FAURE A., DOUILLET A.C.(dir.) *L'action publique et la question territoriale*, Presse Universitaire de Grenoble, 2005, p 271-279.



l'appréhension d'un éventuel passage de la logique sectorielle à la logique territoriale est contrastée. En effet, l'impression qui se dégage est celle d'une grande difficulté à faire entrer les résultats de la recherche empirique dans un cadre théorique précis.

Précisons d'emblée que le territoire n'est pas « une idée claire en soi ». Point de départ, point d'intersection et point d'arrivée de l'action publique qui le façonne au gré de son déroulement, il est un faisceau de logiques d'actions souvent contradictoires en quête de convergence. Comme le souligne Alain FAURE, « *Il est clair qu'il n'y a pas de paradigme territorial au sens classique défini par le physicien Thomas S. Kuhn : le territoire n'est pas une catégorie de pensée comparable aux notions de secteurs, de régulation, de centre/périphérie, de leadership ou de configuration* »<sup>28</sup>. Il s'agirait pour le géographe Henri CHAMUSSY, d'une « *notion heuristique, pré-scientifique et en plein devenir* »<sup>29</sup>.

D'ailleurs, loin de s'opposer, secteur et territoire peuvent se compléter, se croiser comme l'attestent de nombreuses études<sup>30</sup>. La transversalité de méthodes et de contenu propre à l'action publique territoriale conduirait même à l'émergence de nouveaux secteurs. On se trouverait alors dans une forme d'hybridation de l'action publique. Ce qui signifie que la permanence des politiques sectorielles ne réfute pas l'existence des politiques territoriales mais que les politiques publiques sectorielles ne sont plus territorialement aveugles.

Désormais, l'heure est à la critique de la question territoriale. Le titre de l'ouvrage collectif *L'action publique et la question territoriale*<sup>31</sup> résume le scepticisme face à la portée heuristique de la notion de territoire qui est assimilée à un facteur de contingence. Emmanuel NEGRIER<sup>32</sup>, dans un exercice d'analyse interdisciplinaire considère que « *la spécificité du territoire comme objet est de moins en moins évidente* ». Il recourt à la contingence territoriale qu'il caractérise par « *l'affaiblissement de la spécificité du territoire comme notion, comme niveau d'analyse, en même temps que son importance croissante* »<sup>33</sup> pour analyser les politiques publiques en action ».

Dans cette perspective d'atténuation de la portée heuristique du territoire, l'interterritorialité soutenue par le géographe Martin VANIER<sup>34</sup>, est présentée comme une démarche pragmatique qui déplace les enjeux de l'action publique dans les mécanismes de coordination et dans la gestion des interdépendances entre niveaux d'action.

<sup>27</sup> FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et refroidissement théorique », dans FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.). *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Presse Universitaire de Rennes, 2002, p 9-29.

<sup>28</sup> FAURE A. « La construction du sens plus que jamais en débat » dans FAURE A., DOUILLET A.C. (dir.) *L'action publique et la question territoriale*, Presse Universitaire de Grenoble, 2005, p 11

<sup>29</sup> CHAMUSSY H. « Le territoire, notion heuristique ou concept opératoire? » dans DE BERNARDY M., DEBARBIEUX B (dir.) *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Publication de la MSH-Alpes, 2003, p 167-182.

<sup>30</sup> A titre d'illustration voir MULLER P. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management public*, vol 8, n° 3, p 19-33.

<sup>31</sup> DOUILLET A.C., FAURE A. (dir.) *L'action publique et la question territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 300 p.

<sup>32</sup> NEGRIER E., FAURE A. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, 302 p.

<sup>33</sup> NEGRIER E. « Penser la contingence territoriale » dans NEGRIER E FAURE A. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, 302 p 15.

<sup>34</sup> VANIER M. *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2008, 160 p.

## Une action publique territoriale façonnée par les interdépendances entre l'Europe, l'État et les collectivités locales

---

D'un ensemble d'études qui observent l'action publique territoriale depuis des dispositifs contractuels tels que les Pays ou d'autres formes conventionnelles d'action publique<sup>35</sup>, il ressort que les interdépendances à l'œuvre dans l'action publique territoriale oscillent entre logiques concurrentielles et coopératives.

Que ces dispositifs soient abordés en tant que politique institutionnelle qui vise la désagrégation au moins partielle à plus ou moins long terme de l'institution départementale<sup>36</sup> et/ou la rationalisation de l'action publique<sup>37</sup>, c'est-à-dire la recherche d'économie des deniers publics par une meilleure articulation des niveaux d'intervention ou en tant que politique constitutive<sup>38</sup> qui institutionnalise l'action collective dans des espaces infra régionaux, il apparaît que la multiplication des échelons d'interventions affecte les pratiques subsidiaires qui existaient avant la décentralisation<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> GAUDIN J.P. *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 242 p. L'auteur définit les contrats d'action publique sur la base de trois critères de forme. « D'abord, la présence d'un accord négocié sur des objectifs mêmes d'action; puis l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit, dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification ; enfin, des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financement ou de compétences humaines et techniques) ; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants ».

<sup>36</sup> LE LIDEC P. « A propos des luttes de définition autour de la notion de Pays » dans GAXIE D. (dir.) *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, collection Logiques juridiques. 1997, p 79-108.

<sup>37</sup> VANIER M. « La petite fabrique de territoires, en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques » article cité.

<sup>38</sup> DURAN P, THOENIG J.C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4 Août 1996, p 601, 602. Selon les auteurs, une politique constitutive « édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présumé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. Des scènes d'actions et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition. La politique constitutive délègue le traitement du contenu. Elle émet une coercition faible sur les assujettis des politiques qu'elle prétend traiter. Enfin le nombre des acteurs appelés à s'ajuster est élevé et variable, comme le sont leur représentativité et leur pertinence en tant que partenaires pour l'échange. La recherche d'interlocuteurs collectifs guide le recours par une autorité publique aux politiques constitutives ». Voir également DOUILLET A.C. Thèse Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement local, soutenue le 17 décembre 2001 à l'École Nationale Supérieure de Cachan.

<sup>39</sup> Pour une lecture exhaustive des principes idéologiques et pratiques fondateurs de la subsidiarité, se reporter à FAURE A. (dir.) *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan, logiques politiques, 1997, 307 p. BORRAZ O. « Des pratiques subsidiaires Vers un régime subsidiaire ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse » dans *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Op. cit. p 21-64. Pour les auteurs de cet ouvrage, la subsidiarité dont la contractualisation de l'action publique est une des formes peut s'entendre comme un principe d'organisation de l'action publique, principe d'efficacité et principe politique. Elle se traduit par une division du travail entre les différents échelons politiques, administratifs et la société civile sur des critères de compétence démontrée à se saisir et traiter un problème social et non attribuée par l'État sur la base de blocs de compétences. Ce sont l'efficacité et le pragmatisme qui supposent l'évaluation des effets des décisions prévues dans des procédures qui légitiment cette prétention à prendre en charge un problème social. La redondance institutionnelle est nécessaire. Elle est une surcapacité de traitement des problèmes qui assure la flexibilité institutionnelle, c'est-à-dire le choix de l'échelon administratif apte à traiter ledit problème selon un mode opératoire qui lui est propre et qui s'affranchit des pratiques étatiques ou issues des organismes nationaux. Le consensus est le mode de décision nécessaire au fonctionnement de cette mécanique.

La montée en puissance des démarches de projet territorial provoque une réaction des couches de régulation sédimentarisées comme le Département qui résiste ou accompagne pour mieux contrôler les périmètres des territoires de projet<sup>40</sup>.

En somme, la gouvernance<sup>41</sup> de l'action publique territoriale, notion sujette à de nombreuses controverses<sup>42</sup>, qui renvoie à la perte de centralité de l'État dans le processus de décision combinée à une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision, se substituerait au modèle politico-administratif du gouvernement local encore teinté de centralisme<sup>43</sup>. Toutefois son efficacité dépendrait de la mise en place de procédures et de la présence de professionnels aguerris à la superposition et l'enchevêtrement de multiples structures formelles et informelles, sectorielles ou transversales<sup>44</sup>. On parle alors de politiques procédurales<sup>45</sup> qui pourraient assurer la démocratisation et la régulation pragmatique de l'action publique territoriale.

Au-delà de leurs différences, l'ensemble de ces travaux adoptent la définition relationnelle du pouvoir, constatent que l'ouverture de l'action publique à de nouveaux entrants érige la nodalité<sup>46</sup> en principe organisationnel et politise l'action publique locale. C'est ce que traduit la notion d'échange politique territorialisé définie par Emmanuel NEGRIER comme « *une transaction ou une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un*

<sup>40</sup> PASQUIER R. « L'europanisation par le bas : Les régions et le développement territorial en France et en Espagne » dans FONTAINE J., P HASSENTEUFEL P. (dir.) *To change or not to change*, PUR, 2002, p 171-188.

<sup>41</sup> LE GALES P. « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée » dans LE GALES P. THATCHER M. (dir) *Les réseaux de politique publique. Débats autour de des policy networks* L'Harmattan, 1995, p 18-19. MAYNTZ R. « Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen » *Politische Vierteljahresschrift*, (1993) 24 p 39-56.

<sup>42</sup> PADIOLEAU J.G., « L'action publique postmoderne: le gouvernement politique des risques » *Revue Politiques et management publics* n°4, vol.17, Décembre 1999, p 85-127. Dans *Libération*, du 1<sup>er</sup> juin 2000, l'auteur parle des «gogos de la gouvernance». Il souligne les flottements auxquels conduisent les usages les plus actuels de cette terminologie. Il montre que la célébration de la *local governance* est en réalité une machine de guerre contre les politiques publiques nationales de redistribution économique, d'aménagement du territoire ou de transferts sociaux. BOROT L., « Gouvernance », *Cités 2002/1*, n° 9, p. 181-186. sur <http://www.cairn.info>

<sup>43</sup> MOQUAY P. *Coopération intercommunale et société locale*, L'Harmattan, 1998, p 291.

<sup>44</sup> DE SEVERAC C, JOUVE B, VANIER M. « Les CGD : aménagement et construction du territoire régional » dans JOUVE B, SPENLEHAUER V, WARIN P.(dir.) *La région laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône –Alpes*, La découverte, Collection recherche 2001, 300p. Ouvrage collectif dont la thématique centrale porte sur la contribution de la Région à l'émergence d'un Etat des territoires en opposition à un Etat centralisé, analysent des conditions d'institutionnalisation des CGD (CGD) initiés par Rhône-Alpes au début des années 90.

<sup>45</sup> LASCOUMES P. LE BOURHIS J.P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, n° 42, p 37-66. Les deux auteurs définissent les politiques procédurales comme «un type d'action publique qui opère par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisées a priori. Cette catégorie de l'action publique doit être distinguée des actions « substantielles [...] produites par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis. Au contraire, les objectifs de politiques procédurales se présentent sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs ». Elles sont justifiées par leur caractère pragmatique « compris comme l'adaptation à des contextes spécifiques et à leur évolution temporelle » et l'ouverture démocratique qui permet la « confrontation des intérêts locaux, (.) l'ajustement des points de vue en présence », la mise en place(.) « de structures de coopération sur la définition des enjeux locaux, les méthodes de travail et les décisions à prendre ».

<sup>46</sup> DURAN P. THOENIG J.C. « L'État et la gestion publique territoriale » article cité, p 605.

*territoire donné et/ou entre territoires. Ces transactions dépendent de règles de jeu politique et influencent leur changement afin de légitimer les protagonistes et rendre efficiente l'action publique »<sup>47</sup>.*

On relève ainsi une convergence vers l'idée selon laquelle il peut y avoir coordination interinstitutionnelle sans hiérarchie<sup>48</sup> de l'autorité au sein de systèmes organisés complexes, ce qui questionne le poids de l'État dans leur régulation<sup>49</sup>. Ces conclusions s'inscrivent en effet dans un consensus large selon lequel, privé d'un certain nombre de ses prérogatives, l'État ne pèse plus autant dans la régulation de l'action publique locale quand concurrentement les compétences des collectivités territoriales et de l'Union Européenne s'élargissent et se renforcent<sup>50</sup>.

Cependant ce constat suscite quelques réserves. D'une part parce que l'État n'est pas aussi creux qu'il n'y paraît<sup>51</sup>. Il contourne son incapacité à assurer une régulation substantielle de l'action publique territoriale par la mise en place d'un gouvernement à distance fondé sur de nouveaux instruments tels que les normes et le contrat de projet<sup>52</sup>. D'autre part dans le jeu d'interdépendances qui structurent l'action publique territoriale, Emmanuel NEGRIER considère qu'un double mouvement s'amorce de politisation de l'État et de dépolitisation du pouvoir local. Ce nouveau cycle d'action publique conduirait à penser l'interdépendance ou le jeu d'échelle d'action publique comme créateurs d'idées territoriales en action. Autrement dit, les configurations territoriales seraient le lieu de leur fabrique<sup>53</sup>.

## L'analyse cognitive de l'action publique

---

<sup>47</sup> NEGRIER E. « Échange politique territorialisé et intégration européenne » dans *Les nouvelles politiques locales op. cit.*, p 117.

<sup>48</sup> Chronologiquement : WORMS J.P. « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail* n°3, 1966, p. 249-275. CROZIER M., THOENIG J.C. « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie* n°1, janvier 1975, p. 3-32. GREMION P. *Le pouvoir périphérique; Bureaucrates et notables dans le système politique français*, le Seuil, col. Sociologie, 1976, 477 p.

<sup>49</sup> JOBERT B. et LECA J. « Le dépérissement de l'Etat. A propos de l'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg » *Revue française de science politique*, 1980, vol 30, n°6, p 1165 : « Faut-il désormais analyser les sociétés démocratiques post-industrielles comme un réseau éclaté de systèmes d'action dont l'interdépendance est problématique, ou comme l'articulation de structures lourdes de domination sociale sur un ordre politique tentant de maintenir la légitimation d'une autorité centrale ? Poser le problème dans ces termes, c'est admettre qu'il existe, à côté des multiples formes de représentation d'intérêt une représentation symbolique du « corps social » qui prétend produire l'intérêt général et délimiter le champ politique légitime ». DURAN P., THOENIG J.C. « L'État et la gestion publique territoriale » article cité p 620 en viennent aussi à cette question à propos du passage de la régulation croisée à « un modèle d'interdépendance maximal caractérisé par une multiplication des échanges liée à une différenciation des sphères d'action. C'est là une forme limitée de "coordination sans hiérarchie". Se pose la question de la forme que prend le pouvoir politique et apparaît l'interrogation sur le degré de pertinence de l'Etat comme concrétisation du pouvoir politique ».

<sup>50</sup> CAILLOSSE J. « Le local, objet juridique » dans MABILEAU A. (dir) *A la recherche du local*, l'Harmattan, 1993, p 125-126.

<sup>51</sup> LECA J. « L'État creux », *La France au-delà du siècle*, L'Aube/ Datar, 1994, p 91-102.

<sup>52</sup> EPSTEIN R. « Après la territorialisation : le gouvernement à distance » dans VANIER M. (dir.) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, 2009, p 131-139.

<sup>53</sup> NEGRIERE. « Du local sans idée aux idées territoriales en action », dans GIRAUD O., WARIN P. (dir.) *Politiques publiques et démocratie*. La découverte/Pacte, 2008, p 163-177.

L'approche cognitive est mobilisée en premier chef pour appréhender le niveau national des agendas et de mise en œuvre des politiques sectorielles. Elle renvoie à trois modèles de prise en compte « *des idées, de préceptes généraux et de représentations sur l'évolution sociale* »<sup>54</sup> dans l'analyse des politiques publiques. Les référentiels<sup>55</sup>, les paradigmes<sup>56</sup>, les systèmes de croyances<sup>57</sup> sont autant de cartes mentales « *par lesquelles sont produites et légitimées des représentations, des croyances, des comportements, notamment sous la forme de politiques publiques (.)* »<sup>58</sup>. Cette théorie qui veut dépasser le caractère purement contingent de l'ordre social fournit une grille de lecture de la construction sociale de la réalité<sup>59</sup> à partir des idées en action, des savoirs officiels et officieux, de standardisation des tâches, de répertoires d'action professionnels, des représentations qui orientent l'action plus qu'elles ne la déterminent<sup>60</sup>.

Appliquée à l'action publique territoriale, l'analyse cognitive montre que si les appartenances partisans basées sur les grands récits idéologiques ont réduit leur influence, de nouvelles idéologies professionnelles portées par les élus, les experts et les fonctionnaires façonnent l'ordre social local. C'est dans les instruments de l'action publique et les outils de la régulation que se logent les valeurs, les visions de la société, l'intelligibilité de ses dysfonctionnements et de sa régulation<sup>61</sup>. Les « idées territoriales en action » circulent d'une configuration territoriale à l'autre dans une logique de référence plus que de référentiel<sup>62</sup>. C'est dans ces interstices qu'une pluralité d'acteurs participent à leur production. Comme l'action publique en général et le développement territorial en particulier se caractérisent par des problèmes non structurés qui impliquent la transversalité de contenus et de méthodes de travail qu'aucun métier en soi ne peut saisir dans sa totalité<sup>63</sup>, les « élus entrepreneurs », les « généralistes du développement territorial »<sup>64</sup> et

<sup>54</sup> MULLER P., SUREL Y. *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998, p 47.

<sup>55</sup> JOBERT B., MULLER P. *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, PUF, 1987, 242 p. MULLER P. « Référentiel », dans BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P. (dir) *Dictionnaire des politiques publiques*, 2ème édition 2006, p 373. Le référentiel y est défini comme un « *processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel* ». Voir aussi MULLER P. *Les politiques publiques*, Que Sais-Je, n° 2534 Paris, PUF, 3<sup>ème</sup> édition, 127 p.

<sup>56</sup> HALL P. *The Politic Power of Economics Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

<sup>57</sup> SABATIER P. "The Advocacy Coalition Framework : Revisions and relevance for Europe", EUI/Centre Robert Schuman, Jean Monnet Chair Lecture, Florence, 1997.

<sup>58</sup> MULLER P., SUREL Y, *op. cit.*, p 50.

<sup>59</sup> BERGER P., LUCKMAN T. *La construction sociale de la réalité*. Armand Colin 2<sup>ème</sup> édition, 2005, (1966), 288 p.

<sup>60</sup> Les dispositifs étudiés produisent du savoir sur et pour le territoire. Rapports experts, schéma prévisionnel, diagnostic territorial, charte, mesures statistiques, Système d'Information et de Gestion régional, organisation de colloques, formation continue spécifique aux métiers du développement territorial en sont les formes les plus répandues.

<sup>61</sup> ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », dans ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. (dir.) *Les idéologies émergentes des politiques territoriales. Sciences de la société* n° 65, 2005, Presses universitaires du Mirail, p 3-7.

<sup>62</sup> DETRIE D. « Politiques contractuelles : la question locale sous tension ? », dans FAURE A., NEGRIER E. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* L'Harmattan, 2007, p 141-146.

<sup>63</sup> DURAN P., THOENIG J.C., « L'Etat et la gestion publique territoriale » article cité p 597. « A des problèmes susceptibles d'être traités par des routines succèdent des problèmes difficiles à structurer. Le degré de leur structuration est fonction des connaissances disponibles (.) En quelques années, la gestion territoriale est passée d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées. Une certitude structurée se présente comme une variable à l'intérieur d'un programme d'action déjà constitué : l'attention se porte sur

les membres de la société civile ne peuvent agir efficacement qu'en s'intégrant dans des mécanismes de divisions et de coordination des savoirs et savoir-faire d'action publique territoriale. Ils se retrouvent alors en situation d'expertise.

### L'expertise dans l'action publique

---

Dans la pratique, l'expertise est mobilisée dans une situation où se rencontrent « *une conjoncture problématique et un savoir spécialisé* »<sup>65</sup>. Elle est un outil de gouvernement qui permet à la fois de traiter les problèmes publics et de légitimer l'autorité du pouvoir politique.

Mais, omniprésente dans les faits et dans les discours, elle manque singulièrement aux collectivités locales pour assurer la conception et la mise en œuvre de l'action publique territoriale<sup>66</sup>.

En effet, historiquement, c'est l'État qui détient le monopole de la capacité d'expertise légitime<sup>67</sup>. Ce monopole se révèle dans le tropisme de certaines corporations à accaparer l'expertise scientifique et technique de manière à exclure du processus décisionnel toute procédure de consultation ouverte et pluraliste susceptible de générer des controverses d'expertise qui démocratiseraient la décision<sup>68</sup>. Ou plus subtilement, l'État peut encourager la participation à une expertise pluraliste, mais de manière à toujours en contrôler les « excès démocratiques ».

Avec la décentralisation, la territorialisation de l'action publique et son ouverture à une pluralité d'acteurs, les situations d'expertises se laissent moins capturer par une catégorie préconstruite comme la technocratie. L'expertise ne se réduit pas une compétence spécifique, une position institutionnelle ou une procédure, elle est une ressource mobilisée par différents acteurs, poussés par des motifs pluriels<sup>69</sup>. Il s'ensuit que c'est d'abord le contexte d'action qui détermine le sens de l'expertise plutôt qu'un statut, un stock de connaissances mobilisables.

Aussi dans l'abondante bibliographie relative à l'expertise, c'est la définition pratique qu'en donne Jean Yves TREPOS que nous retenons : « *l'expertise c'est l'ensemble des positions sociales que produit la tension entre l'exercice professionnellement contrôlé*

les questions de mise en œuvre et l'incertitude relève pour l'essentiel de la disponibilité d'information. Elle exige, pour être réduite, que les routines s'adaptent aux spécificités locales. Les incertitudes non structurées caractérisent des situations où la connaissance nécessaire à la formulation générale des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un problème général, est absente. Leur part ne cesse de croître au détriment des premières ».

<sup>64</sup> GAUDIN J.P. *L'action publique. Sociologie et politique*, Presse de sciences Po et Dalloz, 2004 p 225. Nous utilisons ce terme en référence aux types d'acteurs que l'analyste désigne en tant que généralistes de l'action publique.

<sup>65</sup> RESTIER-MELLERAY C. « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France ». *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n° 4, p 553.

<sup>66</sup> CGGREF *Évaluation des démarches contractuelles de pays* Février 2006. Sur les 283 pays évalués par le conseil général du génie rural des eaux et des forêts (CGGREF) à la suite d'une commande de la DIACT, il ressort que l'ingénierie territoriale est assurée par une équipe dont la taille est assez réduite : de un à quatre équivalents temps plein. p 33.

<sup>67</sup> RESTIER-MELLERAY C. « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », article cité, p 562.

<sup>68</sup> THOENIG J.C. *L'ère des technocrates*. 1987 (1973), Paris, L'Harmattan, 317 p.

<sup>69</sup> DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P.(dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 479 p.

et l'exercice auto-proclamé d'une compétence en réponse à des situations confuses appelant une décision d'attribution ou de validation<sup>70</sup>. En conséquence, les questions de l'indépendance de l'expertise, de son impureté scientifique<sup>71</sup> ou de la politisation des sciences<sup>72</sup> ont perdu de leur acuité.

En matière de développement territorial, Anne Cécile DOUILLET montre que si l'intervention de scientifiques en tant qu'experts auprès de l'administration peut déboucher sur l'application de mesures d'action spécifique, la très forte imbrication des registres d'analyse et d'aide à la décision ne permet pas de distinguer offre et demande de science<sup>73</sup>. Plus que le respect des limites entre science et politique par les scientifiques et les élus, ce sont les situations d'expertise qui permettent de qualifier les usages qu'en font les acteurs qui s'en réclament et qui la mobilisent.

C'est donc la contribution de l'expertise à la construction de l'action publique qui est prise en compte, dans des systèmes socio techniques où profanes, professionnels, élus, experts se rencontrent dans des « forums hybrides »<sup>74</sup> qui croisent les savoirs dans l'élaboration de synthèses utiles à la conciliation des points de vues.

## Les instruments d'action publique

Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES définissent les instruments d'action publique comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation »<sup>75</sup>. Ils questionnent tant l'efficacité de l'action que les marges de manœuvre du politique. En matière de gestion publique territoriale, leurs usages et leurs effets sont équivoques. Ils peuvent indiquer un mouvement tendanciel de recentralisation<sup>76</sup>, de réduction des marges des politiques du fait de leur quasi automaticité<sup>77</sup> comme être le signe de l'indétermination des finalités

<sup>70</sup> TREPOS J.Y. *La sociologie de l'expertise*. Presse Universitaire de France, 1996, p 3.

<sup>71</sup> MEMMI D. « Savants et maîtres à penser, la fabrication d'une morale de la de la procréation artificielle », *Actes de recherches en science sociales*, n° 76- 77, p 98.

<sup>72</sup> SAINT MARTIN « Expertise », BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P.(dir.) . *Dictionnaire des politiques publiques*. 2<sup>ème</sup> édition, 2006, p 211-220. Dans cet article synthétique, l'auteur distingue le « *knowledge in* » et le « *knowledge of* ». La première catégorie prescriptive définit le rôle que l'expertise devrait ou ne devrait pas jouer dans pour améliorer l'action publique. Pour la seconde, descriptive, il s'agit de décrire comment les normes, les idées portées par les experts contribuent à la production de l'action publique. C'est ce versant de l'expertise qui nous intéresse.

<sup>73</sup> DOUILLET A.C. « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs » dans DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. (dir.) *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p 133-155.

<sup>74</sup> CALLON M., LASCOUMES P., BARTHES Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358 p., notamment p 35-36 sur les forums hybrides et la démocratie dialogique qui mettrait fin à la tyrannie de la majorité.

<sup>75</sup> LASCOUMES P, LE GALES P. (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2004, p 14.

<sup>76</sup> ESTEBE P. « Les quartiers une affaire d'Etat. Un instrument territorial » dans P, LE GALES (dir.) *Gouverner par les instruments*. Presses de Science Po, 2004, p 47-70.

<sup>77</sup> LORRAIN D. « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique » dans P, LE GALES (dir.) *Gouverner par les instruments*. Presses de Science Po 2004, p 163-197. LORRAIN D., THOENIG J.C.; URFALINO P. "Does local politics matter ?". Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino, *Politix*, Année 1989, vol. 2, n° 7, p. 115 – 123. Pour Dominique LORRAIN, « ce que

de l'action publique à l'instar du projet. Selon Gilles PINSON<sup>78</sup>, le projet est d'abord un instrument de mobilisation sociale construit sur la valorisation de l'existant, les ressources territoriales, économiques culturelles, identitaires, qui conduit à dépasser les clivages entre savoirs experts et savoirs profanes mobilisés par des acteurs aux légitimités diverses. Son indétermination, quant aux finalités de l'action, en fait sa spécificité. Cette plasticité en fait un outil de type communicatif et informationnel qui traduit une redéfinition des modalités de la régulation de l'action publique territoriale. Dans la gouvernance négociée de l'action publique, l'accent est mis sur les méthodes d'action, la recherche de références pour rendre compatibles des objectifs qui divergent en raison de la pluralité des acteurs et de leurs légitimités.

Dans ce genre d'outil la recherche du *modus vivendi* atteste peut-être d'une dépolitisation de l'action publique mais elle n'est pas pour autant signe de neutralité axiologique. La participation d'acteurs privés, entreprises, experts, associations, coordination de citoyens et d'usagers définissent un type d'action qui relève autant des préceptes du *new public management*<sup>79</sup> que de l'impératif délibératif<sup>80</sup>.

Au final c'est la recomposition des modalités de légitimation de l'action publique et du rôle de l'État par les techniques qui est questionné. Animateur de la pluralité ou contrôleur, telle semble se dessiner l'alternative qui s'offre à l'État en restructuration. L'État serait mobilisateur de la gouvernance négociée ou alors il s'attacherait à une fonction plus régulatrice, de surveillant et contrôleur<sup>81</sup>.

C'est de cette indétermination que naît notre intérêt pour l'ingénierie territoriale. En faire un objet de recherche nous permet d'apporter des éléments de compréhension dans ce qui se joue dans la recomposition des relations entre l'État et le pouvoir local. Dans la régulation de l'action publique et dans son régime de légitimation.

## Problématique et questions de recherche

l'on observe en fait, c'est que l'on utilise de plus en plus un savoir faire normé –dans le domaine du social, de l'économie, du culturel, du sport- et que des actions qui se menaient un peu au hasard rentrent progressivement dans une mécanique avec des méthodes d'analyse, des types de réponses, etc. Bref, on codifie, on introduit de la norme.(.) Cette montée d'un savoir scientifique peut être analysée comme un besoin de mise à distance des hommes politiques à l'égard des besoins de la base sociale, comme un moyen de justifier et de rendre incontournable les type de politique qu'ils vont proposer ».

<sup>78</sup> PINSON G. « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans LASCOUMES P. Le GALES P.(dir.), *Gouverner par les instruments*, Les presses de science po 2004, p 200-233. PINSON G. « L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et détour italien », dans ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R (dir.) *Les idéologies émergentes des politiques territoriales.*, p 29-52.. PINSON G. « Projets de villes et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique* 56 n°4 Août 2006 p 619-651

<sup>79</sup> PETERS G « Nouveau Management Public » dans BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P. (dir) *Dictionnaire des politiques publiques*. 2<sup>ème</sup> édition 2006, p 306-312.

<sup>80</sup> BLONDIAUX L., SYNTOMER Y. « L'impératif délibératif », *POLITIX*, vol 15, n°57/2002, p 17-35.

<sup>81</sup> LASCOUMES P., LE GALES P. « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », *op. cit.*, p 357-369.



## Une question générale : L'ingénierie territoriale change-t-elle les modalités de gouvernement de l'action publique ?

Le questionnement général qui guide notre travail est formulé de la manière suivante : L'ingénierie territoriale change-t-elle les modalités de gouvernement de l'action publique ? C'est par l'analyse microsociologique de l'ingénierie territoriale depuis les Pays Roannais et Beaujolais, appréhendés comme une configuration d'acteurs interdépendants, que nous apporterons des éléments de réponse à cette question principale.

### Étudier les facteurs de production de l'action publique

Nous porterons plus particulièrement notre attention sur la gestion des interdépendances entre les différents dispositifs territoriaux à l'œuvre dans les Pays Beaujolais et Roannais. Parce que dans un domaine d'activité aux frontières floues comme le développement territorial, piloté à de multiples niveaux, où concurrence institutionnelle et coopération coexistent, la recherche de cohérence suppose la mise en place d'un cadre cognitif partagé et de procédures qui orientent le comportement de la pluralité des acteurs. En conséquence nous étudierons la combinaison des facteurs de production des contrats d'action publique et leurs mécanismes de liaison plutôt que leur substance. Ce parti pris s'explique par le fait que dans le développement territorial qui oscille entre volontarisme et indétermination, où il s'agit de créer les conditions de l'activité économique, sociale ou culturelle plutôt que l'activité elle-même, la combinaison d'instruments et leur coordination peut tenir lieu de politique.

Aussi dans l'étude de la production des instruments et cadres cognitifs de l'action par l'ingénierie territoriale<sup>82</sup>, nous interrogerons-nous sur le sens à donner à la multiplication et à la circulation des instruments de gouvernance et des savoir faire professionnels. Que nous dit l'ingénierie territoriale des relations entre l'État en recomposition et le pouvoir local en quête d'autonomisation ? Comment articule-t-elle le niveau local et le niveau central ? A quelle fin ?

### Analyser les interactions entre le savoir et le pouvoir et leurs effets sur l'action publique

L'ingénierie territoriale est composée d'une pluralité d'acteurs, de statuts et d'institutions (la DIACT et ses relais, les services déconcentrés de l'État, des universitaires, des agents de développement territoriaux et autres chargés de mission) qui participent à la création de savoirs et savoir faire professionnels où s'entremêlent démarche savante et conseil à l'action. Dans le type d'action hybride qui en ressort, qui mêle les cadres d'analyse de l'action et les cadres de l'action elle-même, la question se pose de savoir si l'ingénierie n'est qu'une sous-catégorie de l'expertise. Ou si elle est une nouvelle forme d'interaction entre le savoir et le pouvoir<sup>83</sup>. Dans les deux cas, contribue-t-elle à changer les modalités

<sup>82</sup> La prise en compte des instruments, des savoirs d'action est directement tirée des travaux de Madeleine AKRICH Michel CALLON et Bruno LATOUR pour lesquels les sciences et les scientifiques ne cessent de faire parler les entités non humaines à travers les instruments scientifiques de mesure, d'observation, de s'en faire les porte-parole sans les intégrer dans leurs analyses. AKRICH M., CALLON M. LATOUR B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses Mines Paris, 2006, 303p.

<sup>83</sup> Pour Michel FOUCAULT, « l'exercice du pouvoir crée de manière permanente du savoir et à son tour le savoir porte en lui des effets de pouvoir. Encore plus : le pouvoir ne peut s'exercer en l'absence du savoir, et il est impossible que le savoir ne génère du pouvoir » cité dans MARTUCELLI D. *Sociologie de la modernité*. Folio essais, Gallimard, 1999, p 289-322.

d'action publique territoriale dont l'analyse parfois normative et fonctionnaliste confond procédure de création de territoire et territoire ? Comme le précise le géographe Yves JEAN, à propos de la définition du « territoire pertinent » de l'action publique, « *le discours de l'aménagement repose sur cette illusion du maillage idéal, pour mettre en concordance des phénomènes qui ne peuvent pas l'être systématiquement -la géographie, l'histoire, l'économie, la culture-. Cette volonté totalisante, globalisante n'est pas pragmatique : il ne semble pas possible, sauf exception, d'obtenir une adéquation entre les limites de l'espace légitime, celles des espaces vécus des habitants aux mobilités et aux espaces de reconnaissance très variables, celles des entreprises, celles des polarisations et celles de la "culture locale"* »<sup>84</sup>.

Plus largement, la substitution implicite de l'illusion spatiale à l'utopie sociale<sup>85</sup> et du territoire à la hiérarchie, dans le sens où le système d'action est localement organisé sur la base du problème à résoudre, laisse supposer que la double définition du cadre de l'action et du problème à résoudre est régulatrice en soi. Il s'ensuit que l'analyse du cadre de l'action, c'est-à-dire l'invention du territoire, participe tant de la définition de la politique publique que du problème qu'elle est sensée résoudre. Autrement dit le contenant en vient à se confondre avec le contenu.

### Appréhender la recomposition du régime de légitimation

---

Ces difficultés d'analyse des politiques publiques vont de pair avec leur technicité croissante<sup>86</sup>. Or cette évolution pourrait insinuer une sélection des acteurs sur la base d'une compétence, d'un savoir, d'une capacité intimement liée à la proximité, à la « connaissance du terrain »<sup>87</sup>, à la maîtrise d'instruments de développement territorial, à l'élaboration de diagnostics partagés entre de multiples acteurs appartenant à des milieux d'action différents, à la diffusion de bonnes pratiques d'un milieu à l'autre. Ainsi, proximité, territoire et savoirs d'action se recouperaient pour mieux légitimer cette nouvelle forme de domination au sein des groupements politiques territoriaux que sont les Pays Beaujolais et Roannais. Il s'agirait d'une légitimité basée sur la création d'un espace de professionnalisation des métiers de la politique<sup>88</sup>, au premier rang desquels apparaissent les agents de développement, cabinets de conseils et experts qui composent en partie l'ingénierie territoriale. Est-ce que ce glissement du droit universel à agir à la fonction qui permet d'agir,

<sup>84</sup> JEAN Y. « Pays et agglomérations : décalages entre le modèle conceptuel de l'unité géographique et la diversité des situations (problématique à partir d'exemples pris en Poitou-Charentes et région centre) », *Les nouvelles politiques locales* Cahiers lillois d'économie et de sociologie. L'Harmattan, 2001, p 76.

<sup>85</sup> *Ibidem* p 70. L'auteur relève de manière critique l'existence d'un discours « développementaliste » normatif selon lequel « *l'unité spatiale aurait des vertus de régulation sociale réductrices des inégalités sociales* ».

<sup>86</sup> BALME F., FAURE A., MABILEAU A. (dir.) *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de sciences Po. 1999, 486 p.

<sup>87</sup> LE BART C., LEFEBVRE R. (dir.) « Introduction », *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques* Presses universitaires de Rennes, 2005, p 20. Les auteurs prétendent que politiques et analystes partagent un socle idéologique commun au risque même de la complaisance. Ainsi, il existerait un rapport ambivalent entre les professionnels des sciences sociales et les professionnels de la politique fondé sur la proximité. Se rapprocher du terrain, des réseaux d'acteurs serait gage de validité scientifique chez les premiers et d'efficacité chez les seconds.

<sup>88</sup> IHL O., KALUSZYNSKI M., POLLET G. *Les sciences de gouvernement*, Economica, 2003, 218 p.

du citoyen au gestionnaire de la vie locale<sup>89</sup> traduit une refondation du régime de légitimation de l'action publique ?

## Définir les modalités de régulation de l'action publique

Nous déterminerons la contribution de l'ingénierie territoriale à la régulation de l'action publique territoriale multi-niveau parce que, nous l'avons signalé, la mobilisation de savoirs et instruments en tant que facteurs de production de l'action publique questionne les relations entre décision politique et savoir technique. Pour Jürgen HABERMAS<sup>90</sup>, ces relations peuvent être analysées au regard de trois modèles de régulation. Le premier, qu'il nomme « modèle décisionniste », s'inscrit dans la lignée des travaux de Max WEBER sur la domination bureaucratifiée<sup>91</sup> et la distinction entre le savant et le politique<sup>92</sup>. Soit l'impossible concordance entre rationalité en valeur et rationalité en finalité. Autrement dit l'action politique n'a pas de fondement rationnel ; il est impossible de trouver « *à la décision pratique dans une situation concrète, une légitimation suffisante grâce à la raison.* »<sup>93</sup>.

Le deuxième, le modèle technocratique, inverse le rapport de dépendance entre le spécialiste et le politique. Le politique devenant « *l'organe d'exécution d'une intelligentsia scientifique* », ne conserve « *dans l'État qu'une activité de décision tout à fait fictive* »<sup>94</sup>.

Dans le troisième modèle qualifié de pragmatique, la scientification<sup>95</sup> du politique repose sur une interrelation critique entre scientifiques et politiques qui conduit non seulement à traduire le savoir scientifique en savoir pratique, mais aussi à rationaliser scientifiquement la domination politique en l'ouvrant via des procédures ad hoc à l'opinion publique. L'ingénierie territoriale par la création d'instruments, de savoir d'interface pourrait constituer le chaînon manquant dans l'avènement d'une régulation pragmatique. Elle favoriserait ainsi non le surpeuplement mais la démocratisation de l'action publique territoriale. Ou alors elle ne pourrait être qu'une forme impure de la régulation technocratique.

<sup>89</sup> SCHNAPPER D. « Le local ne remplace pas la citoyenneté » dans *la France au-delà du siècle*, ouvrage collectif, éditions de l'aube DATAR, 1994, p 177-187.

<sup>90</sup> HABERMAS J. « Scientification de la politique et opinion publique » *La technique et la science comme idéologie*.(68), Paris, Gallimard, 1973, p 97-132.

<sup>91</sup> WEBER M. *Economie et société* Tomes 1 et 2 PLON, collection Pocket, édition de 1995, 409 p et 424 p.

<sup>92</sup> WEBER M. *Le savant et le politique*. PLON Bibliothèques 10/18 Paris ,1963, 222 p.

<sup>93</sup> *Ibidem* p 99.

<sup>94</sup> *Ibidem* p 100-101.

<sup>95</sup> HABERMAS J. « Scientification de la politique et opinion publique » dans *La technique et la science comme idéologie*.(68), Paris, Gallimard 1973 p 106. « *Dans le cadre du modèle pragmatique, la stricte séparation entre les fonctions d'expert spécialisé d'une part et celles du politique d'autre part fait place à une interrelation critique qui ne se contente pas de retirer à l'exercice de la domination tel que le justifie l'idéologie les fondements douteux de sa légitimation mais le rend globalement accessible à une discussion menée sous l'égide de la science, y apportant ainsi des modifications substantielles. (.) Il semble (.) qu'une certaine forme de communication réciproque soit à la fois possible et nécessaire, de sorte que d'un côté les experts scientifiques conseillent les instances qui prennent les décisions et qu'inversement les politiques passent commande aux savants en fonction des besoins de la pratique. C'est ainsi que, d'un côté, le développement de techniques et de stratégies nouvelles se trouve orienté à partir de l'horizon explicité des besoins et des interprétations historiquement déterminée de ces besoins, c'est-à-dire en fonction de certains systèmes de valeurs ; et ces intérêts sociaux dont les systèmes de valeurs sont le reflet font, de leur côté, l'objet d'un contrôle qui les conforte avec les possibilités techniques et les moyens stratégiques qu'il faut mettre en œuvre pour les satisfaire. Ils se trouvent donc pour une part confirmés, pour une part récusés, ou articulés et re-formulés en termes nouveaux, voir dépouillés de leur caractère d'obligation idéalisé par l'idéologie.*»

## Hypothèse et démarche

### Hypothèse

---

La construction de notre terrain d'enquête est orientée par l'hypothèse selon laquelle l'ingénierie territoriale est le vecteur d'une recentralisation paradoxale de la gestion de l'action publique territoriale.

On observe un double mouvement dont l'articulation est problématique. D'une part, l'ingénierie territoriale « *est un impératif* »<sup>96</sup> pour permettre aux Pays de fixer les périmètres de leur projet de développement territorial. Dans cette perspective, le pouvoir local se doterait de la « la compétence de ses compétences ». C'est-à-dire qu'il organiserait un groupe de professionnels du développement qui disposent de méthodes de définition et de résolution des problèmes pour recomposer le paysage territorial, l'inter-territorialité, l'intersectoriel, en un mot, l'intégration de l'action publique à l'échelle des territoires de projet. Autrement dit l'ingénierie territoriale pourrait être considéré comme le système socio technique révélateur des processus cognitifs territorialisés nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique par un pouvoir local qui s'autonomiserait du centre. D'autre part, l'Europe et l'État rationalisent leurs interventions par la définition d'une doctrine commune de développement territorial et la standardisation des procédures que l'ingénierie territoriale est chargée de mettre en œuvre. On assiste alors à une recentralisation de l'action publique formalisée dans un gouvernement à distance qui normalise et contrôle l'action au détriment des enjeux territoriaux.

Le caractère composite de l'ingénierie territoriale trouverait alors son homogénéité dans la production et l'application de savoirs et savoir faire qui contribuent à ladite rationalisation. C'est la raison pour laquelle nous assimilons l'ingénierie à une bureaucratie professionnelle territoriale.

Très brièvement, l'ingénierie territoriale est une bureaucratie dans le sens où en tant que système socio technique, elle vise à ordonner le monde en recourant à une rationalité procédurale orientée vers la mise en relation d'acteurs et de savoirs multiples. Comme dans toute bureaucratie, la standardisation des procédures et des formations est un moyen de coordination et de contrôle. Elle rend prévisibles les comportements des acteurs qui interviennent en son sein ou pour son compte.

Elle est professionnelle parce qu'elle s'appuie sur son élément clé que sont ses professionnels, fonctionnaires ou non, qui peuvent agir en relative indépendance de leur ligne hiérarchique, en restant proche de la demande sociale. Cette relative indépendance est possible parce que la bureaucratie professionnelle s'appuie sur la standardisation des qualifications et des formations.

Cette bureaucratie professionnelle est territoriale parce qu'elle cherche à répondre à des besoins constatés sur un territoire donné. Le travail du professionnel consiste à définir dans quel cas standard se trouve la situation territoriale : c'est le diagnostic. Il applique ensuite le programme standard qui correspond à ce cas : c'est la mise en œuvre.

Toutefois, la bureaucratie professionnelle territoriale n'est pas qu'une forme organisationnelle parmi d'autres. Elle doit trancher un dilemme idéologique :

---

<sup>96</sup> Comme le souligne le député apparenté PS, Jean Claude DANIEL auteur du *Rapport d'information n° 2416 enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale* le 24 mai 2000 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le volet territorial des Contrats de Plan État-Région.

Instrumentaliser la société sous couvert de développement territorial, ou socialiser les instruments de développement territorial.

## Démarche

### Analyser les milieux d'action

Notre approche est microsociologique et inductive. Elle « s'intéresse prioritairement aux régularités ou aux logiques qui sous-tendent certains comportements individuels et interindividuels (interactions, communications, relations de pouvoirs, mode de sociabilité...) dans l'analyse des effets structurants des événements politiques comme les élections, l'imbrication des espaces politiques et l'intrication du social et du politique »<sup>97</sup>.

Sa « prétention à monter en généralité » est moins grande que l'approche macrologique dans la mesure où elle rend difficile le cumul des résultats de recherche. Elle pose la question de la perte de précision et d'approfondissement liée à la généralisation<sup>98</sup>. L'alternative en science sociale est relativement simple à comprendre : soit l'extension d'un concept se fait au détriment de sa richesse empirique, soit la contextualisation réduit la capacité d'embrasser différentes situations sociales<sup>99</sup>.

En outre, dans le sillon de Bernard LAHIRE, nous pensons que « les différentes constructions de l'objet ne parlent pas des mêmes choses et ne peuvent prétendre – quoi qu'en disent leurs défenseurs- rendre raison des mêmes réalités. A chaque échelle de contexte correspond un ordre de complexité d'informations pertinentes qui ne sont pas ceux que travaillent d'autres chercheurs à partir d'autres échelles. Aucune théorie, aucune construction de l'objet ne permettra jamais d'accéder aux pratiques réelles, au réel tel que lui-même »<sup>100</sup>.

Enfin, le souci théorique n'en est pas absent, il prend pied dans un travail empirique profond source du jugement assertorique.

### Prendre en compte les idées, les intérêts et les institutions

Cette approche suppose que l'on s'affranchisse d'une vision théorique figée de l'acteur. En effet, saisir l'action publique dans des configurations d'acteurs au sein desquelles les ajustements mutuels varient selon les conditions, les motifs, les objectifs de ses différentes

<sup>97</sup> SAWICKI F. « Les politistes et le microscope » dans CURAPP *Les méthodes au concret, Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, PUF, p 145. L'auteur, s'interrogeant sur la portée du microscope en sociologie politique, cherche à établir un panorama « des principaux objets politologiques que les approches microscopiques invitent à interroger sinon à construire ». Il en dégage cinq : La production des affiliations et des identités sociales et politiques, la production des institutions et des règles institutionnelles, les effets structurants des conjonctures et des événements politiques, l'imbrication des espaces politiques, l'intrication du social et du politique.

<sup>98</sup> MUSSELIN C. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? » *Revue française de science politique* vol 55 n°1 de février 2005.p 67 : « Comment, en effet rendre compte de la contingence et de l'irréductibilité spécifique des objets étudiés tout en les insérant dans un cadre interprétatif global ? Ce que l'on gagnerait en généralisation vaut-il ce que l'on perdrait en précision et en approfondissement ? Ne risque-t-on pas de devoir recourir à des concepts très lâches qui permettraient certes de mettre un nom générique sur les choses (et, en cela sont utiles), mais pas d'en avoir une analyse compréhensive ? »

<sup>99</sup> WEBER M. *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Pocket, col Agora, 1992, p 152.

<sup>100</sup> LAHIRE B. *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Armand COLIN 2005, (1998), p 246.

phases<sup>101</sup> conduit à une forme de prudence quant aux définitions parfois dogmatiques de l'acteur.

En ce qui concerne la liberté et les intentions de l'acteur, il semble que sur l'opposition entre valeurs, idées et stratégie, Max WEBER<sup>102</sup> en définissant un acteur rationnel en valeur [wertrational] et un acteur rationnel en finalité [zweckrational] pour lequel les représentations<sup>103</sup> sont essentielles couvre une large partie des controverses. Autrement dit, qu'il agisse selon ses idées ou en fonction de ses intérêts, les motifs de l'acteur changent, mais il est toujours rationnel.

Sans ignorer la portée de ses positions sociales<sup>104</sup>, il nous semble, à l'instar de Bernard LAHIRE, « tout aussi absurde de présupposer que les acteurs ne sont jamais stratégiques, intentionnels, etc., que de postuler qu'ils le sont toujours »<sup>105</sup>. Aussi est-il préférable de « développer une sociologie de la pluralité des logiques effectives d'action et de la pluralité des formes de rapport à l'action »<sup>106</sup> qui tient compte du contexte de son déroulement et caractérise les acteurs y prenant part. Si l'action publique est traversée par de multiples influences qui dépendent aussi de sa durée dans le temps, alors, selon que l'analyse porte sur les étapes de concertation, de délibération, de consultation, de communication ou d'évaluation-correction, la part réflexive, calculatrice et planificatrice dans ces types d'action varie avec les types d'acteurs en présence. Il ne s'agit pas d'en revenir au séquençage de JONES<sup>107</sup>, mais de déconstruire l'action afin de chercher à mieux évaluer le poids respectif

<sup>101</sup> THEVENOT « Rationalité ou normes sociales : une opposition dépassée ? » dans GERARD VARET L.A, PASSERON J.C. (dir.) *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*. École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 1995, p 175.

<sup>102</sup> WEBER M. *Économie et société*, op.cit., p 55-57.

<sup>103</sup> *Ibidem* pp 41-42 « L'interprétation de l'activité doit tenir compte d'un fait d'importance fondamentale : ces structures collectives qui font partie de la pensée quotidienne ou de la pensée juridique (ou d'une autre pensée spécialisée) sont des représentations de quelque chose qui est, pour une part, de l'étant [Seiendes], pour une autre part, du devant être [Geltensollendes] qui flotte dans la tête des hommes réels (non seulement les juges ou les fonctionnaires, mais aussi le public), d'après quoi ils orientent leur activité ; et ces structures comme telles ont une importance causale considérable, souvent même dominante, pour la nature du déroulement de l'activité des hommes réels. Cette importance, elles l'ont avant tout comme représentations de quelque chose qui doit être (ou au contraire ne doit pas être). L'« Etat » moderne consiste pour une part non négligeable en une structure de ce genre – en tant qu'il est un complexe d'activités d'êtres solidaires – parce des hommes déterminés orientent leur activité d'après la représentation qu'il existe et doit exister sous cette forme, par conséquent que des réglementations orientées juridiquement dans ce sens font autorité ».

<sup>104</sup> LAGROYE J. « De l'objet local à l'horizon local des pratiques » dans MABILEAU A. (dir.), *A la recherche du local op. cit.*, p 168.

<sup>105</sup> LAHIRE B. *op. cit.*, p 176.

<sup>106</sup> *Ibidem* p 188. « Plutôt que de postuler « a priori et une fois pour toutes l'existence d'une théorie de la pratique singulière (théorie de l'acteur rationnel, théorie de l'action planifiée, théorie de la décision, théorie des jeux, théorie du sens pratique, théorie de l'action située ...), il est préférable de reconstituer, selon les univers sociaux et les milieux sociaux, selon les types d'acteurs et les types d'action, les différents temps de l'action et les différentes logiques d'action. (...) Il est aussi utile de s'interroger sur les types d'actions où l'acteur calcule consciemment, ceux où il doit suivre scrupuleusement des règles écrites, explicites et connues de tous, ceux encore où les règles (ou les codes) existent mais sont moins contraignantes, faisant retour ou marquant leur présence uniquement dans le cas de graves manquements, ceux où il n'y a ni règle ni calcul, etc. ».

<sup>107</sup> Ici le séquençage n'est pas en tendu au sens strict de la grille séquentielle de JONES C.O, *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, c'est davantage l'idée de déconstruction de l'action publique en différentes étapes qui est retenue.

des intérêts, des idées et des institutions<sup>108</sup> selon les étapes du cycle de production de l'action publique. D'autant plus que certaines de ces étapes conditionnent plus que d'autres le déroulement de l'action dans toute sa durée.

Par exemple, pour la définition du périmètre du Pays, la décision est confisquée par les élus dominants dont la stratégie de contrôle du territoire prime sur la coordination nécessaire à l'émergence d'un territoire dit pertinent<sup>109</sup>. Cette phase conditionne la gestion de l'action. Ici intérêts et calculs rationnels en finalité dominant. Il est bien difficile de faire apparaître l'ombre des idées et autres idéaux politiques qui permettraient d'expliquer et comprendre leurs décisions. Il n'en va pas de même quand il s'agit pour les agents de développement de réaliser un diagnostic préparatoire à la territorialisation d'une politique publique. L'action conjointe se déroule entre techniciens familiers du développement territorial au cours de laquelle mobilisation, médiation des acteurs sont les conditions indispensables à la mise en place d'un système local d'action, « à la jonction entre les représentations collectives en cours d'acquisition et un mouvement de coordination technique, nécessaire pour transformer l'espace et tendre vers le territoire souhaité ». <sup>110</sup> La logique des tours de table nécessaires à la définition d'un objectif commun, l'enchevêtrement des actions des différentes institutions et de leurs conséquences réciproques ne peut se réduire à un simple calcul en finalité, à une somme d'intérêts indépendants. Alors les conditions de la discussion et la rationalité procédurale doivent être au centre de l'investigation parce qu'elles semblent mieux refléter le sens de l'action examinée.

Nous cherchons donc à étudier l'équilibre des sens et des croyances construit, négocié localement entre un certain nombre d'acteurs habituels de la décision publique. Nous appréhendons l'impact relatif sur cet équilibre de l'arrivée d'éventuels nouveaux entrants dotés de ressources cognitives.<sup>111</sup>

Une « approche globale » se dessine qui combine policy, politics et polity selon laquelle « il convient [...] de penser tout à la fois les logiques processuelles à travers lesquelles l'action publique prend forme et les logiques institutionnelles à travers lesquelles les acteurs définissent leur rapport au politique, construisent leur identité, acquièrent leur légitimité et situent la portée de leur intervention »<sup>112</sup>. Que cette proposition émane d'un membre reconnu du centre de sociologie des organisations n'est pas anecdotique<sup>113</sup>, elle montre une relative convergence des différents courants qui tend à appréhender l'action

<sup>108</sup> PALIER B., SUREL Y. « Les "trois I" et l'analyse de l'état en action », *Revue française de science politique* vol 55 n°1, février 2005, p 7-32.

<sup>109</sup> DOUILLET A.C. *Op. cit.*

<sup>110</sup> VAIVRE F. « La formation des Pays : quelques mécanismes tirés d'un exemple franc-comtois » p 117-127 dans BLETON RUGET A. BODINEAU P., SYLVESTRE J.P.(dir) *Pays et territoires De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, EUD, Institut d'histoire contemporaine UMR CNRS 5605, 2002 p 127

<sup>111</sup> THEVENOT L. « Rationalité ou normes sociales », article cité, p 161.

<sup>112</sup> DURAN P. « L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction ». *Revue française de science politique*, vol 46, n°1 Février, 1996, p 116 .

<sup>113</sup> Compte tenu des critiques récurrentes sur le point selon lequel le contrôle des zones d'incertitudes serait source de pouvoir, et l'insuffisance de prise en compte des positions sociales des acteurs. Voir par exemple LAGROYE J. « De l'objet local à l'horizon local des pratiques » dans MABILEAU A. (dir.) *A la recherche du local* Paris, L'Harmattan, collection logiques politiques, 1993, p 168. LABORIER P. « Historicité et sociologie de l'action publique » dans .LABORIER P., TROM D. (dir), *Historicité de l'action publique* sous la direction de P PUF, 2003, p 417-462. Pour l'auteur, dans l'analyse stratégique, les acteurs n'ont pas d'histoire. Ils ne sont pas liés à l'héritage de pratiques institutionnelles.

publique en mêlant stratégies et institutions, acteurs et normes, sans toutefois balayer toutes les ambiguïtés propres à chacune des approches, notamment sur la place des idées dans le changement<sup>114</sup>.

Pour Pierre MULLER, si la sociologie des organisations inscrit bien l'acteur dans un contexte qui borne son action, en recourant à l'induction qui reconstruit de l'intérieur les propriétés d'un ordre local, « *elle s'interdit de rechercher des mécanismes de causalité ailleurs que dans les interactions complexes, et en définitive imprévisibles entre les acteurs* »<sup>115</sup>. En termes plus directs, la question de l'impact des structures<sup>116</sup> sur le comportement des acteurs reste entière. Pour y répondre, l'auteur préconise l'approche cognitive - tout en reconnaissant ses limites<sup>117</sup> - qui renvoie à trois modèles de prise en compte « *des idées, de préceptes généraux et de représentations sur l'évolution sociale* »<sup>118</sup> dans l'analyse des politiques publiques. Les référentiels<sup>119</sup>, les paradigmes<sup>120</sup>, les systèmes de croyances<sup>121</sup> sont autant de cartes mentales « *par lesquelles sont produites et légitimées des représentations, des croyances, des comportements, notamment sous la forme de politiques publiques* »<sup>122</sup>. Mais il est difficile d'isoler lesdites idées, les principes généraux, les savoirs déterminants<sup>123</sup>. Peut-être trop marquée par les préceptes cartésiens d'évidence (la recherche de l'idée claire) et de causalité surdéterminante, cette théorie s'inscrit

<sup>114</sup> MUSSELIN C. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? » *Revue française de science politique* vol 55 n°1, Février 2005, p 51-71. Pour l'auteur, ces écoles qui nourrissent la controverse sur l'analyse des politiques publiques, si elles cherchent à montrer ce qui oriente l'action n'étudient pas la même chose. Pour les tenants de l'action publique, il ne s'agit pas, à l'instar de l'analyse des politiques publiques, d'identifier le changement de référentiel à partir duquel la réforme advient, mais d'étudier le processus par lequel les acteurs y adhèrent. Autrement dit, il ne s'agit pas de nier la part des idées dans l'action publique, mais de les observer dans une perspective différente.

<sup>115</sup> MULLER P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs » *Revue française de science politique*, vol 55, n°1 Février 2005, p 166.

<sup>116</sup> Cette controverse s'inscrit dans la continuité du fameux article de LECA et JOBERT « Le dépérissement de l'Etat. A propos de l'acteur et le système de Michel CROZIER et Ehrard FRIEDBERG » *Revue française de science politique*, 1980, Vol 30 n° 6, p 1125-1170. Sur ce point en particulier des pages 1167 à la fin de l'article.

<sup>117</sup> Le terme cognitif est certainement trop fort. Comme le précise Pierre MULLER lui-même, dans le même article de la *Revue française de science politique* vol 55, n°1 Février 2005 p 169 : « *L'observation des transformations du rapport global sectoriel permet, dans une certaine mesure et à un certain niveau de généralité, de prévoir le changement politique parce que les acteurs concernés par une politique spécifique n'ont pas la possibilité d'agir sur le niveau global (.). En même temps, il est bien évident que cette relation de détermination ne permet pas de prévoir de manière précise les formes concrètes et le contenu spécifique du changement de telle ou telle politique : c'est le sens du changement qui est prédictible et non ses modalités. Celles-ci dépendent des conditions selon lesquelles les différents acteurs vont entrer en relation, en fonction de leurs stratégies propre et du contexte culturel et institutionnel de chaque société et de chaque secteur.* »

<sup>118</sup> MULLER P., SUREL Y. *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998, p 47.

<sup>119</sup> JOBERT B., MULLER P. *op.cit.*

<sup>120</sup> HALL P. *The Politic Power of Economics Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

<sup>121</sup> SABATIER P. "The Advocacy Coalition Framework : Revisions and relevance for Europe", EUI/Centre Robert Schuman, Jean Monnet Chair Lecture, Florence, 1997.

<sup>122</sup> MULLER P., SUREL Y. *op.cit.*, p 50.

<sup>123</sup> PALIER Y., SUREL Y. « Les trois "I" et l'analyse de l'État en action » article cité, p 16.



implicite dans une logique formelle, par définition réductionniste<sup>124</sup>, ne laissant pas assez de place à la contradiction au sein d'une même idée puisque comme l'écrit, non sans ironie, Jean Louis LE MOIGNE : « *Il ne peut y avoir de contradiction dans une idée lorsqu'elle est claire et simple* »<sup>125</sup>.

En somme, il s'agit d'un travail d'identification des représentations qui orientent l'action plus qu'elles ne la déterminent. Dans cette perspective, les recherches d'Ève FOUILLEUX distinguent les lieux de production d'idées (forums de production d'idées) des processus et lieux de leur institutionnalisation (les forums de communautés de politiques publiques)<sup>126</sup>. C'est cette pratique de la déconstruction qui nous intéresse en premier chef et qui surtout laisse constater que l'analyse cognitive suppose elle-même des acteurs stratégiques. Les référentiels n'existent pas sans les intérêts et inversement les intérêts ne s'expriment que par des matrices normatives et cognitives<sup>127</sup>. Au-delà de la prise en compte de la pluralité des causes<sup>128</sup> qui peuvent orienter l'action, les oppositions théoriques entre intérêts, institutions, idées semblent s'éloigner d'une forme de prudence épistémologique qui admet que la sociologie est « *condamnée à un usage mobile et alternatif des concepts qui lui est dicté par son objet de construire des profils comparés de relations et de systèmes de relation, nécessairement aussi variés que les principes de descriptions de catégorisation et de comparaison qu'elle peut successivement se donner* »<sup>129</sup>.

## Une approche multiscalaire

L'analyse multiscalaire permet de combiner la richesse d'information issue de la méthode inductive avec le souci théorique. Elle constitue un pas prudent vers la montée en généralité.

En croisant différentes échelles d'observation du développement territorial, elle renvoie à la multiplicité des niveaux de gouvernement conjointement impliqués dans l'action publique<sup>130</sup> et problématise la définition du centre de gravité de l'action publique

<sup>124</sup> PASSERON J.C., *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Nathan, collection Recherche, 1991 p 42 « *Dans les sciences historiques, la connaissance des phénomènes s'évapore à mesure que la formalisation s'enrichit. En y formalisant une connaissance on risque toujours de produire, pour autant que l'intelligibilité qu'elle recelait est capable de survivre à cette procédure, l'illusion qu'elle est l'application de principes formels dont elle constitue en réalité le principe d'intelligibilité* »

<sup>125</sup> LE MOIGNE J. L. « Sur la capacité de la raison à discerner : rationalité substantive et rationalité procédurale d'Aristote à H.A. Simon, par Descartes et Vico » dans PASSERON J.C., L.A. GERARD-VARET (dir.) *Le modèle et l'enquête, op.cit.* p 263, sur ce point particulier pp 260-267.

<sup>126</sup> FOUILLEUX E. « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2 avril 2000, p 277-305.

<sup>127</sup> PADIOLEAU J.G *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique*. Logiques sociales, L'Harmattan 1986 p 31. Pour l'auteur, « *dans les faits, la contrainte, l'utilitarisme, le normatif se chevauchent* ».

<sup>128</sup> BECKER S.H. *Les ficelles du métier. Comment conduire ses recherches en sciences sociales*, collection repères La découverte et Syros, Paris 2002. p 295.

<sup>129</sup> PASSERON J.C., *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Nathan, collection Recherche, 1991 p 36

<sup>130</sup> MABILEAU A. « Le local comme phénomène de société. Le local et ses représentations », *Sciences de la société* n°48 octobre 1999, Presse universitaire du Mirail, p 217. « *Avec le jeu des échelles, (l'analyse des interactions entre acteurs et institutions) est porteuse et avec l'interconnexion des espaces, elle est productrice de nouveaux modèles d'institutions qui révèlent des « méso-*

territoriale<sup>131</sup>. Elle permet de déterminer les acteurs dominants qui détiennent les fonctions d'intégration et de coordination<sup>132</sup> de ces jeux d'échelle.

Cette approche conduit à prendre en compte les différents types d'interactions (formelles/informelles), la répartition des ressources entre les différents acteurs (ressources matérielles, juridiques, institutionnelles, d'expertise, symboliques, de légitimité, de mobilisation...), les interdépendances (c'est-à-dire les modalités d'échange des ressources au sein du réseau), les rapports de pouvoir, les alliances existant au sein de la configuration étudiée<sup>133</sup>.

L'approche multiscale, c'est aussi l'analyse d'un processus qui se déroule dans le temps au sein d'un contexte lui aussi en évolution<sup>134</sup>. En saisir le mouvement suppose de créer un point de vue extérieur au processus étudié. Ici, la mise à distance se construit par l'étude historique, diachronique des différentes générations de contrats de développements territoriaux initiés par l'État et la Région. Ainsi notre étude de l'ingénierie territoriale dans les Pays et les dispositifs qui leur sont liés focalise sur la période centrale de 2000 à 2006. Mais, la contractualisation du développement territorial est un processus entamé depuis 1992 en Région Rhône-Alpes, avec les CGD. Il se poursuit en 2008 avec la nouvelle génération de Contrats de Développement Durable en Rhône-Alpes. La comparaison de leurs conditions d'institutionnalisation nous permet de définir les régularités et les changements en matière de relations entre l'État et les collectivités territoriales et le rôle de l'ingénierie territoriale dans ce processus. D'autant plus, que les stratégies de long terme peuvent en apparence être contradictoires avec les actions de court terme. Concrètement, pour s'imposer, la logique de contrôle « *top down* » de long terme peut passer par une logique « *bottom up* » de court terme.

Ceci étant posé, vient ensuite la difficulté du choix du cadre de l'analyse : réseau, système d'action concret, configuration sont en balance.

### Les cadres de l'analyse

#### Les réseaux d'action publique

*gouvernements » et explicite la « multilevel governance ». Il en résulte un nouveau paradigme territorial où l'institution joue son rôle dans l'espace politique, mais aussi dans le temps pour résoudre des problèmes circonstanciels »*

<sup>131</sup> NEGRIER E. « Du local sans idée aux idées territoriales en action ». GIRAUD O., WARIN P. (dir.) *Politiques publiques et démocratie*, La découverte/Pacte, p 163-177.

<sup>132</sup> ELIAS N.. *Qu'est-ce que la sociologie ?* Éditions de l'Aube, Agora, Pocket, traduction 1991, p 177. « Les personnes qui ont accès à des positions clés, assurant des fonctions d'intégration et de coordination détiennent du même coup de meilleurs chances d'accession au pouvoir. L'un des problèmes majeurs auquel doit s'attaquer toute société hautement différenciée, c'est donc de parvenir à surveiller par des institutions plus efficaces toutes ces positions sociales en elles-mêmes indispensables. Mais comment la société peut-elle s'assurer que les détenteurs de ces positions clés mettront davantage ces fonctions de coordination et d'intégration au service des autres plutôt qu'au leur propre »

<sup>133</sup> HASSENTEUFEL P. « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaison européennes dans *Les méthodes au concret Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique* CURAPP, aux PUF, 2000, p 112.. Bien que ces remarques portent sur les conditions opérationnelles de l'analyse comparative des réseaux de politiques publiques, elles n'en sont pas moins riches d'enseignement pour le changement d'échelle qui lui aussi suppose de savoir toujours où se situer par rapport à l'objet étudié.

<sup>134</sup> VLASSOPOULOU C.A. « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique » dans CURAPP *Méthodes au concret, opus. cité.*, p 138.

Les réseaux d'action publique qui ont été à l'honneur dans l'analyse des politiques publiques ont pu constituer une réponse opportune à la différenciation des milieux d'action publique<sup>135</sup>. Prenant acte des relations interpersonnelles qui se nouent dans la négociation de l'action publique, ils distinguent les communautés de politiques publiques (*policy communities*) des réseaux de projet (*issue network*). Les premières prennent en compte les relations institutionnelles circonscrites à un nombre d'acteurs restreint dont les relations sont stabilisées dans le temps. Les seconds sont moins stables, il est difficile d'en définir les contours parce que les relations entre acteurs se nouent au gré des besoins issus des projets ponctuels. Globalement, cet outil d'analyse porte en lui une vision naturaliste et organiciste de la société. A la fois la pince et l'objet qu'il est censé saisir à partir duquel se construit un jugement sur le monde, il laisse supposer que « *les états des choses et les modes de description pourraient être traités indépendamment des positions normatives depuis lesquelles un jugement de valeur peut être porté sur les événements qui se produisent* »<sup>136</sup>. De surcroît, son défaut majeur, le gradualisme, renvoie autant à une vision pluraliste qu'élitiste de l'Etat<sup>137</sup>. Autrement dit le réseau gagne en extension ce qu'il perd en richesse empirique. « *Poussée jusqu'à l'absurde, une telle tendance finit par nous empêcher de distinguer entre un chat et un chien et donc de nous faire parler de « chat-chiens* »<sup>138</sup>. Sans frontière, le réseau n'a pas d'extériorité, il ne permet donc pas d'envisager le changement en prenant en compte des facteurs exogènes<sup>139</sup>. Enfin, il reste dans l'indécision sur la répartition des pouvoirs, et la position sociale des acteurs.<sup>140</sup> Or nous voulons analyser les interactions en intégrant les propriétés des situations dans lesquelles les acteurs sont impliqués. Nous ne le retenons pas.

#### Le système d'action concret

Le système d'action concret est l'outil clé de la sociologie des organisations. L'analyse stratégique qu'il rend possible permet de rendre compte assez fidèlement des pratiques courantes de l'action publique. Mais sa principale faiblesse est peut être de considérer que tous les systèmes d'action se valent. En cela, il banalise la spécificité du politique<sup>141</sup> et de la spécificité des ressources politiques. (La capacité de prélever un impôt n'est pas un actif comme un autre surtout en période de désastre financier ! Aucun acteur autre que l'État souverain n'est en mesure d'assurer le rôle d'assureur en dernier ressort). On sait le débat

<sup>135</sup> Pour une présentation exhaustive en langue française des réseaux d'action publique : LE GALES P et. THATCHER M. (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 272 p.

<sup>136</sup> BOLTANSKI L. et CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, essais Gallimard, 1999, p. 230.

<sup>137</sup> RHODES R. A. W et MARSH D. « Policy Networks in British Politics. A critic of existing Approches » p 1-26 dans RHODES R. A. W et MARSH D (dir.), *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992. Des mêmes auteurs « Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne » dans P. LE GALES et M. THATCHER (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris L'Harmattan, 1995, p 31-68.

<sup>138</sup> SMITH A.. « Introduction. Le leadership. Concept analytique ou notion synthétique ? » dans SMITH A., SORBETS C. (dir.) *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en question*. PUR, 2003, p 13.

<sup>139</sup> LE GALES P., M. THATCHER (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris L'Harmattan, 1995. LE GALES P. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol 45, n°1, 1995, p 57-95.

<sup>140</sup> AUST J. *Permanence et mutation dans la conduite de l'action publique*. Thèse soutenue le 17 décembre 2004.p 10-11. C'est pour cette raison que l'auteur choisit cet outil d'analyse. Ce défaut à nos yeux pour ce que nous voulons montrer est une qualité nécessaire à sa démonstration.

<sup>141</sup> DURAN P. « L'analyse des politiques publiques en perspective » article cité, p 116.

qui a opposé les tenants d'une définition substantive du pouvoir aux tenants de sa définition relationnelle<sup>142</sup>. Les derniers, au premier rang desquels Ehrard FRIEDBERG considèrent que l'analyse du pouvoir dans une perspective d'action, « *qui s'intéresse seulement aux mécanismes par lesquels du pouvoir peut être mobilisé et transformé en des résultats concrets* » frappe de caducité toute « *typologie fine qui distinguerait domination, pouvoir et influence* ». <sup>143</sup> Cette appréciation peut être mise en regard avec la critique que Louis DUMONT adresse à l'analyse politique : « *la théorie politique persiste à s'identifier avec une théorie du pouvoir, c'est-à-dire à prendre un problème mineur pour le problème fondamental, lequel se trouve dans la relation entre le pouvoir et les valeurs ou l'idéologie. En effet à partir du moment où la hiérarchie est évacuée, la subordination doit être expliquée comme le résultat mécanique de l'interaction entre individus, et l'autorité se dégrade en pouvoir, le pouvoir en influence, etc. On oublie que ceci se produit sur une base idéologique définie, l'individualisme : la spéculation politique s'est enfermée sans le savoir entre les murs de l'idéologie moderne.* » <sup>144</sup>.

En effet sur l'imbrication des valeurs, des idées et des stratégies, l'approche en termes de système d'action concret focalise son analyse sur l'adhésion des acteurs aux valeurs et idées. Elle ne les considère pas comme cause de changement du système d'action<sup>145</sup>. Sur ce point précis, la hache de guerre est toujours déterrée. Jean LECA<sup>146</sup> a démontré que ce type d'analyse découple la « *Wertrationalität* » (rationalité en valeur) de la « *Zweckrationalität* » (rationalité en finalité) puisque le problème des valeurs ultimes n'est abordé que dans le cadre des systèmes d'action concret, seul niveau opératoire pour l'analyse.

### La configuration

En conséquence, c'est sur le concept de configuration<sup>147</sup> emprunté à Norbert ELIAS que notre choix se porte. Il se justifie parce que le Pays est un système de pouvoir à multiples niveaux où des acteurs interdépendants<sup>148</sup> forment des configurations sans que des hiérarchies claires ne se dégagent. La configuration appréhende les réseaux d'interrelations comme étant en constante évolution dans le temps. Ce point ne la différencie guère du système d'action concret.

<sup>142</sup> JOBERT B. et LECA J. « Le dépérissement de l'Etat. A propos de l'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg », article cité

<sup>143</sup> FRIEDBERG E. *Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Le Seuil 2<sup>ème</sup> édition, 1997, (1993) p 127.

<sup>144</sup> DUMONT L, *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard (1977), 1985, p 19.

<sup>145</sup> MUSSELIN C. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? » article cité.

<sup>146</sup> JOBERT B. et LECA J. « Le dépérissement de l'Etat. A propos de l'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg, *op. cit.*, p 1169.

<sup>147</sup> ELIAS N. *Qu'est-ce que la sociologie ? op.cit.*, p 154-161 et 169. L'auteur la définit comme une formation de taille variable (les joueurs d'une partie de carte, une classe d'école, un village, une ville, une nation, une tribu) où les individus sont liés les uns aux autres par un mode spécifique de dépendances réciproques et dont la reproduction suppose un équilibre mobile des tensions.

<sup>148</sup> *Ibidem* p 171 « *D'un point de vue sociologique l'évolution de l'organisation politique de l'état et les institutions professionnelles sont deux aspects inséparables de l'évolution d'un seul et même complexe fonctionnel. En fait ces prétendues sphères ne sont que des aspects représentant la différenciation et l'intégration au cours de l'évolution du même réseau d'interdépendance. La différenciation des fonctions sociales se produit par fortes poussées prenant beaucoup d'avance sur les institutions dont la fonction est de les intégrer et de les coordonner.*»

Elle s'en distingue néanmoins par le fait que l'évolution y est relativement indépendante des intentions humaines et des objectifs que se fixent les individus qui la composent. Il ne s'agit pas de nier les stratégies individuelles, elles sont opérantes. Mais pour faire bref, l'analyste s'intéresse plutôt au système des acteurs qu'à l'acteur et au système. La configuration fait système et à l'opposé du système d'action concret, toutes les configurations ne se valent pas.

En effet, la configuration conduit à demander qui gouverne, mais contrairement à la logique propre au système d'action concret, elle ne réduit pas a priori la domination à une simple typologie du pouvoir. Nous nous intéressons au pouvoir politique et posons la domination comme constitutive du pouvoir politique. Autrement dit l'asymétrie des ressources entretient une configuration inégalitaire qui pour nous constitue un point de départ dans l'analyse du politique. C'est vers les conditions dans lesquelles l'asymétrie des ressources s'auto-entretient que nous portons notre intérêt. Pour rendre compte de la configuration notabiliaire qui s'institutionnalise dans le Pays, la configuration à leadership<sup>149</sup> de Jacques LAGROYE est pertinente. L'auteur désignait par là un système local de relations sociales qui s'organise autour d'un notable. Celui-ci assure son intérêt propre et celui du groupe social qui le soutient.

Ainsi, nous semble-t-il cohérent de lier la configuration à la définition procédurale du Pays. Cette définition implique l'analyse des imbrications entre activités économiques, politiques, sociales et l'idéologie territoriale. Elle montre comment le travail politique participe à la création de relations sociales qui légitiment la contingence de l'ordre local<sup>150</sup> mis à découvert lors des phases d'institutionnalisation du Pays.

## Construction du matériau empirique

Si le « terrain » se révèle avec l'empilement des données, il est illusoire de prétendre « tout recueillir »<sup>151</sup>. Aussi avons-nous préféré diversifier les sources pour les recouper entre elles et apporter de l'intelligibilité aux faits sociaux étudiés. Leur sélection va de pair avec la progression et la précision de la problématique. Faits et sources s'inscrivent dans un contexte historique, politique, institutionnel construit par le chercheur dont la réalité ne se répète jamais, parce qu'un énoncé n'équivaut pas à la réalité mais à un autre énoncé. Notre souci est de décrire précisément et avec fiabilité ce contexte<sup>152</sup>. Aussi notre travail s'appuie-t-il essentiellement sur des sources de première main. En conséquence, les entretiens en

<sup>149</sup> LAGROYE J. « Le leadership en questions, configuration et formes de domination », dans SMITH A., SORBETS C. (dir.) *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, col Res publica, PUR, p 47-70.

<sup>150</sup> *Ibidem* p 53

<sup>151</sup> BECKER H.S., *Les ficelles du métier .op. cit.* p 130. Comme l'écrit l'auteur avec humour, une thèse est une activité pratique qu'il faut bien finir un jour !

<sup>152</sup> *Ibidem* p 42, « Nous autres sociologues attribuons toujours, implicitement ou explicitement, un point de vue, une perspective, et des motifs aux personnes dont nous analysons les actes. Nous décrivons toujours, par exemple le sens que les personnes que nous avons étudiées donnent aux événements auxquels elles participent. La seule question, dès lors, n'est pas de savoir si oui ou on nous devrions faire ça, mais bien de savoir avec quelle justesse et précision nous le faisons. Nous pouvons – et de nombreux sociologues le font- rassembler des données sur le sens que les gens donnent aux choses. Nous découvrons alors –avec une précision, qui sans être absolue, est cependant supérieure à zéro- ce que les gens croient faire, comment ils interprètent les objets, les événements et les gens qu'ils côtoient dans leur vie. Nous le faisons en parlant avec eux au cours d'entretiens formels et informels ou lors de rapides échanges lorsque nous participons avec eux aux activités ordinaires que nous observons ; (...). Plus on s'approche des conditions dans lesquelles ils donnent effectivement et réellement du sens aux objets et aux événements, plus notre description de ce sens sera juste et précise »..

constituent le socle informatif. Mais ils sont complétés par des documents écrits officiels (débat législatifs, dispositifs législatifs et réglementaires, schémas régionaux d'orientation de l'action publique, contrats de Pays, rapports parlementaires, rapports d'évaluation des politiques régionales, diagnostics territoriaux, chartes de développement), des documents écrits professionnels (rapports d'activités professionnelles, supports méthodologiques professionnels), des supports de communication politique et institutionnelle locale, par des articles de presse locale et nationale. Sur l'accès aux sources écrites, on note la montée en puissance depuis cinq ans de la numérisation de supports écrits librement téléchargeables.

Des échanges informels avec les usagers du territoire, commerçants, artisans, agriculteurs, viticulteurs, lycéens, étudiants, s'ils ne sont pas cités dans la rédaction fournissent par ailleurs quelques « bruits de fond » qui participent également à la compréhension de l'action publique étudiée.

### **Se déplacer pour connaître la matérialité des lieux de l'action**

Le choix du matériau et du terrain est pratique. Sa proximité géographique en favorise l'étude sur pièces et sur place. Les kilomètres parcourus (environ 3000 en automobile, en train, à pied) à l'occasion de la recherche des sources sont un des éléments importants à la connaissance du territoire étudié. La ruralité prend un sens particulier au mois de novembre, dans le brouillard, sous la pluie, à Saint Haon Le Châtel dans la Côte Roannaise !

Mais au-delà de l'anecdote, il nous a semblé scientifiquement pertinent de connaître les lieux physiques de l'action, surtout quand on prétend parler de territorialisation de l'action publique. Par exemple, se rendre à un rendez-vous dans les locaux de la communauté de communes du Pays de la Pacaudière dans le Roannais permet de comprendre ce que signifie l'enclavement d'un territoire, mais aussi par la signalétique qui indique le local flambant neuf, par le matériel informatique à disposition, de vérifier l'effort financier à destination des EPCI réalisé par les anciens CGD. L'attention portée à ces quelques éléments concrets facilite la comparaison entre les deux territoires quand, à l'opposé une communauté de communes tout aussi rurale comme celle Nizerand Morgon dans le Beaujolais ne bénéficie pas de local en propre mais se réfugie dans une salle annexe à la mairie du village.

Les déplacements sur place mettent l'enquêteur face aux difficultés des territoires ruraux, à l'isolement des villages. L'animation d'un dispositif territorial CDPRA, la mobilisation de la société civile dans les conseils de développement est une gageure, voire un exploit quotidien dans des villages qui vieillissent ou qui vivent grâce à l'économie résidentielle ne durant que deux mois dans l'année. Ainsi la portée d'une action comme la réalisation d'un réseau d'écoles de musiques au sein d'un territoire rural en zone semi montagneuse comme la partie Nord Ouest du Roannais, ou encore la création d'une activité de portage de repas dans le Haut Beaujolais protège l'enquêteur contre les préjugés sur ce qui serait trop vite classé comme petits problèmes d'action publique. On peut certainement entonner le refrain du saupoudrage propre au développement territorial, mais favoriser l'accès à l'apprentissage d'un instrument de musique à des petits villageois poursuivant leur formation musicale au Conservatoire dans la capitale régionale n'est pas anodin.

Enfin, des activités a priori hors sujet comme la randonnée pédestre dans les Pierres Dorées dans le Beaujolais, dans le parc de la Madeleine ou les Bois Noirs dans le Roannais ne relèvent ni de l'exotisme méthodologique ni de l'égarement de l'enquêteur. Elles autorisent des rencontres avec les usagers du territoire qui participent aussi à la construction sociale de la réalité que l'apprenti chercheur tente d'établir.

### **Sources écrites**

Le Pays est un espace politique qui produit du savoir et des savoir-faire pour et sur le territoire (rapports parlementaires, rapports experts, schéma prévisionnel, diagnostic territorial, charte, connaissance statistique des Pays, Système d'Information et de Gestion régional, organisation de colloques, formation continue spécifique aux métiers du développement territorial). C'est sous l'angle privilégié de leur standardisation, de leur circulation et de leurs usages, composants des échanges politiques territorialisés, que sont étudiées la mise en œuvre et la coordination des Contrats de Développement de Pays en Rhône-Alpes et des dispositifs infra régionaux connexes. Aussi avons-nous classé les sources écrites en trois catégories présentées ci-dessous. Cette classification comme toutes les classifications est discutable. Elle permet cependant de les ordonner relativement à la contrainte pratique qu'elle exerce sur les acteurs participant au processus de développement territorial. Les kits fournis par la Région, les guides de la DATAR, aujourd'hui dénommée Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire (DIACT), les contrats ou textes réglementaires, etc. sont autant de cadres cognitifs et normatifs qui orientent l'action. Elle a été sujette à révision au fil de l'observation.

Tableau non exhaustif des sources écrites en tant que savoirs d'action

CORPUS ET DOCTRINE	METHODES	TECHNIQUES DE MISE EN OEUVRE
Rapport Auroux Rapport Chérèque Rapport Morvan sur les SRADT Rapport Mercier Travaux de la DATAR, DIACT Doctrine rhônalpine de développement territorial Textes de lois, débats parlementaires, circulaires Procès verbaux de réunions	Méthodes de diagnostic utilisées en stratégie d'entreprise du type Boston Consulting Group (opportunités/ menace, stratégie/action) Rédaction de la charte de Pays Démarche et management de projet (structure organisationnelle en projet)	Contrat Fiches action, fiches méthodes Kits région Kits DATAR Documents de formation ARADEL (les cahiers du développeur) Support en ligne sur <a href="http://www.projetdeterritoire.fr">www.projetdeterritoire.fr</a> , Support méthodologique du crdr <a href="http://www.crdr.org">www.crdr.org</a> et autres sites internet

### Presse locale et nationale

Les archives numériques des éditions ligériennes et rhodaniennes du quotidien *Le Progrès* de 2001 à 2008 constituent le support de notre revue de presse locale. Des gazettes locales à édition limitée complètent ces données.

Les archives numériques du *Monde*, du *Figaro*, de *Libération*, des *Echos* et de *l'Humanité* sur cette même période ont aussi été consultées pour rendre compte des prises de position des différents acteurs sur les projets étudiés, de les resituer dans des enjeux politiques nationaux et locaux.

Les archives de presse numérisées, mise en ligne sont référencées comme les ouvrages et articles imprimés. Elles ne sont pas des pages de sites Internet qui disparaissent avec leur changement d'adresse. Ce qui signifie que nous ne précisons pas la date de leur consultation au même titre que n'est pas précisée la date de lecture d'une livre ou d'un article imprimé dans une revue.

### Statut et approche réflexive de la source écrite

Pour expliquer le rapport que nous entretenons avec les sources écrites, nous nous appuyons sur l'exemple de la charte de territoire. La charte de Pays peut être assimilée à un pacte originel qui à partir d'un diagnostic sur la situation démographique, économique,

sociale et culturelle de l'espace Pays propose une stratégie de développement territorial. Elle repose sur une matrice Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces couramment utilisée en science de gestion. C'est d'une part une base de données utile par la quantité et la diversité des informations quantitatives et qualitatives recueillies sur et pour le territoire. D'autre part elle s'inscrit dans une perspective politique ; elle est objet de négociation entre les différents acteurs locaux (conférence régionale de développement territorial, présidents des communautés de communes, députés-maires des villes centres de Villefranche sur Saône et Roanne, conseils de développement, comités de pilotage) que les rédacteurs, c'est-à-dire les chargés de mission du Pays doivent prendre en compte. Enfin elle sert de base au conventionnement et au financement des opérations qu'elle prévoit. Donc elle n'est en aucune façon une source d'information brute, neutre. Sa portée doit être contextualisée relativement aux étapes du processus d'institutionnalisation du Pays.

D'autres sources écrites comme les plaquettes de communication éditées par les différentes institutions prenant part à cette action collective ont été relevées pour identifier les représentations du territoire et du développement qu'elles véhiculent.

D'autres sources écrites officielles, qui, a priori, semblent importantes apportent moins. Par exemple les procès verbaux des comités de pilotage. Ils informent sur la composition de la configuration d'acteurs par le relevé des présents et excusés. Mais leur contenu sous forme de phrases plus ou moins bien reprises par le ou la secrétaire de séance est souvent d'un faible intérêt parce que les problèmes importants ont été arbitrés de manière informelle au sein du bureau politique qui précède la réunion du comité de pilotage. Les informations pertinentes sont obtenues par d'autres voies.

Enfin, la source écrite même officielle n'est pas exempte d'imprécision qui peut conduire l'enquêteur à une fausse interprétation. Nous empruntons à la réflexion de Jean Pierre VERNANT, grand scientifique et héros de la résistance qui s'interrogeait dans son ultime ouvrage<sup>153</sup> sur la portée de cette expérience humaine dans ses travaux de scientifique<sup>154</sup>. En particulier sur le travail d'historien qui doit articuler remémoration, témoignages, documents archives et la portée probante de ces différents éléments. Cherchant à éclaircir les conditions d'une décision de l'Éducation Nationale et de ses sbires qui aurait pu entraîner son arrestation par la Milice au printemps 1944 sans l'intervention salvatrice « *d'hommes quelconques -personne et tout le monde-* », il rapporte qu'après vérification des archives concernant ses activités d'enseignant agrégé de philosophie et de militant communiste résistant, les Renseignements généraux chargés de le surveiller l'avaient confondu avec son frère<sup>155</sup>, agrégé de philosophie et résistant comme lui. Sans conséquences fâcheuses pour ce dernier. Se questionnant sur ce « *qui s'est réellement passé* » pour délier « *le certain de l'incertain* » en ces temps lointains, il relate plus loin la falsification d'un acte administratif par des membres de la Résistance armée ayant permis la libération de quelques uns des leurs emprisonnés dans la citadelle de Sisteron en octobre 1943. Le « faux authentique » a eu par la suite des conséquences pénibles sur la reconnaissance en tant que fait de résistance de cette libération. L'auteur à propos de ce faux authentique acte administratif écrit : « *Tant qu'on le prend en lui-même comme un fait brut, décisif, il ment. Quand on s'interroge sur ce qu'il cache, c'est- à-dire sur la façon dont, derrière son apparence lisse, le document dissimule la série des actes humains orientés qui l'ont construit, fabriqué pour*

---

<sup>153</sup> VERNANT J.P. *La traversée des frontières. Entre mythes et politique II*, Librairie du XXème siècle, Seuil, 2004, 189 p.

<sup>154</sup> En particulier l'admirable et émouvant chapitre premier intitulé « Un temps insoumis », p 17-59.

<sup>155</sup> *Ibidem* p 28-41.



*réaliser un projet, c'est alors et seulement qu'il jette un peu de lumière sur un moment de l'histoire de la Résistance »*<sup>156</sup>.

Sur le plan scientifique, dans un contexte historique totalement différent, considérant malgré tout que l'événement forme un bloc, modestement, on en déduit la nécessité de mixer et articuler les sources entre elles. C'est cette garantie que nous prenons en recourant aux entretiens pour compléter notre enquête.

### Sources orales

Le recours aux entretiens ne va pas non plus sans controverse<sup>157</sup>. Ils sont cependant un outil incontournable pour accéder au réel<sup>158</sup>, si l'on s'entoure de quelques précautions d'usages. Ainsi, les entretiens semi directifs, individuels ou collectifs, d'une durée comprise entre quarante minutes et trois heures, sont enregistrés puis retranscrits et annexés au mémoire de doctorat dans un document exprès. Ils ont non seulement permis de resituer le processus de développement territorial dans son historicité, mais ils ont été un des éléments d'analyse des pratiques quotidiennes des acteurs du processus étudié. A cet effet, les entretiens ont tous été précédés d'un guide envoyé à la personne interviewée, lui autorisant un délai raisonnable de préparation. Certaines de ces personnes allant jusqu'à dire que ce moment réflexif sur leur propre pratique leur a été utile pour donner du sens à leur travail. Quelques exemplaires de ces documents préparatoires aux entretiens figurent dans le relevé annexé. Pour des raisons pratiques d'enregistrement et de disponibilités des interviewés, les entretiens se sont déroulés dans locaux où ceux-ci exercent leur profession ou remplissent leur mission, à l'exception de deux rendez vous dans un lieu public avec les présidents démissionnaires du Conseil de développement du Beaujolais. Comme convenu avec les personnes interrogées, toutes les citations d'entretiens sont anonymes : seuls les numéros d'entretien et leurs dates sont indiqués dans le corps de la thèse, en renvoi au document annexé.

Sur un total de cinquante deux entretiens qui se sont déroulés entre Février 2003<sup>159</sup> et Décembre 2008, quarante huit ont été consignés et retranscrits dans un document annexe au mémoire de thèse. L'absence des quatre retranscriptions s'explique par les raisons suivantes :

Le premier, en date du 17 février 2003 est un entretien exploratoire avec un chargé de mission du Pays Beaujolais. C'est un entretien de rodage et une recherche de contacts et de documents. Il se traduit par une liste de personnes à joindre, de quelques éléments cartographiques et de quelques informations sur le plan d'action à venir. Le deuxième entretien exploratoire, à la suite des contacts identifiés est une impasse. La personne interviewée chargée de l'action sociale au sein de l'antenne de la Caf de Villefranche sur Saône devait fournir des informations sur une éventuelle territorialisation de l'action sociale au sein d'une institution dont l'échelle territoriale de compétence est le Département. La titulaire absente, la remplaçante était peu informée du plan d'action prévu au Pays. Mais

<sup>156</sup> *Ibidem* p 46-47.

<sup>157</sup> BONGRAND P. LABORIER P. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? » *Revue française de science politique* vol 55, n°1, février 2005, p 73-111.

<sup>158</sup> PINSON G., SALA PALA V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue Française de science politique*, vol 57, n°5, octobre 2007, p 555-597.

<sup>159</sup> Nous avons intégré une quinzaine d'entretiens conduits lors de notre mémoire de DEA. *L'émergence des territoires de projet : Les pays Beaujolais et Roannais entre action publique concertée et domination.*, 2004, 137 p. Cette intégration des entretiens de DEA à notre travail de doctorat nous permet de rendre compte des évolutions du CDPRA sur la totalité de la procédure.

elle a surtout permis d'éviter de prendre une direction hasardeuse sur la territorialisation des services publics inexistante à cette époque.

Les deux autres entretiens ne sont pas retranscrits en raison de la défaillance des cassettes magnétiques d'enregistrements. L'un s'est déroulé le 19 mai 2004 avec la correspondante du Pays de la CCI du Roannais. L'autre, le 26 mai 2004 avec la responsable des CDPRA à la Direction des Politiques Territoriales de Rhône-Alpes. Ils ont été exploités mais ne figurent pas dans le corps de la thèse.

Pour commencer la campagne d'entretiens, le choix et l'ordre des interlocuteurs est important parce qu'il conditionne la compréhension du processus. Le terrain se dévoile et se construit progressivement au fil des lectures et discussions, aussi, nous est-il apparu de bonne pratique de favoriser les chargés de missions des Pays avant les élus en charge de leur direction. D'abord parce qu'entamer les entretiens par le président du conseil général de la Loire, par ailleurs ministre de la Justice ne nous est pas apparu comme la meilleure idée ! D'une part pour l'apprenti chercheur mieux vaut se rôder sur des acteurs plus disponibles et au registre d'action et de discours moins étendus. D'autre part la crédibilité et l'utilité des informations recueillies ne va pas forcément avec le rang hiérarchique des personnes entendues. Enfin les agents de développement sont « l'acteur nodal type » supposé fournir des informations à la fois politiques et techniques sur la recomposition territoriale à l'œuvre. C'est d'ailleurs vers certains d'entre eux que sur la durée de l'étude nous retournons pour suivre l'évolution des dispositifs. Ils sont des « acteurs baromètres » qui ont de l'ancienneté dans leur travail, connaissent les rouages du jeu politico-administratif. De ce fait, ils représentent une mémoire du développement territorial vers laquelle se tournent les nouveaux venus dans ce domaine de l'action publique. Leur expérience garantit une forme de lucidité dans l'analyse du jeu des acteurs et des changements réels de l'action publique.

A partir des données obtenues, une classification sommaire des interlocuteurs possibles a été établie sur la base de leur qualité d'acteur technique ou politique, qui représente de manière équilibrée les territoires et les dispositifs étudiés et les différentes institutions intervenant dans ce processus. Cette grille a été affinée en distinguant des catégories d'acteurs ruraux, urbains, socio-économiques, associatifs, représentant de la ville centre ou des petites communautés de communes, élus dominants, élus de second rang, ceci dans le souci d'établir une représentativité, qui à défaut d'être objective aurait le mérite d'être au moins équilibrée. La difficulté de la détermination de l'échantillon est grande tant les territoires de projet mobilisent des espaces et des acteurs multi-niveaux. Il a fallu trancher et identifier les « acteurs pertinents ». Nous avons principalement limité nos entretiens aux acteurs qui ont participé au processus. On pourrait les appeler « les dominants », en gardant toujours à l'esprit que la participation au processus peut parfois n'être qu'un alibi au service d'une recherche de légitimité. Ce qui explique le refus de certains syndicats de salariés ou des entreprises en tant qu'entités autonomes de production de prendre part à ce qui s'apparente parfois à un jeu de dupes. Au niveau intercommunal, la majorité des présidents d'EPCI qui constituent les Pays et les agents de développement, les chargés de mission qui y travaillent ont été interrogés. Le terme agent de développement est un intitulé générique désignant les salariés des collectivités locales et des Pays, fonctionnaires ou non, qui interviennent comme des généralistes de l'action publique. Les chargés de mission jouissent dans le meilleur des cas d'une définition de leur poste et de leurs tâches plus précise que les agents de développement. Toutefois les deux termes correspondent souvent à des réalités du travail quotidien identiques. Ils participent à la réalisation des diagnostics territoriaux, à la rédaction des chartes de développement et à la mise en relations des acteurs et institutions qui participent aux Pays.

On relève un nombre plus important d'agents de développement dans le Roannais que dans Beaujolais, l'intercommunalité de projet étant plus ancienne est mieux structurée dans le premier territoire. Les communautés de communes rurales du Beaujolais très récentes, à l'époque des premiers entretiens n'avaient pas embauché de techniciens. Au niveau régional, la Direction des Politiques Territoriale a été l'objet de notre attention, ainsi que les élus régionaux « référents » des Contrats de Développement de Pays en Rhône-Alpes et Contrats Territoriaux Emploi Formation. En ce qui concerne l'État, ce sont les acteurs des administrations déconcentrées qui participent à la territorialisation des politiques étudiées qui ont été entendus. Ces politiques publiques mobilisent un nombre important d'acteurs, hors Pays comme les chambres consulaires ou les Assedic. Les individus membres de ces institutions ayant collaboré à la mise en œuvre des contrats d'action publique territoriaux étudiés ont été entendus.

L'entretien au-delà de la technique est une relation sociale au sein de laquelle la façon de se présenter, de présenter son travail, l'empathie ou l'antipathie pour la personne questionnée, la plaisanterie, le recentrage de l'échange, le lieu de l'entretien comme le bureau du maire ou de l'agent de développement, sa durée sont autant de détails qui jouent pour amener la personne interrogée à livrer son expérience, son avis sans fard. La création de l'ambiance d'entretien demande du temps. Le renouvellement de l'exercice construit l'expérience de l'enquêteur, celle qui crée les conditions du « relâchement » de l'interlocuteur, à partir duquel l'entretien peut devenir une discussion, parfois un monologue où la parole s'est libérée. On atteint son but, quand par exemple, on fait sortir l'acteur de son jeu habituel d'homme politique en représentation qui manipule un langage à double détente, pour l'amener à des considérations exprimées sans trop de circonvolutions.

Enfin, les discussions informelles ou les conversations téléphoniques non retranscrites ont également complété les sources orales. Leur statut est ambigu. Elles sont utiles à la compréhension du jeu d'acteurs, dans le sens où elles recourent d'autres sources et permettent de donner de nouvelles directions d'investigation. Elles sont prises en compte dans le travail de restitution, mais ne sont pas citées dans le corps du rapport de thèse. Par exemple, les appels téléphoniques à deux anciens membres fondateurs de l'Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Économique Locale (ARADEL) ont été utiles à la compréhension de l'origine et de l'évolution de cette association, essentielle à la formation d'un corpus de savoirs du développement territorial. Mais ils ne sont pas cités dans la rédaction.

## Annnonce du plan

La restitution de notre enquête sur l'ingénierie territoriale observée dans les Pays du Beaujolais et du Roannais, en liaison avec de nombreux autres dispositifs (Contrats d'agglomération, Contrats Territoriaux Emploi Formation, Leader) met en lumière une tendance forte à la recentralisation de la gestion publique territoriale. En effet, l'étude de l'ingénierie en action laisse apparaître deux mouvements en apparence contradictoires. D'une part la territorialisation de l'action publique via les territoires de projet, d'autre part un processus lent de recentralisation de la gestion publique territoriale. L'articulation de ces deux mouvements est assurée par l'ingénierie territoriale.

Pour mener à bien cette démonstration, nous avons fait le choix d'exposer ce travail en trois parties.

### **Première partie : L'ingénierie au service du projet territorial**

La première partie montre comment l'ingénierie territoriale se met au service du projet territorial. Nous y analysons les conditions politiques et institutionnelles de son intervention dans les dispositifs territoriaux étudiés. Nous mettons en évidence la pluralité des logiques d'actions qui structurent le cycle de production du développement territorial. Nous établissons que le rôle de l'ingénierie territoriale dans la définition des périmètres pèse sans être déterminant. Les périmètres résultent avant tout d'un partage politique entre élus locaux dominants, les présidents des conseils généraux concernés, le maire de la ville centre et les parlementaires avec l'accord du Préfet. Les présidents des communautés de communes obtempèrent aux injonctions des acteurs précités, plus qu'ils ne décident du périmètre.

Cette phase, lors de laquelle l'ingénierie territoriale n'infléchit pas les stratégies de contrôle territorial, mais leur fournit des éléments de légitimation conditionne la gestion des contrats de développement.

En ce qui concerne la gestion des contrats, les règles de l'action y sont plus fines que dans la définition des périmètres. La situation économique impose des stratégies coopératives sans pour autant bousculer une division verticale du travail politique bien huilée. Ainsi, le consensus et la collégialité observés reposent sur un accord tacite de hiérarchisation du pouvoir sans hiérarchie institutionnelle.

C'est dans ces conditions que l'ingénierie territoriale cherche à coordonner des programmes d'actions qui s'entremêlent. La recherche de cohérence passe par la création de mécanismes de liaisons entre les différents contrats d'action publique qui alourdissent leur mise en œuvre sans résoudre leurs difficultés de pilotage.

### **Deuxième partie : L'ingénierie territoriale traversée par les conceptions organique et mécaniste du développement territorial**

La deuxième partie établit que l'ingénierie territoriale est traversée par les conceptions organique et mécaniste du développement territorial. L'ingénierie territoriale est un système socio technique influencé par deux approches opposées du développement territorial qui orientent les usages des savoirs et instruments d'action publique. C'est sous les traits d'une bureaucratie professionnelle territoriale qu'elle offre un cadre synchrétique à ces contradictions.

La conception organique du développement territorial mobilise un large panel d'acteurs. Élus, agents de développement, experts, agents des services publics, membres de la société civile composent l'ingénierie territoriale qui crée des savoirs d'interface sur la base de la transversalité des méthodes et des contenus pour répondre aux besoins constatés sur le territoire infra régional. L'enrichissement cognitif du processus de développement et la proximité en sont les principes de légitimation. La régulation est de type pragmatique.

La conception mécaniste du développement territorial est orientée vers la gestion routinière de procédures standardisées. Le territoire infra régional se confond avec la procédure qui l'anime, l'ingénierie territoriale réduite à quelques agents de développement et chargés de mission administre le développement territorial en dehors de la société civile locale. Celle-ci mobilisée dans les enceintes participatives est emportée par la technicité et la dérive bureaucratique de l'action publique territoriale.

Dans la bureaucratie professionnelle territoriale, les agents de développement sont les acteurs nodaux incontournables au « synchrétisme territorial ». Parmi eux, les tenants de la conception organique font de l'expérimentation et de l'analyse du

---

processus de développement la singularité de leur métier. Les partisans de la conception mécanistes cèdent progressivement au ritualisme bureaucratique qui marginalise le caractère opérationnel de leurs actions.

Finalement l'ingénierie territoriale en action dans les territoires infra régionaux structurée par l'opposition de ces cadres cognitifs prépare le « terrain » à la recentralisation de la gestion publique territoriale.

### **Troisième partie : L'ingénierie territoriale, instrument de recentralisation de la gestion publique territoriale**

La troisième partie désigne l'ingénierie territoriale comme un instrument de recentralisation de la gestion publique territoriale. C'est par la circulation d'une vision réticulaire du territoire et d'une doctrine organiciste du développement territorial que la DATAR puis la DIACT et leurs nombreux relais normalisent les représentations et les méthodes d'action publique. L'ingénierie territoriale sollicitée par des appels à expérimentation, des appels à projet et des programmes de recherche action se place sous l'influence de ces schémas cognitifs. Elle se plie alors sans difficulté à un conformisme des projets qui prépare « le terrain » à la recentralisation de la gestion publique territoriale. Il se produit un détournement du sens de l'action publique comme si la marge de manœuvre laissée au pouvoir local dans les politiques constitutives contractuelles avait été la condition nécessaire à la recentralisation de la gestion via le régime d'agence.

Cette technologie de gouvernement qui associe la logique bureaucratique et la logique de l'arrangement nécessaire à la réalisation de l'action collective signe le retour de l'injonction autoritaire de l'État. Le passage d'une logique contractuelle à une relation d'agence éloigne les décideurs et évaluateurs des acteurs chargés de la mise en œuvre de l'action. Prise dans cette mécanique, l'ingénierie territoriale devient paradoxalement un instrument de « déterritorialisation » de l'action publique et de rationalisation de l'architecture institutionnelle locale.

# Première partie : L'ingénierie territoriale au service du projet territorial

Le développement territorial est aux prises avec des forces contradictoires qui traversent ses phases de mise en œuvre. Les stratégies de contrôle territorial sur fond de luttes institutionnelles qui accompagnent la recomposition territoriale sont un élément clé de compréhension de ce qui se joue dans les Pays. Le pouvoir politique ne pouvant s'exercer que sur une population identifiée à l'intérieur d'un territoire aux frontières reconnues, la question des limites territoriales s'applique aussi aux Pays.

Comme les « frontières » sont des institutions qui bornent le pouvoir politique, nous considérons le Pays comme un groupement politique territorial doté d'un appareil de gouvernement chargé de concevoir et mettre en œuvre des actions de développement territorial à forte orientation économique<sup>160</sup>. Que ce gouvernement soit multi-niveau est une caractéristique marquante du Pays, mais cette caractéristique ne change rien à sa nature politique et la nature même du pouvoir politique qui ne s'exerce qu'à l'intérieur de frontières établies et reconnues.

Son orientation économique signifie que le « Pays politique » et les autres dispositifs infra régionaux, prenant en compte les faits économiques dans la conduite des affaires publiques recherchent les cadres favorables au développement de l'activité économique locale sans intervenir sur l'autonomie des agents économiques et sociaux. Certains de ces agents économiques et sociaux peuvent être associés aux débats sur les orientations et la mise en œuvre partagée de l'action publique. Le Pays est alors un lieu de régulation au sens que lui donne Jean Daniel REYNAUD<sup>161</sup>. Dans l'action qui s'y déroule certaines règles se créent, d'autres se transforment ou disparaissent<sup>162</sup>.

En ce qui concerne la phase de définition des périmètres des CDPRA<sup>163</sup> et des CTEF, les règles d'action sont assez simples à découvrir. Bien que leur délimitation mobilise l'ingénierie territoriale via les nombreuses études qui pourraient légitimer leur tracé, celui-

<sup>160</sup> Selon la terminologie wébérienne empruntée aux catégories de la sociologie dans WEBER M. *Économie et société. Les catégories de la sociologie Tome.*, Plon, réédition de 1995, p 88-102. L'auteur précise : « Par opposition à « activité économique », nous appellerons « activité à orientation économique », toute activité qui (a) est orientée en principe à d'autres fins mais qui tient compte dans son déroulement de faits économiques (la nécessité subjectivement reconnue d'initiatives économiques) ou qui (b) est d'orientation essentiellement économique mais utilise pour parvenir à ses fins des moyens violents. Autrement dit, toute activité dont l'orientation n'est pas essentiellement et pacifiquement économique, mais dans la détermination de laquelle entrent des facteurs économiques ». Voir aussi p 116-118.

<sup>161</sup> REYNAUD J.D. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin (1993), 2004, p XVI (préface). « Une règle est un principe organisateur. Elle peut prendre la forme d'une injonction, ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action. Elle introduit dans l'univers symbolique des significations, des partitions, des liaisons ».

<sup>162</sup> *Ibidem* p 19.

<sup>163</sup> Les termes Pays et CDPRA sont équivalents. Comme nous l'avons précisé en introduction, les CDRA, dispositifs régionaux couplés à la politique étatique des Pays donnent lieu à la création de CDPRA.

ci résulte d'abord du partage politique territorial entre quelques notables sur fonds de luttes institutionnelles. L'architecture institutionnelle locale, chantier permanent depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983 est une incertitude que les notables essaient de domestiquer. La meilleure façon d'en contrôler les enjeux est de participer à la délimitation des périmètres des Pays et des dispositifs qui leur sont liés.

Dans la phase de gestion des contrats, les règles du jeu sont plus subtiles. L'édifice intercommunal, sur lequel repose les CDPRA et les CTEF, dispositifs multi-niveaux en relation avec la Région et l'État, donne lieu à des négociations qui doivent servir les uns sans desservir les autres. Autrement dit, il y a ici une forme d'indétermination des règles qui cherchent à assurer la cohésion de l'action publique territoriale multi-niveaux. Mais ces règles se heurtent à la difficulté de gouverner des formes organisationnelles aux logiques de fonctionnement contradictoires.

## Chapitre 1 : L'ingénierie territoriale dans la légitimation du partage politique du territoire

Le développement territorial nourrit le processus de recomposition territoriale autant qu'il s'en imprègne. D'une part, il participe à la délimitation de nouveaux territoires comme les Pays par le jeu de la coopération intercommunale et la mise en réseau des multiples strates et acteurs de la gestion publique territoriale.

D'autre part, sa mise en œuvre contribue à la « dé-limitation »<sup>164</sup> des dits territoires, processus qui désigne un recul de la domination territoriale par l'affaiblissement des fonctions de définition et de contrôle des frontières.

Ce double jeu de délimitation/dé-limitation sape l'assise de la domination politique qui ne peut s'exercer qu'à l'intérieur d'un espace clos où s'exerce sa souveraineté. Cette opposition entre la fermeture des circonscriptions politiques et l'ouverture des territoires fonctionnels s'inscrit dans un mouvement de balancier qui, selon Bertrand BADIE, nous ferait passer « *d'une politique du territoire faite de centres et de périphéries, de bornages et de compétences exclusives, à une politique de l'espace faite d'appartenances multiples, d'échanges et de réseaux* »<sup>165</sup>.

L'ingénierie territoriale construit les cadres cognitifs nécessaires à cet éventuel changement de paradigme. Mais en l'absence d'instance arbitrale effective<sup>166</sup> ou plus simplement de chef de file en matière de développement territorial, la définition des périmètres des CDPRA et CTEF résulte de luttes institutionnelles et des logiques de fiefs. Les notables s'affranchissent des périmètres d'études prévus par ces dispositifs. Les diagnostics territoriaux et autres préconisations issus des travaux de l'ingénierie territoriale

<sup>164</sup> INNERARITY D. *La démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*, (2002), traduction 2006, Flammarion, col CLIMATS, p 169.

<sup>165</sup> BADIE B. « Du territoire à l'espace » dans *La France au-delà du siècle*, L'Aube/Datar, 1994, p 7-14.

<sup>166</sup> GAXIE D. « *Structures et contradictions de l'édifice institutionnel* », dans *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, op.cit., p 276 et 277. « A défaut l'instance arbitrale effective, la régulation s'opère à travers les luttes dans le cadre de compromis et d'équilibres plus ou moins stabilisés passés entre les groupes ».

les influencent peu. Ces travaux peuvent cependant dénouer des situations de blocage politique. Ils viennent en appoint de légitimation du partage politique du territoire.

## **A Le maillage territorial donne lieu à de multiples diagnostics territoriaux**

---

L'article 22 de la Loi d'Orientation et d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire de 1999 prévoit que les communes et les groupements de communes intéressés à un regroupement territorial sous forme de Pays définissent un périmètre d'étude dans un dossier adressé au Préfet de Région. L'enjeu est de taille. Il s'agit pour les élus locaux de légitimer le choix des frontières de leur regroupement. A cet effet, l'ingénierie territoriale est mobilisée. Elle se compose des chargés de mission Pays qui recourent aux services centraux et déconcentrés de l'État, aux chambres consulaires, universitaires, cabinets de conseils, soit autant de ressources cognitives nécessaires à l'instruction du dossier examiné par la Préfecture de Région. Le diagnostic territorial qui justifie le périmètre n'est pas une production scientifique. C'est un assemblage structuré d'informations multi-sources destinées à soutenir une stratégie politique à orientation économique.

### **1 Présentation des périmètres des Pays Beaujolais et Roannais**

Les périmètres des Contrats de Développement des Pays Beaujolais et Roannais en Rhône-Alpes résultent de la recomposition de trois anciens CGD et des incitations financières régionales au regroupement dans des mailles élargies.

D'une part, le CGD Monts du Beaujolais et du Lyonnais, à cheval sur les Départements de la Loire et du Rhône, se scinde en deux parties. Ses communautés de communes rhodaniennes rejoignent le CGD Beaujolais/Plaine de Saône pour devenir le Pays Beaujolais (ou CDPRA du Beaujolais). Ses composantes ligériennes gagnent le CGD du Roannais pour constituer le Pays Roannais (ou CDPRA du Roannais).

D'autre part, l'incitation financière régionale vise à rapprocher ces espaces de développement des zones d'emplois définies par l'INSEE plus étendues, dans la perspective de leur coordination avec les CTEF.

### **Les périmètres en chiffres**

Le Pays Beaujolais regroupe 12% de la population totale du Département du Rhône. La communauté urbaine de Lyon, limitrophe, regroupe 55 communes où vivent 1 300 000 habitants, soit 75 % de la population du Rhône. Autrement dit, ces deux espaces intercommunaux totalisent 87 % de la population du Département du Rhône.

Le Pays Roannais regroupe 21 % de la population du Département de la Loire. Saint Etienne Métropole regroupe 43 communes pour un total de 390 000 habitants, soit 54% de la population de La Loire. Ces deux espaces totalisent environ 75 % de la population du Département de la Loire.

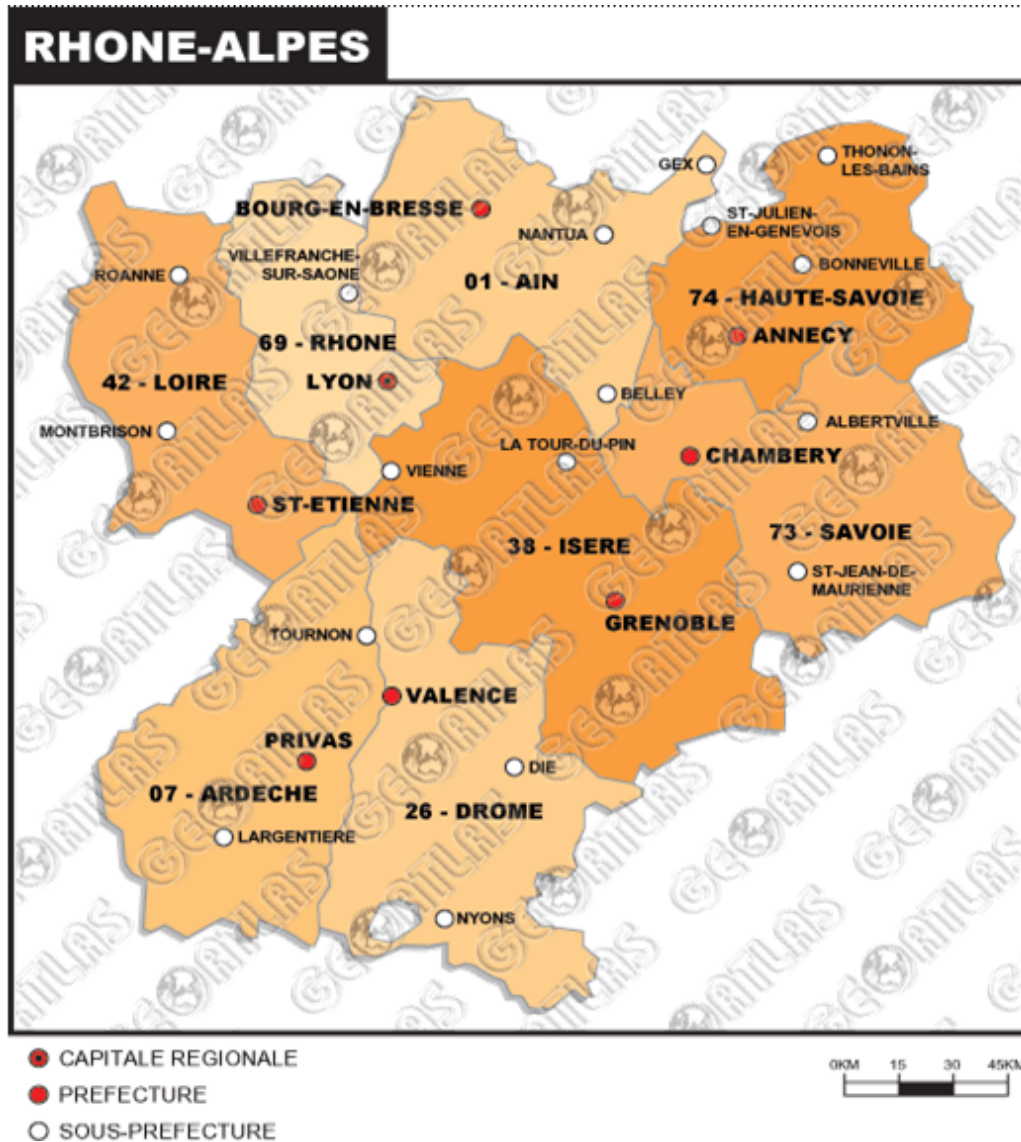
Ces ordres de grandeurs livrent une des clés du jeu institutionnel : le risque de perte d'influence des Départements du Rhône et de la Loire pris en étau entre Pays ruraux et deux intercommunalités urbaines administratives et économiques centrales.

Toutefois, bien que le Pays soit estampillé espace de projet pouvant s'affranchir des découpages administratifs, on remarque la quasi-superposition des communautés de communes aux cantons et du Pays à l'arrondissement. Ce qui signifie que ces outils de



rationalisation des procédures territoriales<sup>167</sup> n'échappent pas à la double influence du Département en tant que collectivité territoriale et niveau d'administration déconcentrée.

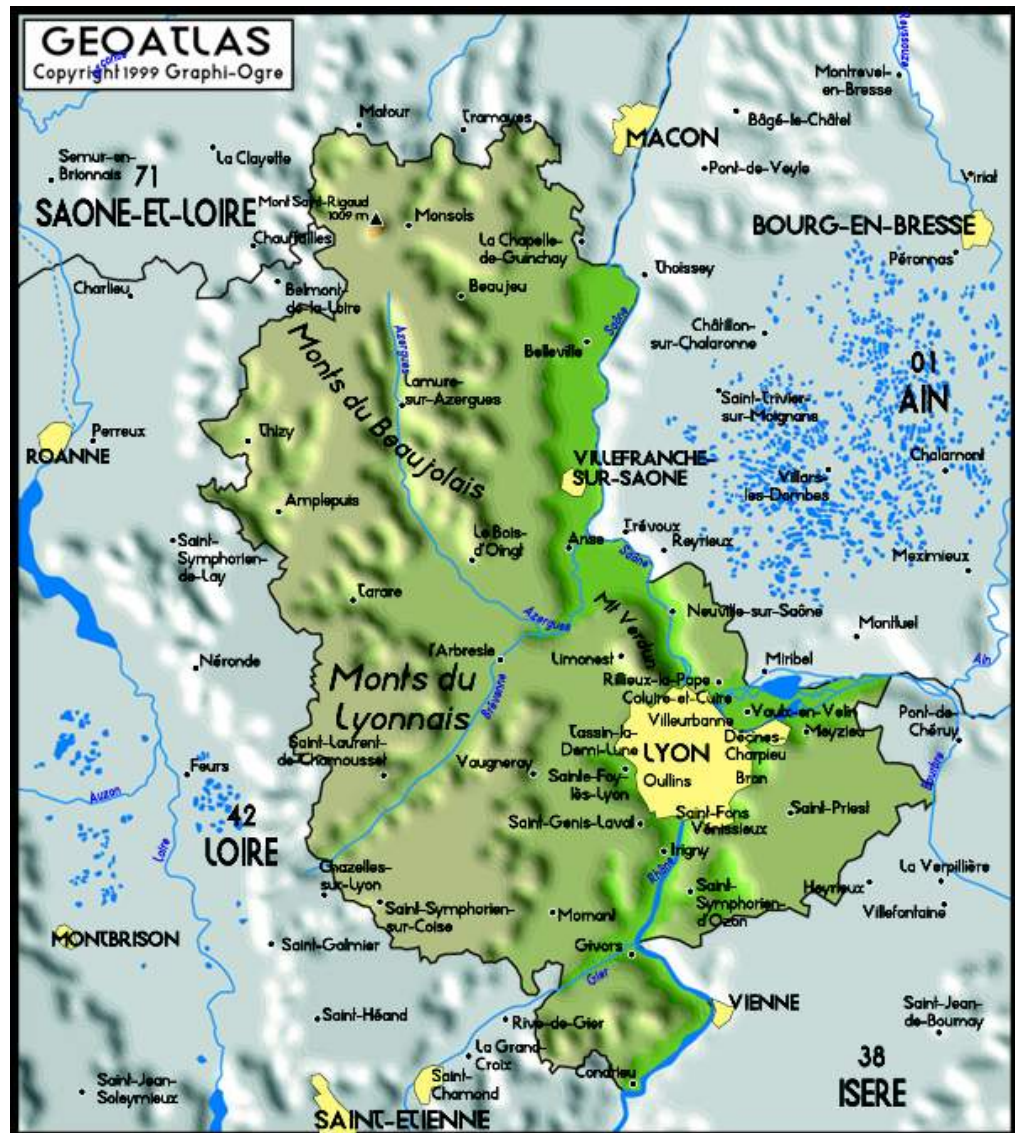
### Cartographie des différentes échelles territoriales : de la Région aux Pays



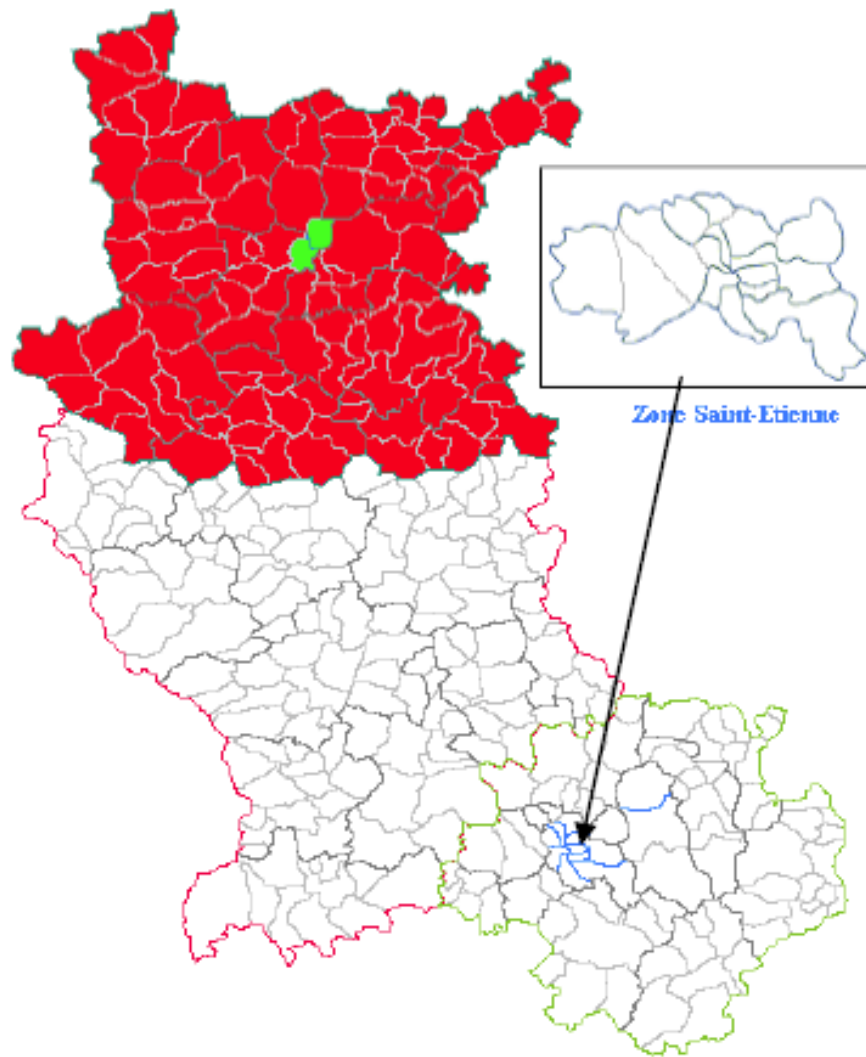
Région Rhône-Alpes, carte administrative

La carte administrative de la Région Rhône-Alpes présente les huit Départements qui la composent. Loire et Rhône sont deux Départements limitrophes qui ont constitué un CGD commun CGD Monts du Lyonnais et du Beaujolais dont la carte ci-dessous offre un aperçu en termes de reliefs et cours d'eau.

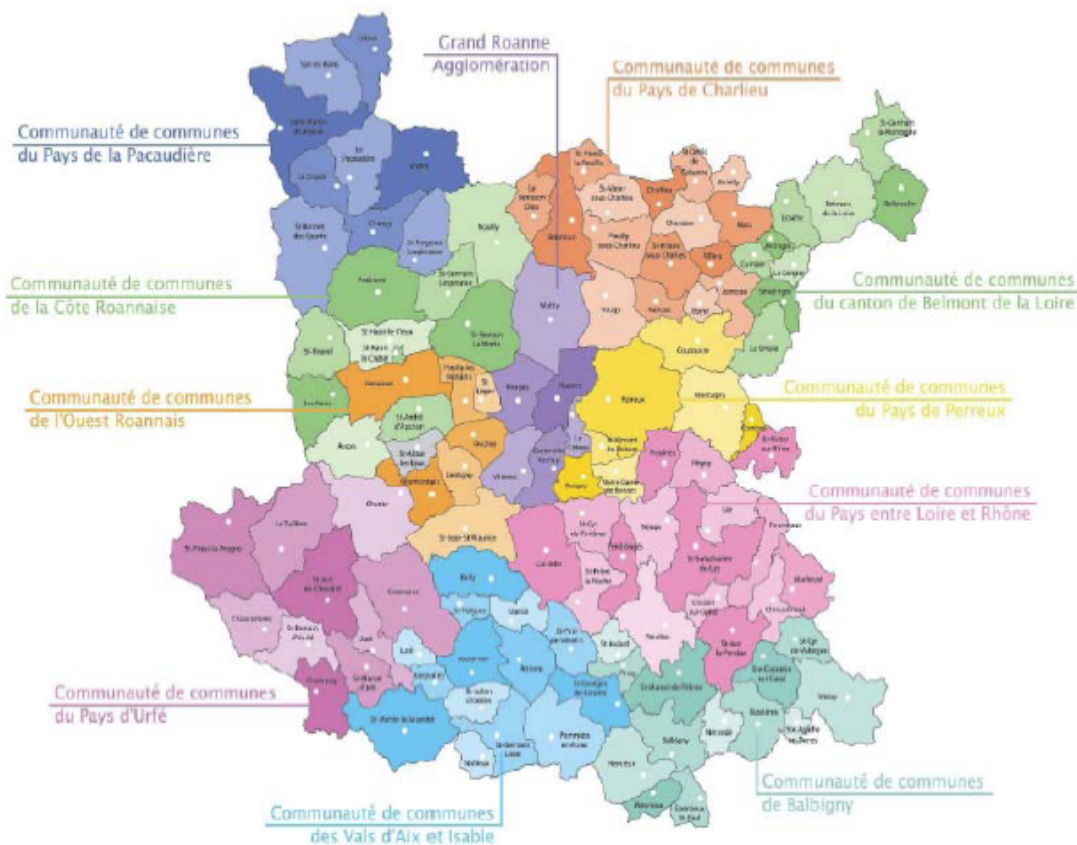
<sup>167</sup> DURON P. C'est l'objectif qu'assigne le législateur à la LOADDT Rapport n° 1288 fait à l'assemblée nationale au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n°1071), d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.



*Départements du Rhône et de la Loire (Reliefs et cours d'eau)*

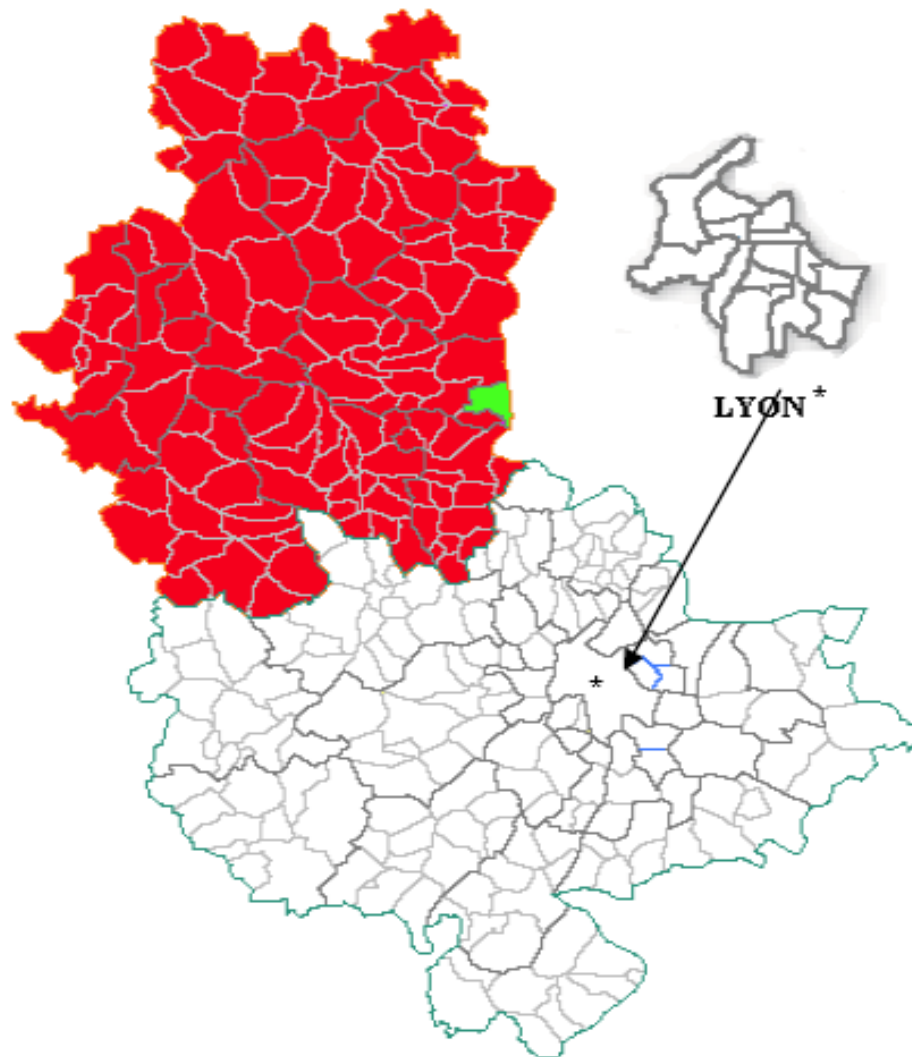


*Arrondissement de Roanne*



*Établissements Publics de Coopération Intercommunale composant le Pays Roannais*





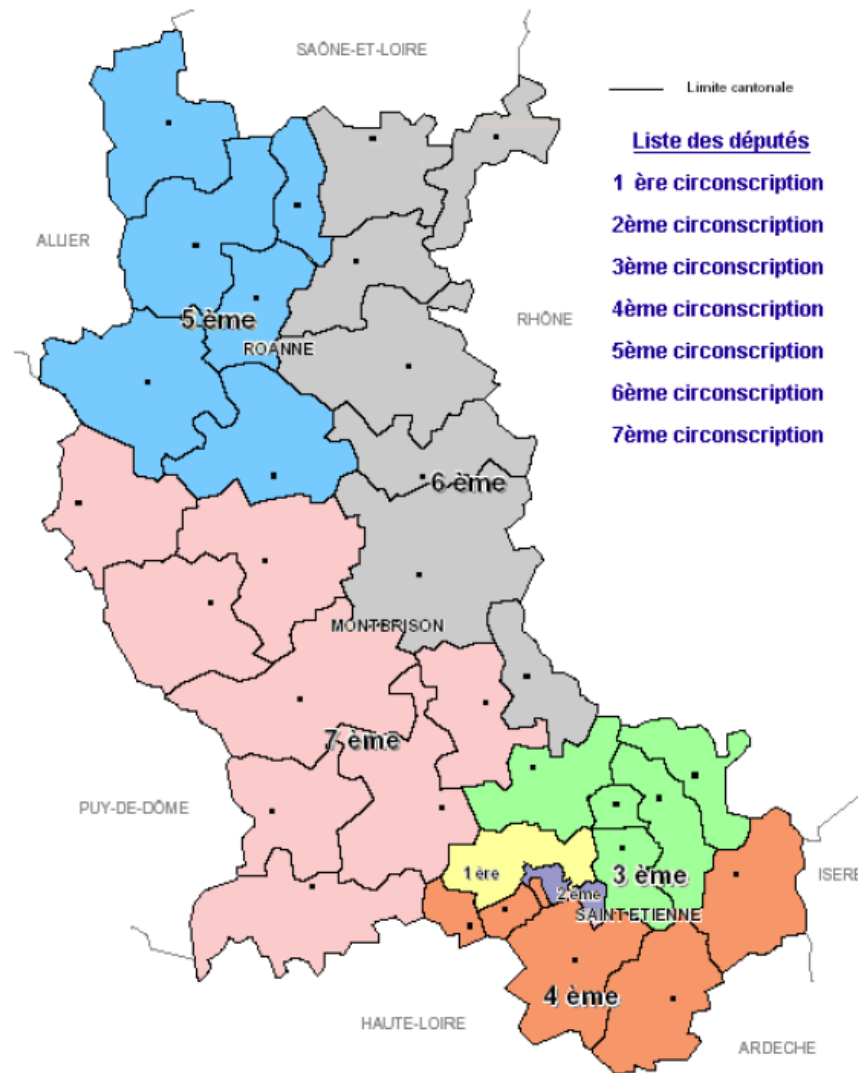
*Arrondissement de Villefranche sur Saône*



*Établissements Publics de Coopération Intercommunale composant le Pays Beaujolais*



*Circonscriptions avant redéfinition de 2009*



Circonscriptions législatives de la Loire avant redéfinition de 2009

### Description de la situation économique

Au sein des CDPRA, l'enjeu économique en général et de l'emploi en particulier est premier. La délibération du Conseil régional des 23 et 24 novembre 2000 relative à leur mise en œuvre est sans ambiguïté sur ce point : « *La sélection des projets devra mettre en avant, dans toute la mesure du possible, des arguments en termes de création d'emplois, de génération d'activité nouvelle, d'impact sur l'activité, d'animation et d'émergence de richesse nouvelles pour le territoire* ».

Face à ce défi, les zones d'emplois du Roannais et du Beaujolais Val de Saône ne sont pas logées à la même enseigne. La première est en perte de vitesse. La seconde présente une image contrastée.

Le Roannais est très lié à son pôle Roanne (encadré INSEE ci-dessous), ville centre qui comptait 55 385 habitants en 1975, 38 896 en 1999 et 36 100 en 2006 selon la dernière enquête de recensement 2004-2006 de l'INSEE. Ces chiffres sont explicites. La ville décline



avec son économie industrielle. Elle connaît un solde migratoire déficitaire entre 1990 et 1999. Sa population vieillit, s'appauvrit et perd en qualification.<sup>168</sup>

Éloigné de Lyon et Saint Etienne, désormais à l'écart des grands axes de communications, alors que selon Fernand BRAUDEL, son passé de « *carrefour des routes* »<sup>169</sup> entre le Nord et le Sud de la France et de lien entre les fleuves Saône et Loire d'Est en Ouest a fait sa richesse, ce territoire enclavé connaît pourtant une des concentrations industrielles les plus fortes en France en processus de déclin-reconversion.

Le textile-habillement représente un tiers des emplois du secondaire, l'armement et la mécanique 26 % de ces emplois. Globalement, bien qu'elle ait perdu la moitié de ses emplois depuis 1975, l'industrie textile, filière dominante, (70 % des emplois industriels privés en 1963, 60 % en 1975), influence encore fortement les caractéristiques structurelles du bassin : domination de l'industrie et sous-représentation du secteur tertiaire (notamment des services aux entreprises), haut niveau du taux d'activité féminin et de la proportion d'ouvriers, faiblesse relative de l'encadrement et du niveau de qualification.

La crise de la filière textile explique en partie la perte de 8 200 habitants (15 900 pour la ville centre de Roanne) et de 3 300 actifs dans l'arrondissement entre les recensements de 1975 et 1999, ainsi que le vieillissement de la population.

Malgré la progression du secteur tertiaire, la diminution du nombre de salariés dans l'industrie a provoqué, selon l'ASSEDIC, la perte de 10 000 emplois privés dans l'arrondissement de Roanne (soit moins 20 %) entre 1977 et 1997.

Depuis, le nombre d'emplois salariés s'est stabilisé autour de 47 000 selon la CCI du Roannais, dont environ 11 000 emplois publics. Le taux de chômage est équivalent au taux national mais l'emploi y est moins sûr ; l'indice de fragilité calculé par la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle était de 1 contre une moyenne régionale de 0,75 en 2002. A cela il faut ajouter la restructuration de GIAT Industries et la suppression de plusieurs centaines d'emplois.

Mais cette spirale du déclin, si elle n'est pas enrayée est contrebalancée par des initiatives ponctuelles et localisées qui s'inscrivent dans le processus de destruction créatrice à l'œuvre dans le Roannais.

D'une part, l'exploitation des ressources locales comme le bois, en particulier les forêts de sapins Douglas dans le massif des Bois Noirs à l'est du Pays Roannais est une opportunité économique solide. Cette richesse naturelle qui dans le passé a fortement contribué au développement du Roannais avec la fabrique des *sapinières*, ces barques qui descendaient la Loire pour véhiculer des marchandises, pourrait demain constituer la matière première d'une activité motrice avec la structuration de la filière bois autour du leader français de la construction en bois, la société OSSABOIS qui siège à Noirétable.

D'autre part, les difficultés du secteur textile ont conduit les entreprises en appui sur les chambres consulaires et le site universitaire à se constituer en système de production localisé. Il prend le nom de MUTEX : il favorise la formation des salariés tout en cherchant à établir des stratégies partenariales entre des PMI jusque là concurrentes ou qui s'ignoraient. Il oriente le bassin industriel vers le textile technique, production à haute valeur ajoutée qui peut s'affranchir de la concurrence des pays émergents, aujourd'hui spécialisés dans le textile d'habillement.

<sup>168</sup> INSEE Rhône-Alpes, *Portrait du Pays Roannais*, Décembre 2006, 4 p.

<sup>169</sup> BRAUDEL F. *L'identité de la France. Espace et histoire*, tome 1, Paris, Champs/Flammarion, (1986), 1990, p 202-231.

Enfin, le territoire renforce la tertiarisation de l'emploi et réoriente le tissu économique vers les technologies de l'information et de la communication. L'implantation inattendue en 2004 de l'entreprise TRANSCOM, centrale d'appel avec 500 emplois directs en 2007 en est un des leviers. Le développement de plateformes logistiques, sur l'axe autoroutier A 89 (Lyon, Clermont Ferrand, Bordeaux), permettrait au Roannais de se positionner en tête de pont de la Région Rhône-Alpes tout en profitant du trafic touristique capté sur la Nationale 7. Peut-être une manière de renouer avec son brillant passé de carrefour des routes royales.

Dans le Beaujolais, l'économie est plus contrastée. Selon qu'on s'intéresse au Beaujolais Bleu sur un axe Nord Sud, au Beaujolais vert à l'ouest ou aux Côteaux, la situation diffère sur ce territoire rural qui s'urbanise rapidement.

Le long de l'A6, Villefranche et Belleville sur Saône drainent une part importante de l'activité économique et de la population du Pays Beaujolais. La première joue avec difficulté son rôle de ville centre compte tenu de sa proximité avec Lyon (encadré INSEE ci-dessous). Sous-préfecture du Rhône, elle bénéficie d'un élan démographique qui lui a permis de se constituer en communauté d'agglomération avec trois communes voisines. La seconde a fédéré les communes du Beaujolais environnant pour les regrouper dans la communauté de communes du Beaujolais Val de Saône.

La population du Beaujolais croît de manière continue depuis 1990. Le taux de chômage y est inférieur à la moyenne départementale. En 1999, sur les 73 672 emplois recensés dans le Pays, le volume d'emplois dans le bassin Val de Saône était d'environ 53 000 salariés, dont 28 000 pour les entreprises industrielles, commerciales et de services. Les deux premiers employeurs sont tertiaires : la santé-action sociale, avec 7 400 salariés fin 2004 (12 % du total) et l'administration publique, avec 5 000 salariés (8 %) <sup>170</sup>.

Sur les Côteaux, la filière viti-vinicole en crise cherche à élargir sa gamme de produits de manière à écouler une partie de sa production en vins de table, tout en améliorant la qualité de ses crus du Nord, avec pour ligne d'horizon une baisse de la consommation <sup>171</sup>. Elle cherche à améliorer sa position à l'exportation sur les crus du Nord.

A l'Ouest, c'est un territoire économique en difficulté. Le Haut Beaujolais rural perd des habitants, tout en essayant de valoriser ses ressources forestières. Tarare en pleine crise de restructuration de l'industrie textile composée d'un grand nombre d'entreprise familiales sans stratégie marketing qui n'ont su ou pu s'adapter à la nouvelle donne concurrentielle.

### Autonomie et stabilité de l'emploi.

Selon l'INSEE <sup>172</sup>, les indicateurs d'autonomie (l'autonomie d'une zone est mesurée par le pourcentage des emplois de cette zone qui sont occupés par des actifs qui y résident) et de stabilité (la stabilité d'une zone est mesurée par le pourcentage des actifs de la zone qui travaillent dans cette même zone) permettent de repérer des territoires autonomes pour l'emploi et d'autres interdépendants tournés vers l'extérieur. De manière générale, les périmètres en contrat qui jouxtent une métropole importante (Lyon, Grenoble, Annecy) sont peu stables, beaucoup de leurs actifs se rendant alors dans ce pôle pour travailler.

Par exemple, on constate que plus le « territoire de projet » se trouve proche du pôle d'emploi lyonnais, moins grande est son autonomie. Si certaines communes participent

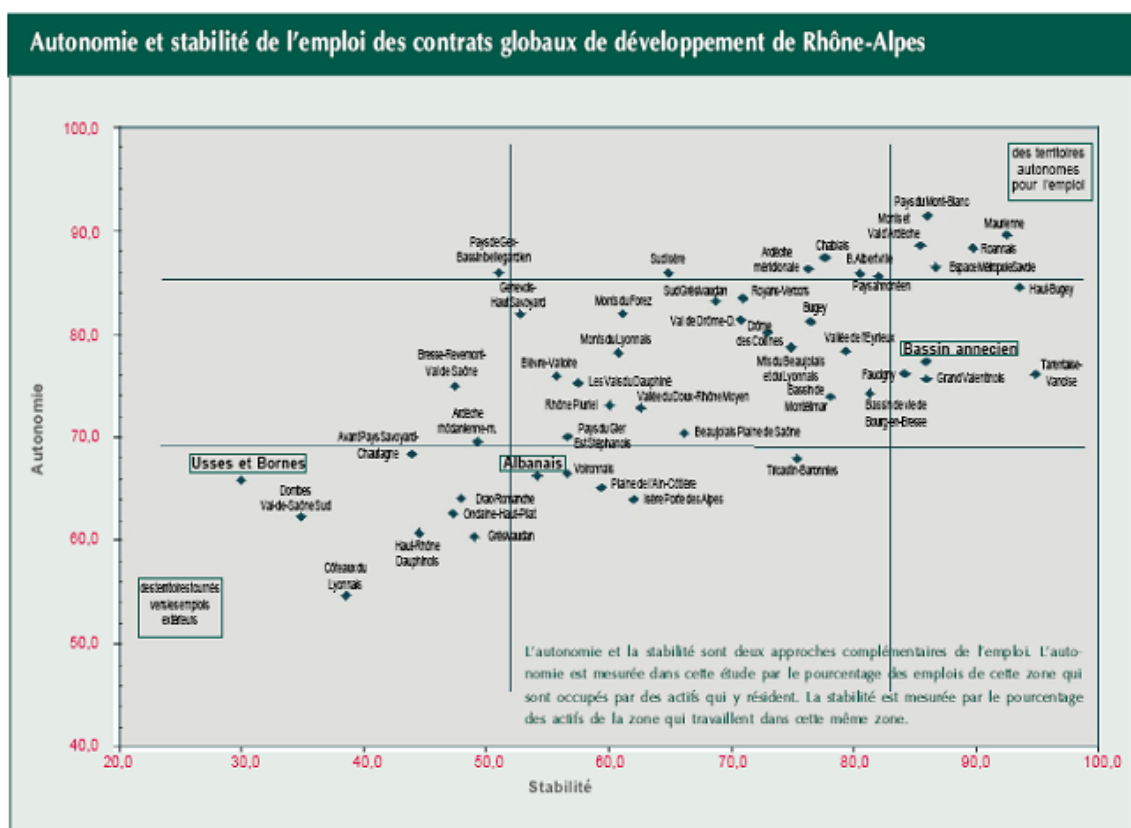
<sup>170</sup> Insee Rhône-Alpes. *Portrait du Pays Beaujolais*. Novembre 2007 4 p.

<sup>171</sup> L'inter Beaujolais *Données d'économie*. Août 2006

<sup>172</sup> DARIAU V. « Une méthode pour analyser les liens structurant le territoire ». *La lettre INSEE Rhône-Alpes* n° 80 Avril 2002 p 2

plus à l'autonomie, d'autres la réduisent par les emplois occupés par des actifs venant de l'extérieur.

Plus à la périphérie, la situation est moins homogène. On observe des contrats dont une partie dépend fortement du pôle d'emploi lyonnais tandis que l'autre plonge dans un espace plus rural où l'accès à l'emploi apparaît moins polarisé. C'est le cas des périmètres des Monts du Lyonnais et du Beaujolais comme celui du Beaujolais Plaine de Saône. D'autres territoires tels le Roannais sont bien centrés autour d'un pôle d'emploi urbain dont la couronne monopolisée appartient en quasi totalité au contrat.



Source : La lettre INSEE Rhône-Alpes, n° 80, Avril 2002

### Les déplacements

Les déplacements des habitants pour l'accès à différents équipements structurent également le territoire. La gamme d'équipement se décline en équipements de proximité (boulangerie, petits commerces...), intermédiaires (librairie, supermarché, collège, banque, magasin de vêtements, gendarmerie...), supérieurs (hôpital, université, hypermarché et zones commerciales...).

En Rhône-Alpes, en général et dans le Roannais en particulier, les habitants des communes du périmètre CGD<sup>173</sup> se dirigent principalement vers le pôle central du territoire, en l'occurrence Roanne.

A l'opposé dans les CGD en bordure des grosses agglomérations de Lyon, Saint Etienne ou encore de Mâcon, on trouve les CGD Monts du Lyonnais et du Beaujolais et du Beaujolais Val de Saône. Ils se distinguent par une moindre polarité parce que moins structurés par les équipements internes à leur territoire. On observe un flux important de navettes domicile-travail. Cette dernière observation est essentielle à la bonne compréhension de la constitution du Pays Beaujolais. Par exemple en 1999 sur les 76 296 actifs employés dans le Beaujolais, 22 167 d'entre eux (29,1%) travaillent en dehors de cette zone, soit une augmentation de 40% par rapport au recensement de 1990, 19 543 actifs extérieurs viennent travailler dans la zone, en augmentation de 30 % par rapport à 1990<sup>174</sup>.

Compris dans un axe Nord Sud entre Lyon et Mâcon, l'aire urbaine de Villefranche sur Saône est une des trois, avec Bourgoin Jallieu et Vienne, dont la zone d'influence socio économique s'est réduite entre 1990 et 1999<sup>175</sup>. Concrètement son aire urbaine a perdu des communes. Mais depuis ces dernières années, la pression foncière qui s'exerce sur l'aire urbaine lyonnaise, le desserrement de la ville, la forte croissance des couronnes périurbaines, l'augmentation des déplacements domicile-travail et leur allongement ont rebattu les cartes. En réponse, le Pays Beaujolais travaille à sa meilleure intégration avec le renforcement du pôle caladois. En effet, l'avènement d'une communauté d'agglomération à Villefranche sur Saône qui vise à aimanter la population de l'arrière Pays s'intègre dans une stratégie territoriale pour peser face à la région urbaine lyonnaise. Cependant la partie Ouest du territoire, avec Tarare, la seule autre ville de plus de 10 000 habitants connaît les affres de la désindustrialisation et Cublize, aux frontières du Pays Roannais, subit l'exode rural.

### Territoires constatés et territoires de projet

On observe un grand écart entre les 27 zones d'emploi constatées en Rhône-Alpes par l'INSEE sur la base de quantifications économiques et les espaces institutionnalisés dans les CTEF et CDPRA. L'exemple de la zone d'emploi Beaujolais Val de Saône est éclairant.

Sur l'axe Nord Sud, elle s'étend de Belleville à Villefranche sur Saône et sur l'axe Est-Ouest, elle recouvre quelques communes en rive gauche de la Saône dans le département de l'Ain. Ce territoire est parcouru par des voies de communication à fort trafic : les autoroutes A6 vers Paris et A46 ouvrent sur l'A42 en direction de Genève mais également sur l'A43 vers Milan et l'A7 vers le bassin méditerranéen. Lyon n'est qu'à 20 minutes de Villefranche sur Saône et les trois gares TGV (deux à Lyon et une à Mâcon) placent Paris à 2 h. Enfin, le port de Villefranche sur Saône est considéré comme le port Nord de Lyon.

<sup>173</sup> Nous nous référons à DARIAU V. « Une méthode pour analyser les liens structurant le territoire », *La lettre INSEE Rhône-Alpes*, N° 80 Avril 2002, 4 p. Cette note montre, qu'au-delà du changement d'intitulé des contrats, la réalité des flux de déplacements perdure.

<sup>174</sup> BONNET M. « Portrait du Pays Beaujolais », *INSEE Rhône Alpes*, Novembre 2007, 4 p.

<sup>175</sup> GADAIS M. *Lettre INSEE Rhône-Alpes*, n°76 octobre 2001. La notion d'aire urbaine est basée sur l'emploi. Elle repose sur les déplacements des actifs, de leur domicile à leur lieu de travail. Elle permet de déterminer jusqu'où s'étend l'influence socio-économique des villes importantes. Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constituée d'une part d'un pôle urbain qui offre au moins 5 000 emplois et n'étant pas attirée elle-même à plus de 40 % par un autre pôle urbain, d'autre part, d'une couronne périurbaine composée des communes rurales ou des unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente travaille dans le reste de l'aire urbaine.

Deux villes sont en plein essor économique : Villefranche sur Saône et Belleville sur Saône. Les zones d'influence de ces villes dépassent les limites du Département du Rhône dont la Saône est la frontière naturelle avec le Département de l'Ain. Chaque jour, plusieurs centaines de personnes « traversent les ponts » pour aller travailler et consommer à Villefranche sur Saône<sup>176</sup> et à Belleville sur Saône, des entreprises s'installent rive droite dans le Rhône, rive gauche dans l'Ain. En conséquence, il semble que le « territoire pertinent » de l'action publique qui mettrait en cohérence le territoire de la représentation politique, le bassin de vie et la zone d'emplois aurait pu s'étendre au Département de l'Ain, certaines communes limitrophes appartenant à la zone d'emploi du Beaujolais Val de Saône. Mais les limites départementales ont été plus fortes que la logique d'intégration territoriale.

Il en va de même pour le Roannais qui, sur sa partie Nord Est aurait pu intégrer Amplepuis et Cublize (canton du Rhône) et sur sa partie Sud Est quelques villages du Brionnais en Saône et Loire (Région Bourgogne). Autrement dit, le zonage territorial est un bricolage entre l'exactitude de faits plus ou moins mesurés et des contraintes institutionnelles. Comme le précise un des universitaires qui ont participé au diagnostic territorial du Roannais :

**« Définir un territoire cohérent c'est préciser les critères de cohérence. Et ces critères on ne peut pas les trouver ». Entretien n° 23 du 29 mai 2006**

## **2 Les diagnostics territoriaux à la recherche d'un périmètre commun aux multiples dispositifs territoriaux**

Les 27 zones d'emplois recensées par l'INSEE en Rhône-Alpes constituent, pour les instances régionales, la clé de l'organisation territoriale. Les mailles CDRA/ CDPRA doivent au pire respecter les anciens CGD, au mieux correspondre à ce zonage économique fonctionnel. Elles sont la zone de référence pour assurer la convergence avec les CTEF.

### **Zonages et contraintes institutionnelles**

Cette orientation a été présentée par M. Thierry CORNILLET, vice président UDF de la Région<sup>177</sup>, aux élus du Pays Beaujolais en septembre 2001, comme reposant sur « des critères exhaustifs sans choix partisans, par l'INSEE qui a ainsi créé 27 bassins

<sup>178</sup> économiques sur la région ». Les élus locaux ont fraîchement accueilli la « délimitation/dé-limitation » retenue par la Région sur la base de la zone d'emploi de Villefranche sur Saône. Outre que l'édile régional confond zone d'emploi et bassin économique, il apparaît que ce zonage INSEE n'est pas dénué d'arrière pensées politiques et institutionnelles. En effet, les méthodes de définition et classification de ces territoires fonctionnels varient d'une Région à l'autre, sur la base de critères multiples et respectent ou non les limites départementales. Voici ce qu'en dit un des chefs de projet INSEE Rhône-Alpes qui ont coordonné la commande du Conseil régional intitulée « Portrait de territoires », présentation synthétique de quatre pages des tendances économiques et démographiques des CDRA/ CDPRA :

<sup>176</sup> 50% des utilisateurs (des parkings caladois) viennent de l'Ain, [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 19 septembre 2005.

<sup>177</sup> CORNILLET Thierry, vice-président (UDF) de la Région en 1999, président du Parti radical valoisien en 1997, maire de Montélimar entre 1989 et 1999, ancien député de la 2<sup>ème</sup> circonscription de la Drôme (1993-1997), élu député au Parlement européen en 1999.

<sup>178</sup> « Frontières mouvantes » à propos des périmètres du Pays Beaujolais, [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 15 septembre 2001.

**« R En plus, la notion de bassin de vie, c'est vague. Il faut savoir ce qu'on entend par bassin de vie. C'était une notion à l'INSEE dans les années 80, qui était basée sur l'inventaire communal qui donne les équipements des communes et puis l'attraction liée à ces équipements. Mais il n'y avait pas de chose cohérente au niveau national. Dans certaines directions régionales, on avait défini les bassins de vie, dans d'autres on appelait ça des zones de chalandise, on avait des méthodes différentes d'une Région à l'autre. Avec l'inventaire de 1998, il y a eu une méthode nationale, on ne parlait plus de bassin de vie mais d'aire d'influence des pôles de services intermédiaires et de proximité. Par contre, la notion de bassin de vie, elle revient aujourd'hui, c'est ce qui est difficile, le terme était utilisé avant, mais pas du tout pour la même chose. Et depuis un an ou deux, l'INSEE réfléchit, dans le cadre d'une commande de la DATAR, à une définition du bassin de vie de bourgs et de petites villes, donc, on retrouve la notion de bassin de vie. Et c'est une maille plus petite plutôt adaptée à l'espace rural, ça poserait des difficultés de se baser sur cette maille là. Q Par contre, vous pouvez en dire plus sur le maillage basé sur les zones d'emploi. R Alors, les zones d'emploi INSEE ont été définies pour la première fois dans les années 80 sur la base du recensement de 1982. Cela a été fait en collaboration avec le ministère du travail. Alors, il y a souvent un mélange, une confusion entre la notion de bassin d'emploi et la notion de zone d'emploi. Un bassin d'emploi c'est en fonction des déplacements domicile-travail. En gros c'est un pôle d'emploi qui attire les communes alentour. Alors ça a été fait dans certaines Régions par l'INSEE, mais ce n'est pas labellisé comme méthode commune pour dire, cela est un bassin d'emploi. En fait, on mettait un seuil, pour dire à partir de quel seuil une commune se rattache à un pôle d'emploi en fonction de la proportion de ses actifs qui vont travailler dans ce pôle d'emploi. Cette notion de seuil, on la retrouve aussi dans les aires urbaines qui sont basées aussi sur les déplacements domicile travail. Donc un bassin d'emploi, c'était en fonction d'un pôle où il y a de l'emploi, quelle est la zone d'attraction de ce pôle d'emploi sur les autres communes. Ce n'est pas une partition du territoire, parce qu'il peut y avoir des communes qui ne se rattachent pas à un bassin d'emploi. Du coup, il peut y avoir des bassins d'emploi, des tout petits, qui comptent quelques communes. Les zones d'emploi c'est autre chose. C'est basé sur les bassins d'emploi. Par contre, d'autres choses sont prises en compte. Une taille minimale, je crois que c'est 40 000 actifs, il fallait que ça respecte les limites régionales. Alors dans certains Départements, on voulait que les zones d'emploi concordent avec les limites départementales dans d'autres non. En Rhône-Alpes, je crois que toutes les zones d'emploi dépassent les limites départementales. Donc en Rhône-Alpes, on ne respecte pas les limites départementales, dans d'autres Régions c'est le cas. Alors, d'une Région à l'autre, les méthodes ne sont pas forcément les mêmes. Alors qu'il y avait une taille minimale, il fallait se baser sur les déplacements domicile travail, sur les bassins d'emploi, dans certains cas, les migrations résidentielles. Alors les Régions l'ont fait avec un certain nombre de consignes, mais il n'y avait pas de méthode identique pour toutes. Les zones d'emploi ont été définies en collaboration entre les directions**

***régionales du travail et les INSEE régionales. Elles ont été remises à jour en 1994, à partir des résultats du recensement de 1990. En Rhône-Alpes il n'y a pas eu de modification, ailleurs oui. Depuis qu'on a les résultats du recensement de 1999, on n'est pas engagé dans une redéfinition, à ma connaissance ». Entretien n° 22 du 12 juillet 2005***

Bien que le recensement de 2004-2006<sup>179</sup> constate pour Rhône-Alpes un gain de 300 000 habitants depuis 1999, les zones d'emplois n'ont pas été redéfinies. Leur validité statistique prête à discussion.

Zonage et rationalisation de l'action publique :

On pourrait cependant interpréter l'insistance de la Région à articuler ses interventions sur la base des zones d'emplois comme une tentative de rationalisation de ses interventions, en favorisant la convergence des périmètres contractuels.

Ainsi dans le protocole d'accord État – Région du 5 juillet 2005, l'État (Préfecture de Région et Rectorat) et la Région Rhône-Alpes ont convenu de chercher une mise en œuvre convergente du Plan de cohésion sociale (État) et du Plan régional pour l'emploi (Région Rhône-Alpes).

Son préambule, constatant l'urgence de la situation de l'emploi, commande que « *la nécessaire optimisation des moyens et l'amélioration de l'efficacité des politiques d'emploi, de formation et d'insertion amènent à rechercher, dans le respect des compétences des différents acteurs, une articulation plus étroite entre ces différentes politiques, une complémentarité plus forte entre les outils et instruments mis en œuvre, ainsi qu'une adaptation plus pertinente aux besoins des publics, des entreprises et des territoires.*

*Dans cette optique et par le présent protocole, l'État et la Région Rhône-Alpes entendent manifester leur volonté de coopérer, selon des principes communs à une territorialisation renforcée de leurs politiques d'emploi et de formation. »*

L'article premier fixe « *les principes généraux de l'action en faveur d'un renforcement de la territorialisation des politiques d'emploi et de formation* ».

Ces principes se résument ainsi : c'est sur un périmètre commun que diagnostics partagés et plans d'action doivent être définis de manière complémentaire.

Dans la mise en œuvre conjointe du CTEF (Région), de la Maison de l'emploi (État) et du programme SECURISERA (gestion prévisionnelle des ressources humaines pour les entreprises de moins de 50 salariés) prévu au CDRA, l'enjeu consiste à amener tous les acteurs concernés par l'emploi formation, tant au niveau de l'État qu'au niveau local à construire une vision partagée de l'emploi sur une Zone Territoriale Emploi Formation (ZTEF)<sup>180</sup>. Le tout en intégrant l'ensemble des domaines concourant au fonctionnement du marché du travail : l'insertion des demandeurs d'emploi, l'entreprise (gestion des ressources humaines ou développement...), la formation, la création d'activités et la création d'entreprises<sup>181</sup>.

<sup>179</sup> INSEE, *La France et ses régions*, Édition 2006 p 134-138 et 152-154, la population de Rhône-Alpes est passée de 5,64 millions en 1999 à 5,9 millions en 2004.

<sup>180</sup> Le découpage des Zones Territoriales Emploi Formation (ZTEF) sert de support à la construction des diagnostics partagés État-Région pour une action territoriale en faveur de l'emploi et de la formation. Extrait des diagnostics des CTEF du Roannais et du Beaujolais sur [www.prao.org](http://www.prao.org). Consulté le 11 décembre 2007.

<sup>181</sup> *Capitalisation de la démarche territoriale État-Région. Analyse de la démarche*, Septembre 2007, PRAO, [www.prao.org](http://www.prao.org). Consulté le 12 mars 2008.

### **Le rôle institutionnel des diagnostics partagés : l'ingénierie en action**

A l'instar de la LOADDT de 1999, l'article 1er de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale<sup>182</sup> prévoit un périmètre d'étude qui nécessite aussi un diagnostic territorial. L'articulation des CDPRA et CTEF portés par des institutions et des acteurs qui affichent leur volonté de coopérer, mais dont les stratégies d'actions sont ambiguës passe par un plan d'action territorial compatible avec la charte de développement prévue au CDPRA. L'instrument clé de cette tentative de convergence, c'est le diagnostic partagé.

Début 2007, la Région accorde un délai de six semaines aux chargés de projet CTEF sur les territoires pour élaborer un diagnostic partagé sur la situation de l'emploi et de la formation. Pour la Direction de l'Emploi et de la Formation Continue de la Région Rhône-Alpes, le diagnostic partagé signifie : « *recenser toutes les actions relatives à l'emploi et à la formation au sein des dispositifs régionaux pour en faire la synthèse* ». Toutes les personnes interviewées, chargés de mission, chefs de projet, élus en charge des CDPRA et CTEF du Roannais et du Beaujolais s'accordent sur cette définition.

Le diagnostic partagé est une synthèse de tous les diagnostics effectués dans les différentes zones d'action publique, (CDRA /CDPRA, Zones ANPE, Zones d'emploi) qui a été établie par les chargés de mission CTEF avec l'aide du Pôle Rhônalpin d'Orientation (PRAO).

Le PRAO est un groupe d'intérêt public comprenant État, Région, partenaires sociaux, financé par la Région et l'État dans le cadre des contrats de projet. Il fédère un réseau d'information et d'orientation sur Rhône-Alpes, environ 500 structures ANPE, CIO, MIFE, missions locales, etc., sur les huit Départements de la Région, il regroupe les 3000 professionnels qui travaillent dans ces structures.

A partir de la rédaction de cette synthèse des diagnostics réalisée par les chargés de mission CTEF apparaît une « *vision de la Région sur le territoire* ». Son intérêt c'est de nouer des contacts entre les chargés de mission et élus pilotes des différents dispositifs et institutions en charge de l'emploi et de la formation, d'approfondir la connaissance du territoire pour mieux cibler et coordonner les actions communes aux différents dispositifs territoriaux.

**« R Vous avez parlé tout à l'heure de la charte. Moi, quand je suis arrivé, évidemment, j'ai lu la charte. Tout ce que les acteurs produisent, pour mettre en place une stratégie, ça m'intéresse. Je suis obligé de regarder ce genre de document, parce que moi, je suis également obligé de formaliser mon action, d'établir un diagnostic suivi d'un plan d'action. Ce que le CDPRA a produit dans son diagnostic est une source d'informations pour moi. Alors je regarde la charte et le contrat. Et ils ont des choses sur la formation. Alors je regarde ce qu'ils font, l'impact sur ce que moi je fais. Alors c'est ce que je vous disais tout à l'heure, pour les CTEF, les moyens mis à disposition pour les acteurs locaux, c'est la fameuse enveloppe de territoire qui est fléchée. Donc on est limité avec cela. Si on veut faire autre chose, il faut trouver d'autres moyens. Le CDPRA est une façon de faire financer des actions qu'on a au projet. Alors là c'est un travail en bonne intelligence. Les CTEF émergent, ça n'empêche pas du tout le CDPRA d'avoir des objectifs stratégiques en matière de formation. Moi j'ai la**

<sup>182</sup> Article 1er modifiant l'article L 311. 1 du code du travail de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.



*chance d'arriver sur un territoire où le contrat de Pays intègre déjà des actions ressource humaines et a une commission R. H.. Cette commission ressources humaines au sein du Pays n'a pas lieu disparaître parce qu'elle peut développer des actions. Donc pour nous, si une action intervient et qui n'a rien à voir avec les huit dispositifs prévus au CTEF, c'est une bonne porte d'entrée que de passer par le CDPRA. Par exemple en ce moment, il y a les avenants au contrat de Pays, c'est un bon moyen pour nous d'adapter nos actions aux besoins identifiés dans le CTEF et de trouver un financement. Ici il y a une bonne intégration. »*

*Entretien n° 35 du 7 juin 2007 « R Le CTEF, son intérêt c'est de rapprocher les zones régionales de celles de l'État. Sur le Roannais, on a de la chance, ça correspond. Mais c'est toujours une question de volonté des acteurs de travailler ensemble. Au niveau du Roannais, il y a cette volonté. Au départ, concrètement c'est un partage d'informations. Il faut qu'on essaie de nouer des partenariats, la relation est assez directe entre nous. Concrètement, le CTEF a mis en place des groupes de travail auxquels nous participons. Nous, on a une commission ressources humaines qui sert à faire passer des dossiers en matière de formation à laquelle le CTEF est associé. Il y a déjà cet échange. Je participe ainsi que mon président au comité opérationnel du Contrat Territorial Emploi-Formation. Sur les projets plus concrets, on a également une maîtrise d'ouvrage en commun sur un groupe de travail portant sur la création d'entreprises. Avec le CTEF, c'est un diagnostic partagé, il y avait un volet dans la charte des Pays qui a plus été détaillé dans le CTEF. Donc la création d'entreprises c'est un projet partagé, même s'il est plus précis dans le CTEF parce que c'est sa vocation. » Entretien n° 36 du 7 juin 2007 « R Voilà. Des diagnostics des chambres de commerce, de l'INSEE sur l'économie il y en a plein, sur la formation pareil. Les missions locales ont pour fonction d'orienter certains publics, là, il y a du travail. Mais le problème c'est que chacun s'arme en fonction de sa logique propre. Tout l'intérêt réside dans le rapprochement. Sur les quatre lieux que j'ai suivis de près, on voit émerger une ou deux problématiques nouvelles partagées. Je pense que dans ces domaines si on essaie de résoudre 10 % des difficultés avec 90 % d'efficacité on a gagné. Donc si on a trouvé un problème nouveau ou deux qui ont émergé, ça peut paraître peu, mais à mon avis c'est énorme. » Entretien n° 32 du 31 mai 2007*

Dans le Beaujolais

La charte du Pays Beaujolais<sup>183</sup> prévoit la territorialisation de la formation et le renforcement des complémentarités entre formation/insertion/emploi. On peut lire :

**« Territorialiser la formation**

*La Région Rhône-Alpes souhaite renforcer l'adéquation entre les offres de formation (initiale et continue) et la demande des activités économiques exprimées sur le territoire. Le Pays peut être un lieu de concertation et de coordination entre l'ensemble des partenaires impliqués pour mieux cerner les besoins et définir les moyens et dispositifs adaptés à mettre en place.*

<sup>183</sup> Charte du Pays Beaujolais p 60

*Cette réflexion devra prendre en compte la nécessité d'une meilleure communication entre les multiples intervenants liés à la formation et les autres acteurs du territoire.*

### **Renforcer la complémentarité formation/insertion/emploi**

*L'accès à l'emploi est directement lié au niveau des formations (initiale ou professionnelle) ; mais pour certains publics « fragiles » il doit être accompagné par des moyens d'insertion : les organismes « formation/insertion/emploi » doivent travailler en partenariat et en complémentarité pour permettre une meilleure adéquation entre l'offre d'emplois sur le territoire et le potentiel de main d'œuvre disponible. Cette réflexion devra s'appuyer sur les procédures et dispositifs spécifiques mis en place par l'État, la Région et les autres partenaires concernés ».*

*Le contrat du Pays Beaujolais signé avec la Région reprend à son compte cet objectif sous l'intitulé : « Hommes : renforcer le potentiel économique et le lien social et faire émerger de nouveaux talents ».*

#### Dans le Roannais

*Dans le Pays Roannais, il s'agit selon l'axe premier de la charte de « positionner le Roannais comme acteur de son propre développement » en cherchant à « adapter l'offre de formation aux besoins locaux »<sup>184</sup>. Le programme d'action se décline ainsi :*

#### **« Répondre aux besoins de qualification du territoire**

*Le diagnostic territorial a montré la prégnance des postes d'ouvriers et d'employés sur le territoire (plus de 30% des ménages). Il a également montré la proportion importante de personnels non qualifiés (22,5%). Les mutations en cours des industries traditionnelles, l'émergence de secteurs d'activités à haute valeur ajoutée, et la recherche de rentabilité sont autant d'éléments qui à terme restreindront le recrutement de personnels peu qualifiés.*

*L'accroissement du niveau de qualification moyen des habitants du Roannais, en adéquation avec une offre de travail de plus en plus complexe et diversifiée est un enjeu majeur du Pays.*

#### **Conforter les pôles de compétences existants**

*L'outil d'enseignement supérieur de l'agglomération roannaise (cf. contrat d'agglomération) est centré sur 4 principaux secteurs d'activités : le textile (l'ITECH, le Diplôme Universitaire C.T.H. et les Licences Professionnelles H.M.T. et P.T.H.) ; la mécanique (l'ISTIL, l'ETIC affilié au Groupe GIAT INDUSTRIES ainsi que la prochaine unité de formation et de maintenance de l'Armée de Terre), le numérique (2 Euromasters : Multimédia, réseau et Ingénieurs d'affaires TIC) et le tertiaire (IUP management et formations IUT). On cherchera à promouvoir les laboratoires et groupements de recherche existants. On cherchera également à en accueillir de nouveaux. On recense actuellement un laboratoire roannais (LASPI) et deux groupements de recherche qui dépendent de l'université Jean Monnet de St-Etienne (GRIMA et GERES). Certains pôles "décentralisés" pourraient être valorisés et développés.*

#### **Réaffirmer l'importance de la formation continue au sein de l'entreprise**

*Sensibiliser les salariés sur la fragilité intrinsèque de l'entreprise et sur l'intérêt de la formation tout au long de la vie est fondamental. Le retour à une situation d'apprentissage après un certain nombre d'années de travail routinier est considéré comme fortement déstabilisant.(.)*

<sup>184</sup> Charte du Roannais p 75

*Le Pays, outre la sensibilisation des salariés devra, en partenariat avec le COEFRA et les OPCA concernés, accompagner les entreprises souhaitant mettre en oeuvre un plan de développement pluriannuel de formation.*

*Le Pays accompagnera également la politique de Validation des Acquis de l'Expérience mis en place par le Conseil régional ».*

Cette thématique est reprise dans le contrat signé avec la Région qui prétend « *Positionner le Roannais comme territoire de Savoirs* »

Dans les deux territoires, la mise en commun de ces différents programmes mobilise les différentes composantes de l'ingénierie. Services déconcentrés de l'État et leurs fonctionnaires, services de la Région et leurs agents, contrats territoriaux et leurs chargés de mission, sans oublier les cabinets conseils et les associations. L'élaboration des diagnostics partagés est une situation d'ingénierie qui révèle des enjeux institutionnels et de légitimité.

## **L'élaboration des diagnostics**

### Les acteurs de l'ingénierie

L'élaboration du diagnostic partagé donne lieu à des négociations, à des conflits larvés dans la mesure où trois dispositifs différents doivent trouver un modus vivendi. La Maison de l'emploi issue du Plan de cohésion sociale (État) accueille les animateurs du CTEF, déclinaison et du Plan régional pour l'emploi (Région Rhône-Alpes), qui essayent de travailler en bonne intelligence sur le programme SECURISERA (Gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les Très Petites Entreprises de moins de 50 salariés) prévu au CDPRA.

Dans ce maquis institutionnel, les agents de développement CDPRA et les chargés de mission CTEF cherchent à se protéger. Dans la définition des périmètres, ils intègrent les contraintes du puzzle institutionnel.

Par exemple pour le CDPRA du Roannais, les agents de développement, lors du diagnostic, essaient de réduire la taille du périmètre, pour ne pas le faire déborder du Département de la Loire, encore moins de la Région Rhône-Alpes. Opter pour un périmètre interrégional ou interdépartemental c'est ajouter des difficultés à ce qui n'est déjà pas simple de construire à l'échelle d'une seule Région, voire même d'un territoire. Un CDPRA à cheval sur deux Départements ce sont deux Préfets, deux présidents de Conseils généraux, etc. Si on passe à un CDPRA sur deux Régions, on se rapproche du jeu de mikado...

***« R Alors quelque chose d'intéressant sur l'expertise quand on a discuté avec les agents de développement sur l'élargissement du périmètre du Pays Roannais, beaucoup étaient intéressés par son élargissement à l'est vers Amplepuis et vers le sud. Par contre si on leur parlait d'élargir vers le Brionnais, ils n'étaient plus du tout d'accord, parce qu'on n'était plus dans la même région. Ils disaient, vous ne vous rendez pas compte en Bourgogne, les procédures ne sont pas du tous les mêmes, cela va faire des dossiers, c'est très compliqué. Et pourtant ce qu'il me semblait dans ces nouveaux découpages, c'était de remettre un peu de rationalité économique ». Entretien n° 23 du 29 mai 2006***

Dans sa réalisation, le diagnostic stratégique qui objective le périmètre résulte d'un chaînage d'acteurs et d'informations secondaires. Il débouche sur une démarche opérationnelle. En conséquence, tout le travail de l'ingénierie territoriale, coordonné par les agents de développement qui sont les rédacteurs du diagnostic, se traduit par un

plan d'action sur un territoire clos, de préférence respectant les limites institutionnelles et politiques existantes. Il s'agit d'une « trituration » soumise aux impératifs politiques et institutionnels. Ceci se vérifie tant pour les CGD, les CDPRA que les CTEF.

#### Travail préparatoire à la définition des périmètres

Le travail préparatoire à la mise en place du CGD du Roannais en 1996 en est une bonne illustration. Ce diagnostic s'intitule : *Diagnostic et axes du développement du Roannais*. Il est issu d'une collaboration d'enseignants chercheurs et enseignants de l'IUT de Roanne, dans le cadre d'une convention de recherche signée entre le District de Roanne, l'IUT de Roanne et l'Université de Saint Etienne pour un montant de 100 000 F.

Il s'agit d'une analyse dense et fine de l'évolution économique, sociale et démographique du bassin économique du Roannais. Elle s'appuie sur une synthèse des indicateurs statistiques fournis par les chambres consulaires du Roannais, l'INSEE Rhône-Alpes, la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi. Mais le diagnostic pêche par son manque de préconisations pratiques. Il ne répond pas aux attentes des agents de développement chargés de le décliner en plan d'action. Le recours à un cabinet de conseil est nécessaire. C'est TEXA CONSULTANT qui pratique allègrement le « copier coller » de l'analyse fournie par les universitaires. Le cabinet conseil dégage des axes stratégiques d'intervention de manière à ce que les présidents d'EPCI et les chargés de mission s'accordent sur les programmes d'actions qui suivront la définition du périmètre.

En 2002, le Pays Roannais fait appel au Cabinet ARGOS présent à Grenoble, Marseille et Strasbourg pour une « *mission d'assistance pour l'élaboration de la Charte de Pays* » facturée 37 450 €. Mais dans une période de conflit politique ouvert au sein du Pays, le cabinet conseil met fin à la collaboration. Son intervention est pourtant capitale. Parce qu'il a jeté l'éponge, le cabinet a crevé l'abcès politique. La situation se débloque. La rédaction de la charte contribue au dénouement de la crise.

**« R Ah oui pour le Pays Roannais, d'ailleurs ça nous a beaucoup inquiétés à un moment. Pendant deux ans, il n'y a rien eu. Des réunions 50 ou 100, il y en a eu mais il n'en sortait rien. Depuis un an, ça va mieux, la rédaction de la charte a été un exercice fédérateur, en plus ils ont travaillé avec un cabinet extérieur ».**

#### **Entretien n° 19 du 8 avril 2004**

Quant au Pays Beaujolais, c'est au cabinet ALGOE qu'il fait appel pour étudier le périmètre et définir une stratégie de développement. Le travail technique de préparation du diagnostic territorial est très lourd. Il s'appuie sur l'étude du cabinet conseil, sur environ 400 réunions thématiques organisées dans les villages du Beaujolais, la fourniture de nombreuses bases de données de la CCI de Villefranche sur Saône, des données statistiques de l'INSEE et de la Direction Départementale de l'Équipement pour définir les flux de déplacements. Malgré tout ce travail d'étude, la proposition de périmètre issue de la synthèse des agents de développement ne franchit pas le cap du filtre politique.

**« R1 Moi, sur ce point je suis un peu plus réservé. Notre travail en partenariat, en collaboration étroite avec le président du comité de pilotage, on est là pour faire un peu de prospective, pour tracer des pistes, pour faire des hypothèses, de portages, d'hypothèses sur le périmètre. R2 Oui, enfin, y a deux ans c'était bloqué et maintenant c'est décoincé. R1 Oui, on ne peut pas tenir acquis quelque chose qu'on valide, nous avons défini le périmètre techniquement et ça a été tout chamboulé en deux minutes durant une assemblée d'élus. Mais on est là**

***pour voir un peu plus loin que le bout de notre nez, voir un peu plus loin que les échéances électorales ». Entretien n° 10 du 22 mars 2004***

La production de connaissance sur le territoire par l'ingénierie territoriale même si elle se veut prospective, c'est-à-dire qu'elle pourrait échapper aux contingences politiques est malgré tout soumise au contrôle des élus qui ont initié le regroupement territorial.

Elle doit affronter une autre difficulté : créer les conditions de la transversalité entre des dispositifs multi-institutionnels.

Mémoire, capitalisation et la transversalité de l'action publique

Les diagnostics bien qu'ils assurent une meilleure connaissance du territoire et des enjeux des actions ne favorisent pas nécessairement la transversalité de l'action publique.

***« R Certainement parce que maîtriser l'information c'est aussi une source de pouvoir, et puis il y a le fait de ceux qui financent, les décideurs qui posent des conditions. Donc à chaque fois qu'on lance un projet ou une idée de financement on va demander une étude, un cahier des charges et un diagnostic. Alors c'est vrai que c'est une dérive politique, mais c'est aussi une sélection pour ne pas financer tout et n'importe quoi. C'est un effet de sélection des dossiers. C'est vrai il y en a beaucoup mais très peu croisent différents points de vue. Il y a multiplicité de diagnostics mais sur des thèmes différents. Pas traités de manière complémentaire, et c'est là une des originalités du contrat territorial emploi-formation. C'est de vouloir croiser des diagnostics sur le champ économique, sur les perspectives des entreprises, sur le champ social et sur le champ du marché du travail avec des problématiques de formation et d'orientation. C'est la raison que laquelle nous, PRAO, on intervient dans ce genre de travail, on n'est pas des producteurs d'étude, on est plutôt des ensembliers. On va chercher chez les experts ce qu'il faut, nous, on essaie de croiser. » Entretien n° 32 du 31 mai 2007 « R Monsieur décideur État, Région sont les plus grands pourvoyeurs de diagnostics. L'État a tellement peur de se faire arnaquer ou de se faire fusiller par un tel ou un tel, il se couvre. Même la Région demande des diagnostics pour n'importe quoi. Et puis les élus, au niveau des intercommunalités, les diagnostics, ils s'en foutent. » Entretien n° 33 du 1er juin 2007 « R Exactement. On a toujours besoin de faire une étude. On fait beaucoup d'études. Nos élus nous le reprochent. On est toujours en recherche d'idées, de diagnostic, de connaissances. Par exemple, on a deux pépinières d'entreprises prévues, alors il faut faire des études, où est-ce qu'on les met ? Aujourd'hui, on rajoute un volet foncier au contrat de développement, il faut une étude. Le foncier ce n'est pas mon métier, je ne suis pas spécialisée là-dedans. C'est ça mon drame, ou alors il faut que je fasse de l'administratif. Résultat : il faut que je fasse une étude. » Entretien n° 34 du 1er juin 2007***

La transversalité suppose mémoire et capitalisation. Or ces deux modalités de construction et d'usages des savoirs sont toujours inexistantes sur les territoires. La mémoire à l'opposé de l'action publique ne peut être éclatée. Elle suppose à la fois partage de l'information et centralisation en un lieu unique, virtuel ou physique. Deux nécessités structurelles qui ne sont pas remplies. Elles demandent des moyens humains et financiers pour entretenir la veille d'information et leur mise à jour régulière. Sans compter la difficile collaboration entre les institutions qui les fournissent.

**« R Je ne suis pas sûr qu'on ait bien réfléchi dès le départ à cette capitalisation de la connaissance sur les territoires. La question se pose toujours d'ailleurs, comment faire remonter l'information de ces terrains. Comment faire remonter les éléments de connaissance territoriale de ces terrains qui vont aider à la construction d'une vision régionale des enjeux. Il faut du temps. On était dans une logique remontante et la Région a été plutôt dans une logique de guichets même si on parlait déjà de projet de territoire. Aujourd'hui, avec cette logique de projet, on pourrait être beaucoup plus exigeant pour faire remonter ces informations, pour capitaliser mieux les données qui émanent de ces politiques. »**

**Entretien n° 45 du 21 juillet 2008 « R Très nettement il y a création de savoir. On s'apporte de la connaissance du territoire, on s'échange des informations, mais il n'y a pas de gestion de la mémoire. Et ça se sont les 30 années professionnelles, on ne gère pas la mémoire. Combien de fois à l'agence d'urbanisme de Lyon on a recommencé les mêmes études. Mémorisation et capitalisation, il n'y en a pas. » Entretien n° 33 du 1er juin 2007 « R Par rapport à vos questions sur les connaissances, les savoirs, les méthodes ça va être vraiment intéressant. On a besoin de cela. Mais on n'a pas de socle, et on ne consolide rien. La maison de l'emploi, leur observatoire, j'espère que ça va marcher. Mais la maison de l'emploi appelle à projets, la direction du travail n'est pas foutue de nous filer ses données. Et l'ANPE, les données sont retraitées au niveau régional, les dossiers, ça remonte, ça redescend, c'est un truc de dingues, on perd un temps fou. Franchement on est tous dans la même situation, si c'est pour faire travailler ensemble l'ANPE et les ASSEDIC, ils font cela au niveau de l'État et puis ensuite ils nous donnent la recette. Toutes les maisons de l'emploi ont un chargé de mission observatoire et ils font tous ce même boulot à s'arracher les cheveux. Q A cause de l'éclatement de ses services. R Un agent d'ANPE, il rentre des données, il ne sait pas ce qu'il fait. Personne ne traite ces données. Ça remonte directement à la Région et quand je demande des informations à la Région, ils sont incapables de me sortir des trucs, ils n'ont aucune autonomie. De toute façon, une antenne de l'ANPE n'a aucun budget propre. Elle va demander une subvention à la maison de l'emploi pour faire venir un intervenant pour une conférence. On leur dit : vous n'avez absolument pas d'autonomie agence par agence. Non. En plus, il y a les collectivités territoriales. Chez nous, il y a seulement six communautés de communes sur les 13 qui participent au CTEF. Ça n'intéresse personne. (.). Vous parliez de la direction de l'économie. Bien évidemment ils sont impliqués dans la politique de l'emploi et de la formation. J'ai demandé une information précise : à quelle hauteur est financé le poste d'animation de SÉCURISERA ? La direction de l'emploi m'a donné une information différente de celle de la direction de l'économie. Ils ne savent pas travailler ensemble entre services, ils n'ont pas l'habitude non plus. C'est tout nouveau pour eux. La formation, c'est un truc de dingues. Ils apprennent à travailler avec les territoires ». Entretien n° 34 du 1er juin 2007**

La récente création du service « Ingénierie territoriale, Planification spatiale, et Grands Projets », au sein de la Direction des Politiques Territoriales de la Région, l'émergence de nombreux observatoires à l'échelle de la Région et des territoires est une évolution notoire

qui tente de résoudre cette absence de continuité dans la production et l'usage de savoirs préparatoires à l'action. Mais ces initiatives ne combleront pas une difficulté majeure : les différentes institutions mobilisées dans les dispositifs territoriaux définissent ou maintiennent leur propre zonage. Ainsi pour trois territoires sur 27, dont le Roannais, la correspondance est parfaite entre CTEF et CDRA/CDPRA. Pour les autres, il faut ajuster les contours lorsqu'un CDRA/CDPRA est couvert par plusieurs zonages différents, de l'État, de l'ANPE ou de la Région elle-même. Ce qui se vérifie pour la « Zone Territoriale Emploi Formation du Beaujolais élargi » ainsi dénommée parce qu'elle intègre deux cantons qui dépendent du CDRA de l'Ouest lyonnais et un canton qui dépend du CDRA des Monts du Lyonnais.

En conséquence, les observatoires actuels en sont réduits à relever les insuffisances des observations des multiples intervenants ! C'est ce qui en termes euphémiques ressort de l'étude du Pôle Rhônalpin d'Orientation intitulée *Capitalisation sur la démarche territoriale État Région*. Concernant les informations utilisées pour établir le diagnostic partagé, on peut lire : « *L'absence de correspondance entre le maillage territorial des ZTEF et celui de nombreux fournisseurs de données a rendu difficile l'exploitation des sources disponibles par les territoires. Notons les cas des recueils de données PRAO construits sur le découpage des zones d'emploi ou encore des données ANPE qui, à l'époque, n'étaient pas construites sur les découpages ZTEF. Ceci a pu aboutir à des descriptions territoriales partielles, ne portant par exemple que sur un des infra – territoires* »<sup>185</sup>.

L'INSEE chargée d'établir les « Portraits de territoires » est confrontée au même problème de comparaison et d'interprétation de chiffres qui ne portent pas sur des périmètres identiques. Surtout quand la commande politique utilise l'expertise de l'INSEE à des fins politiques. En porte à faux, l'organisme met sa crédibilité en jeu.

**« R On dit bien : on est dans un partenariat avec le Conseil régional, cela veut dire comparabilité, ce n'est pas quelque chose de problématisé dès le départ. On n'établit pas un diagnostic pour le territoire. D'ailleurs ce n'est pas simple toujours. On a eu le cas... Bon on voit bien qu'il y a des enjeux politiques importants sur ces territoires. On a eu le cas récemment, la Région nous demande de faire une synthèse qui peut comprendre dans certains cas plusieurs CDRA, parce qu'elle considère qu'il ne devrait y avoir qu'un seul territoire alors qu'il y en a plusieurs qui sont en gestation. La semaine dernière on a eu le problème deux fois. Du coup quand on va présenter notre travail, il y a une insatisfaction parce qu'on ne donne pas des chiffres qui correspondent au territoire proprement dit. » Entretien n° 22 du 12 juillet 2005**

Le mélange des genres : démarche scientifique et persuasion politique

Le diagnostic sur le diagnostic auquel se livre le PRAO, dont la contribution a été forte dans la réalisation des études nécessaires au périmètre des CTEF, soulève un problème inhérent au zonage de l'action publique. La définition du périmètre obéit à un diagnostic matriciel du type Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces (AFOM, SWOT en Anglais), outil classique qu'on trouve dans n'importe quel manuel de science de gestion classé au milieu des autres matrices d'analyse stratégique des entreprises<sup>186</sup>.

<sup>185</sup> *Capitalisation sur la démarche territoriale État Région. Analyse de la démarche*, Septembre 2007, p 8, sur [www.prao.org](http://www.prao.org)

. Consulté le 12 mars 2008.

<sup>186</sup> Sur ce point, cf. la référence en science de gestion : DETRIE J.P. (dir) *STRATEGOR. Politique générale de l'entreprise*, ouvrage collectif du département Stratégie et Politique d'entreprise du groupe HEC, Dunod, 4<sup>ème</sup> édition, 2005, 888 p. Ou encore, MARTINET A.C *Diagnostic Stratégique*, Vuibert entreprise, 1997 (1988), 157 p.

La pertinence de ce genre d'outil est liée à la confrontation entre ce qui est propre à l'entreprise et ce qui est propre à son environnement. « *Toutes choses égales par ailleurs* », une entreprise équivalant à un territoire, une analyse de ce genre appliquée au territoire devrait reposer sur deux diagnostics interdépendants : un diagnostic interne qui analyse les forces et les faiblesses du territoire par rapport au diagnostic externe qui identifie les menaces et les opportunités de l'environnement. En réalité, on est loin du compte.

Selon *Les cahiers du développeur*, publiés par l'Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Économique Local<sup>187</sup> (ARADEL), « *la perception d'une menace externe est à l'origine d'une réflexion stratégique* ».

Mais qu'est ce qui constitue l'extériorité d'un territoire quand la question est d'en définir ses propres limites ?

Appliqué à la définition du périmètre sur lequel doit s'appliquer une stratégie de développement, ce raisonnement tautologique ne tient pas longtemps. L'analyse de l'environnement suppose de créer de l'extériorité par rapport au territoire concerné, de poser un regard qui va bien au-delà de l'horizon du Pays ou de l'agglomération, voire de la Région.

Donc un type d'analyse très difficile à conduire, qui tient compte d'interdépendances fonctionnelles qui dépassent la définition territoriale des problèmes et des solutions. Sauf à confondre les causes et les conséquences.

L'action publique territoriale est une démarche pratique de résolution de problème. Elle donne à penser que les causes d'un problème social ou économique dont on constate les conséquences sur un territoire peuvent être traitées par l'action publique sur le territoire où sont constatées ses conséquences. Or traiter par l'action publique les conséquences territorialement constatées d'un problème donné, c'est ne pas s'attaquer aux causes qui peuvent être a- territoriales.

Par exemple en matière d'emploi, il paraît difficile depuis Tarare et le Pays Beaujolais de lutter contre les faillites de manufactures du textile à l'heure de la division internationale du travail, de l'entrée de la Chine dans l'OMC et du processus de destruction créatrice qui structurent ce secteur d'activité.

Autrement dit, établir un diagnostic stratégique sur la base duquel est défini un périmètre territorial, c'est traiter les conséquences d'un problème sans pouvoir véritablement aborder les causes. D'ailleurs le développement territorial pourrait au contraire prôner l'ouverture, comme par exemple l'implantation d'entreprises locales à l'extérieur pour faciliter les flux bidirectionnels et renforcer l'emploi à l'intérieur. La conception du développement clos à l'intérieur d'un périmètre dit pertinent pourrait s'avérer contre productive<sup>188</sup>.

En réalité, le rôle du diagnostic et de l'ingénierie territoriale qui l'élabore consiste à produire un « énoncé provisoirement stabilisé et acceptable (cognitivement et politiquement) par les participants au processus. (.) Il est dès lors obligatoirement la résultante d'un

<sup>187</sup> ARADEL « Les modalités d'émergence d'une stratégie de développement territorial ou comment la stratégie vient au territoire ? » *Impulser, concevoir et animer une stratégie de développement territorial Les cahiers du développeur économique*, n° 3, septembre 1999, p 9-11.

<sup>188</sup> GUELAUD C. « Les implantations à l'étranger dopent l'économie française » [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 11 novembre 2008. Cet article relate les résultats d'une étude réalisée par Jean Marc SIROEN professeur à l'Université Dauphine pour le compte de Natixis Pramex International, filiale de Natixis qui finance les PME. Il ressort que les entreprises implantées à l'étranger dont 2/3 sont des PMI ont une contribution positive pour la croissance, l'emploi et le commerce extérieur français. Autrement dit c'est par l'investissement sur un territoire étranger que le développement économique du territoire national est facilité.



processus analytique - études cherchant à « photographier », « faire parler » le territoire, d'expérimentations, par l'évaluation des actions antérieures -, de mise en scène et de négociation de ces mises en scène »<sup>189</sup>.

Dans une perspective plus large, la production de diagnostics contribue à donner du sens à l'action à partir de ce qui est plausible et non pas de ce qui est exact<sup>190</sup>. Pour paraphraser le titre de l'article de Martin VANIER, « La petite fabrique de territoire en Rhône-Alpes »<sup>191</sup>, on pourrait apparenter le diagnostic territorial qui l'accompagne à une petite fabrique de sens de l'action publique pour en palier le désarroi face aux mutations du monde qui l'enserrent. Il reviendrait à chaque territoire de créer sa raison d'exister, sa transcendance dérisoire, de se noyer dans la multiplication des procédures, quand la finalité de l'action vient à faire défaut.

Dans cette recherche de sens, on observe une combinaison originale de facteurs de production de légitimité politique.

### La légitimation des périmètres par les diagnostics

Pour saisir l'ambiguïté des diagnostics stratégiques, c'est vers les enjeux de pouvoir que représente la définition des périmètres qu'il faut se pencher. Aux termes de l'article 22 de la LOADDT de 1999, c'est « après avis conforme de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire intéressées et après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes » que le Préfet de Région arrête le périmètre d'étude des Pays. Par rapport à la LOADT de 1995, la logique est inversée. C'est désormais la compétence du Département et l'avis de Commission Départementale de la Coopération Intercommunale qui sont subsidiaires.

L'importance de ce changement institutionnel tient d'une part à la prééminence donnée à la Région au détriment du Département et d'autre part à la légitimation de la décision par la production de connaissance sur le territoire et pour le territoire. En effet, la création d'un « territoire pertinent » passe par la définition d'un périmètre d'étude qui est validé par la Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement Territorial (CRADT).

La CRADT est au niveau régional, le seul organisme doté de compétences larges, dont l'ordre du jour est fixé par le Préfet de Région et le Président de la Région. Elle est l'enceinte où peut s'installer une discussion approfondie entre élus et socio-professionnels sur l'aménagement et le développement du territoire. Elle est de surcroît l'outil incontournable pour la mise en place du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire. C'est dans ce cadre de discussion politique ouvert à la société civile que prend toute son importance le débat sur le maillage territorial. En effet, si le Pays se veut un espace de planification et de coopération, il ne peut d'emblée s'appuyer sur l'arbitraire des grands élus. La publicité des débats les oblige à produire des éléments objectifs justifiant leur position.

<sup>189</sup> MARTINET A.C. « Pensée stratégique et rationalités : un examen épistémologique », *Management international*, vol 2, n°1, 1998, p 67-75.

<sup>190</sup> WEICK K. E. *Sense Making in organisations* Sage, Thousand Oaks Californie, 1995, p. 55-61. Pour l'auteur la construction de sens est davantage construite par le plausible que par l'exactitude. C'est ainsi que nous traduisons : « *Driven by Plausibility rather Than Accuracy Summary* »

<sup>191</sup> VANIER M. « La petite fabrique de territoires, en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », article cité. Sur le plan institutionnel, il faut préciser que cet article est écrit en 1995, année du vote de la LOADT qui institue le Pays, procédure d'origine législative et étatique faisant intervenir la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale alors que le CGD est une procédure contractuelle qui relève de la seule initiative régionale sans passer par l'avis de la dite commission.

L'ingénierie territoriale joue un rôle clé de légitimation de cette phase de l'action publique. Ses travaux n'emportent pas la décision, ils sont des ressources qu'utilisent les élus pour justifier leur proposition de regroupement politique à orientation économique. Mais en réalité le territoire « dit pertinent » est un territoire suffisamment argumenté par des études et des cartes pour rendre acceptable, voire justifier le partage politique entre les quelques notables qui dominent le jeu politique local sur fond de recomposition intercommunale.

**« R Nous Région, c'était la position de l'ancien exécutif, on va avoir une discussion avec notre nouveau vice président, c'est la raison pour laquelle je dis bien que c'était la position de l'ancien exécutif. Il disait : la Région n'a pas les moyens et ne veut pas s'immiscer dans les discussions politiques de terrain, ce qui fait que sur le Beaujolais, on a eu la même discussion pour le Roannais, sur la partie Amplepuis Thizy, c'est vrai que nous, Région, s'ils nous avaient dit : le territoire c'est une toute petite partie de l'Ain, on aurait tout à fait admis cela. Sauf que là, ça s'est joué entre les deux présidents des Conseils généraux, ils ont décidé qu'on ne pourrait pas faire sauter les frontières départementales. Dont acte. On peut le regretter parce que les échanges se font et on voit bien que la Saône n'est pas du tout une frontière, c'est bien un lien plus qu'une frontière. Dont acte. Nous on se dit quand même que même si le Pays Beaujolais reste sur le Rhône, les échanges entre territoires voisins continuent que des coopérations peuvent se mettre en place. On est bien conscient de cela, sauf que la position de l'ancien exécutif c'était de ne pas être normatif là-dessus. On s'y est tenu. Mais même à l'intérieur du Beaujolais, on sent bien qu'il y a encore des soubresauts. A un moment donné, l'État a fait comme la Région, c'est un Pays, la Région n'a donné qu'un avis sur le périmètre, c'est le Préfet qui a accepté. Donc nous on a donné un avis. Le périmètre est acté par Préfet de Région, pas par le Préfet de Département. Donc si le Préfet de Région l'avait souhaité, il aurait pu le faire, mais il ne l'a pas fait non plus. Donc l'État et la Région sur le Pays sont assez proches dans la volonté de ne pas faire contre, de respecter la volonté des chefs de projets. » Entretien n° 20 du 8 avril 2004**

La politique de l'emploi-formation composante du développement territorial n'échappe pas à cette donnée structurelle de l'action publique territoriale. La convergence des périmètres territoriaux, essentielle à la pertinence des diagnostics d'action, est soumise au jeu des notables qui, sur fonds concurrence institutionnelle cherchent autant à collaborer qu'à se neutraliser. La coopération intercommunale qui s'instaure au sein du Pays ouvre un nouvel espace politique qui, à terme pourrait marginaliser le Département au profit de la Région et des communautés d'agglomérations. Il peut être une opportunité comme une menace pour les élus en place. La meilleure façon de contrôler l'incertitude c'est de participer aux modalités de sa mise en œuvre. Le cumul, il est inutile de le développer ici est une donnée structurelle du gouvernement local, c'est une ressource politique qui place les élus au centre d'un réseau relationnel qui renforce leur capacité à influencer le partage politique du territoire.

## **B La définition des périmètres est le fruit du partage politique du territoire entre quelques notables locaux**

---

La définition des périmètres est déterminée par les logiques de contrôle politique sur fonds de luttes institutionnelles. A lui seul, le territoire du Beaujolais compte trois députés et trois sénateurs. A l'époque de la définition des périmètres, au mitan de la XI<sup>ème</sup> législature 1997-2002, les députés sont, Jean RIGAUD membre de Démocratie Libérale (DL) dans la 5<sup>ème</sup> circonscription, Robert LAMY (RPR) dans la 8<sup>ème</sup>, Bernard PERRUT (DL) dans la 9<sup>ème</sup>, président de la communauté d'agglomération de Villefranche sur Saône (CAVIL). Les sénateurs sont Michel MERCIER (UDF), président du groupe Union centriste, président du conseil général du Rhône, Serge MATHIEU (UMP), Emmanuel HAMEL (RI puis UMP) décédé en 2003, remplacé pour un an par Jacques MOULINIER membre du groupe Union Centriste.

Michel MERCIER est réélu en septembre 2004. Élisabeth LAMURE (UMP), vice – présidente de la communauté d'agglomération de Villefranche sur Saône et Muguette DINI (UDF) sont élues lors du même scrutin.

Le périmètre du Pays Roannais compte trois députés, Yves NICOLIN (DL) dans la 5<sup>ème</sup> circonscription, Pascal CLEMENT FROMENTEL (DL) dans la 6<sup>ème</sup>, Jean François CHOSSY (DL) dans la 7<sup>ème</sup>. Les sénateurs (rices) sont Josiane MATHON POINAT (PC), Jean Claude. FRECON (PS) élu en septembre 2001.

Tous les députés DL se présentent sous l'étiquette UMP lors de la XII<sup>ème</sup> législature 2002-2007. Ils ont réélus. Dans la 5<sup>ème</sup> circonscription du Rhône, Philippe COCHET (UMP) remplace Jean RIGAUD. Dans la 6<sup>ème</sup> circonscription de la Loire, Pascal CLEMENT FROMENTEL est suppléé par Liliane VAGINAY quand il est nommé ministre de la Justice, Garde des sceaux de 2005 à 2007 dans le Gouvernement GALOUZEAU DE VILLEPIN.

Tous ces élus ne contribuent pas de manière égale au regroupement politique territorial sous forme de CGD, de CDPRA, CTEF. Celui-ci est le fait de quelques élus dominants sur les territoires.

Dans cette perspective, ces regroupements apparaissent comme une forme de configuration dans laquelle les notables se trouvent en position dominante en raison de leur rôle intégrateur et coordinateur de l'action publique. Ces hommes et femmes politiques sont perçus « *comme indispensables à la poursuite de relations bénéfiques, institués comme garants d'un système qui assure à tous les joueurs leur maintien dans des jeux imbriqués, la préservation ou l'amélioration de leurs positions, la satisfaction de leur intérêts vitaux et* <sup>192</sup> *la légitimation de leurs pratiques et des valeurs auxquelles ils sont attachés* » .

Ainsi, nous établissons que le partage politique du territoire met en lumière d'une part les luttes d'influences entre Départements, Région et communautés d'agglomération par présidents interposés. D'autre part l'ambiguïté de l'État, qui par la signature du Préfet légalise et légitime ce partage politique, alors que la Loi lui confie le pouvoir discrétionnaire d'appréciation des périmètres.

## 1 Des CGD aux CDPRA, les notables sont en ordre de marche

Des CGD aux CDPRA, c'est sur la base d'un rapport de force entre quelques élus que se structure la recomposition territoriale. Dans les Pays Roannais et Beaujolais, ce sont les parlementaires cumulant les postes de présidents d'exécutif local, en particulier, messieurs

<sup>192</sup> LAGROYE J. « Le leadership en questions, configuration et formes de domination », article cité, p 53.

Jean AUROUX, et Michel MERCIER qui sont en lice. Ces deux professionnels de la politique sont des notables, tels que les définit Pierre GREMION : « *ils disposent d'une représentativité suffisante pour obtenir de l'administration locale une transgression de l'universalisme de la règle centrale, et, qui occupe, de ce fait, une position médiatrice, stratégique entre l'état et la société civile. Cette médiation, toutefois avant d'être fondée sur une représentativité personnelle est juridiquement déterminée par la structure des institutions de représentation du régime politique et administratif* »<sup>193</sup>.

Le premier, professeur de l'enseignement technique, est ancien ministre socialiste du Travail de 1981 à 1983, auteur des lois éponymes en matière d'information et droit des salariés. Secrétaire d'État et ministre de l'urbanisme, du logement et des transports jusqu'en mars 1986, date de la première cohabitation. Député maire de Roanne de 1977 à 1993, battu en 1985 aux législatives, maire jusqu'en 2001, conseiller général de la Loire de 1976 à 1988.

Le second, universitaire de formation est président UDF du Conseil Général du Rhône depuis 1990, ancien député, sénateur du Rhône depuis 1995 maire de Thizy, président de la communauté de communes d'Amplepuis Thizy. Membre important du Modem, il est un acteur de « l'ouverture » de son parti à la majorité présidentielle. Cette stratégie a pour but de le maintenir à la présidence du Conseil général dans lequel sa majorité est instable. Il est Ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire depuis le 25 juin 2009.

Au niveau national, tous deux ont été acteurs du processus de rationalisation de l'action publique territoriale, entendue comme « *l'ensemble des processus d'intellectualisation, de formalisation, d'universalisation d'une activité humaine* »<sup>194</sup>. Jean AUROUX est l'auteur d'un rapport fondateur au Premier Ministre Lionel JOSPIN, portant sur la réforme des zonages et aménagement du territoire<sup>195</sup>. Il y préconise une recomposition territoriale sur le triptyque : un projet, un territoire, un contrat.

Michel MERCIER, dans son rapport au Sénat analyse la multiplicité des zonages et relève que c'est « *plus dans leurs modalités actuelles que dans leur principes qu'ils semblent devoir être remis en cause* ». Rappelant l'opposition du Sénat à LOADDT de 1999, il dénonce fermement la complexité de la procédure Pays qui lui confère une position ambiguë dans l'organisation territoriale<sup>196</sup>. Il est désigné vice-président de l'observatoire de la décentralisation, organisme créé en 2004 par la Chambre Haute suite à l'acte II de la décentralisation.

Cependant, malgré la production d'un savoir technico-politique qui prône rationalisation et simplification de l'action publique territoriale, chacun, au niveau local, adopte une stratégie propre dans l'élaboration des nouveaux zonages que sont les CGD et les CDPRA.

<sup>193</sup> GREMION P. *Le pouvoir périphérique. Op.cit.*, p 212.

<sup>194</sup> *Ibidem* p 101. GREMION établit une différence heuristique entre rationalisation et rationalité dans l'analyse de la planification : il étudie la relation entre la rationalisation dont l'administration est capable pour assurer son activité planificatrice et la rationalité qui se dégage à travers les résultats de cette activité. Il écrit : « La rationalisation recouvre l'ensemble des processus d'intellectualisation, de formalisation, d'universalisation d'une activité humaine. La rationalité fait appel à la raison de la rationalisation. La notion de rationalité naît de la critique des résultats de la rationalisation. La rationalisation se veut universelle. Sa critique fait apparaître des rationalités plurielles. »

<sup>195</sup> AUROUX J. « Rapport à M. le Premier Ministre portant sur la Réforme des zonages et aménagement du territoire », DATAR, *La documentation française*, 1998, 68 p.

<sup>196</sup> MERCIER M. *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information au Sénat n° 447, 28 juin 2000.

Jean AUROUX les favorise à l'échelle du Roannais, Michel MERCIER contrarie l'initiative régionale en constituant un CGD défensif avec M. Pascal CLEMENT-FROMENTEL. Ceux-ci ne participent d'aucune manière aux programmes d'action des deux CDPRA qui couvrent une partie de leur Département respectif. En tant que présidents de Conseils généraux, ils initient en revanche des contrats de développement triennaux avec les communes et quelques communautés de communes pour contrarier la Région.

Pascal CLEMENT-FROMENTEL, ancien cadre supérieur chez Rank Xerox, avocat, est président du Conseil Général de la Loire depuis 1994, sous l'étiquette Démocratie Libérale (DL), après en avoir dépossédé le baron du gaullisme, Lucien NEUWIRTH. Au niveau national, il est ministre DL des relations avec le Parlement dans le Gouvernement BALLADUR en 1993, député UMP, puis ministre de la Justice Garde des Sceaux en juin 2005 dans le Gouvernement GALOUZEAU DE VILLEPIN. Battu dans son fief de Néronde, lors des cantonales de 2008, il perd la présidence de l'exécutif départemental, il ne conserve que son mandat de député.

Dans le Beaujolais, l'intervention de Bernard PERRUT, député DL de la 9<sup>ème</sup> circonscription du Rhône est déterminante. Il sollicite la DATAR pour faire du Beaujolais « un Pays expérimental » de la LOADDT. Avocat de formation, adjoint au maire de Villefranche sur Saône, il préside la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche sur Saône, désormais communauté d'agglomération (CAVIL). Cet héritier politique est le fils de Francisque PERRUT (UDF) à qui il succède à l'Assemblée Nationale en 1997. Il est par ailleurs président du groupe d'étude « intercommunalité, Pays, politiques contractuelles »<sup>197</sup> à l'Assemblée Nationale et membre titulaire du conseil national du tourisme. Il s'appuie sur le Pays pour fédérer les communes manquant à l'avènement de la communauté d'agglomération de Villefranche sur Saône (CAVIL), qui s'affirme difficilement comme la ville centre de ce nouvel espace débordant sur le Département de l'Ain et dans l'orbite lyonnaise. Son projet est contrarié par l'accord entre Jean PEPIN, sénateur maire de Saint-Nizier-le-Bouchoux, président du Conseil Général de l'Ain (depuis 2004, il est vice-président du Conseil général de l'Ain et conseiller municipal de Saint Nizier le Bouchoux) et Michel MERCIER, président de l'exécutif rhodanien.

**« R Je dirais méchamment à 90% c'est purement politique. C'est tout le problème des regroupements, que ce soit les Établissements Publics de Coopération Intercommunale ou les trucs comme ça, c'est que chaque entité a peur de perdre du pouvoir. Ensuite quand il y a un Pays, il faut choisir un président de comité de pilotage. Vous vous imaginez bien ce que ça peut donner. » Entretien n° 19 du 6 avril 2004 « R Vous ne pourrez jamais empêcher. Ça c'est ce qu'on appelle le jeu des acteurs. (Rires). C'est un éclairage que nous, techniciens de la Région nous avons toujours en tête. Cela permet de voir les personnalités dominantes, du jeu qui se joue, ça permet d'avoir une idée parce que les personnalités dominantes, elles, peuvent être jouer en complémentarité, elles peuvent s'annihiler parce qu'elles ont des enjeux. Et ça c'est des éclairages qu'il faut avoir quand on travaille sur un territoire. On n'a pas vraiment les moyens de l'avoir, mais il faut l'avoir en tête, parce que ça permet de mieux comprendre pourquoi quelque chose se fait ou pas. Bon vous avez dans le Beaujolais un député, c'est les grands élus ou alors dans le Roannais, c'est la présence de l'agglomération**

<sup>197</sup> Qui ne comprend d'autre membre que lui-même ! C'est en effet ce qui ressort de la consultation par internet du site de l'assemblée nationale.

***par rapport au Pays. On se rend compte que dans certains territoires, des personnalités politiques de bords différents qui arrivent à s'entendre et mettent en avant le projet pour leur Pays. C'est plus compliqué dans les Pays, je n'en cite pas où les personnalités sont davantage tournées vers elles mêmes que vers le territoire. » Entretien n° 20 du 8 avril 2004***

Les principaux notables mis en scène, il convient maintenant de présenter les deux générations de contrats dont ils ont été les maîtres d'œuvre, CGD et CDPRA.

### **Le CGD du Roannais s'inscrit dans la continuité de la logique d'intégration intercommunale autour de la ville centre**

Le CGD du Roannais est adopté par la commission permanente du Conseil régional de Rhône-Alpes le 25 avril 1997. Son engagement financier s'élève à 66 130 000 F sur cinq ans, soit 28% de la totalité des subventions prévues aux programmes de développement territorial (total de 229 820 000 F). Les 72% manquant sont majoritairement financés par le district du Roannais, les chambres consulaires et associations professionnelles qui sont les principaux maîtres d'ouvrage des objectifs 1 et 2 du contrat (Doter le territoire du Roannais d'une identité économique forte ouverte sur l'extérieur, Soutenir l'adaptation aux mutations), soit 17 des 23 opérations prévues. Les six autres relevant de l'Objectif 3 (Renforcer la solidarité du territoire en donnant à l'espace rural le moyen d'assurer son développement) sont portées par les communautés de communes rurales, le tout sans négliger le secteur associatif. Le contrat frappe par la cohérence entre les trois objectifs avancés et les moyens financiers et institutionnels qui les font vivre<sup>198</sup>. La dissolution des actions dans une multitude d'opérations municipales clientélistes est identifiée par les acteurs clés de ce dispositif comme un risque qui doit être évité.

Le Roannais constitue en effet un territoire très intégré sur le plan institutionnel, géographique et économique. Il est l'aboutissement d'une pratique de l'intercommunalité qui remonte au début des années 70 pour s'organiser autour d'un « Grand Roanne ». Si le 16 février 1967 est créé le Syndicat Intercommunal de la Banlieue de Roanne pour contrecarrer la domination de la ville centre, les relations entre ces deux entités s'améliorent avec la création de cinq syndicats communs entre 1981 et 1987 pour aboutir au District de l'agglomération roannaise le 20 décembre 1991 aux compétences élargies<sup>199</sup>. Par arrêté préfectoral du 9 décembre 1999, en application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale le district devient Communauté d'Agglomération du Grand Roanne (71000 habitants dans six communes).

D'ailleurs, une aimable plaisanterie bien relayée par le personnel politique local laisse penser qu'il existe une volonté de constituer un nouveau Département à partir de l'arrondissement de Roanne auquel se joindraient quelques cantons limitrophes de Saône et Loire et du Rhône.

Un bref rappel historique sur l'industrie textile<sup>200</sup> permet de mieux comprendre la portée de cette galéjade. C'est l'abondance de l'eau des Monts de la Madeleine dans

<sup>198</sup> Décision de la commission permanente du Conseil régional n° 97.13.337 du 25 avril 1997 concernant le CGD du Roannais

<sup>199</sup> Pour plus d'informations sur ce processus, voir POISAT J. et SERDECZNY V. « De l'intercommunalité aux projets de Pays : l'expérimentation de la démocratie locale dans le Roannais », *Rencontres internationales Démocratie et management local* organisées par l'ENAP, Université du Québec les 20 et 23 mai 2003, 20 p.

<sup>200</sup> Ces informations sont essentiellement tirées d'une part du diagnostic réalisé par l'association MUTEX, qui gère le système de production localisé du Roannais. D'autre part du document « GEM Roanne : L'exemple d'une gestion optimisée des ressources

le Département de la Loire et des Monts du Lyonnais dans le Département du Rhône, qui doit au Roannais sa spécialisation dans les industries utilisatrices de cette ressource. Le textile (teinture, apprêts, impression, blanchiment), l'agroalimentaire (eaux minérales naturellement gazeuses, eaux thermales, abattoirs...), la mécanique (fonderies, traitement de surfaces), la papeterie (papier essuie tout, papier hygiénique, enveloppes) sont les activités motrices de ce territoire manufacturier.

Le développement des échanges et la proximité de Lyon (marchands et manufactures textiles) sont les deux éléments qui vont développer de manière diffuse le travail de la soie puis du coton. Roanne occupe une place centrale dans la quatrième région cotonnière française au XIX<sup>ème</sup> siècle. A la fin de l'Ancien Régime, 60 000 personnes vivent localement directement ou indirectement du textile.

A la fin des années 1990, toute l'industrie textile-habillement européenne connaît une crise industrielle à laquelle n'échappent pas les industries roannaises.

Aujourd'hui, l'industrie textile, en profonde mutation, s'est dotée d'une nouvelle organisation productive. Cette évolution a été accompagnée par une politique locale particulièrement active en matière d'enseignement supérieur, de formation et de développement économique dans laquelle la Ville de Roanne, le District puis la communauté d'agglomération et la CCI, sont parties prenantes dans le système de production localisé MUTEX.

### **Le CGD des Monts du Beaujolais et du Lyonnais : l'effet d'aubaine se conjugue aux logiques de fiefs.**

Le territoire interdépartemental des Monts du Beaujolais et du Lyonnais comptait 97 000 habitants (recensement de 1990) dans 111 communes regroupées en neuf communautés de communes (Communauté de communes du Haut Beaujolais, Communauté de communes de Belmont de la Loire, Communauté de communes de la Haute vallée de l'Azergues, Communauté de communes du Pays d'Amplepuis Thizy, Communauté de communes du Pays entre Loire et Rhône, Communauté de communes du Pays de Tarare, Communauté de communes de Balbigny, Communauté de communes de Feurs en Forez et la Communauté de communes du Matin).

C'est un espace de moyenne montagne situé entre les deux zones de forts développements économique et démographique que sont les bassins d'emplois de Lyon et Villefranche sur Saône (Rhône) et le Roannais (Loire), zone de reconversion économique et en crise démographique.

Élevage bovin et industrie textile sont les deux principaux moteurs de l'activité économique en perte de vitesse : 2700 emplois ont disparu entre 1982 et 1990. La filière bois, trop atomisée n'est pas compétitive. Le projet d'autoroute A89 en le désenclavant relierait ce territoire à l'A6 et l'A72 empruntant la vallée de la Loire<sup>201</sup>.

Le contrat d'objectifs validé par la Région le 25 juin 1998 privilégie quatre axes stratégiques :

- Consolider le tissu économique et productif.

humaines grâce à la spécificité du système de production localisée » Mission d'étude réalisée par le cabinet de consultants Bernard Reverdy Consultants pour la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) sur [http://www.datar.gouv.fr/DATAR\\_Site/DATAR\\_SPLBIS.nsf/\\$ID\\_Document/CLAE-54XE25](http://www.datar.gouv.fr/DATAR_Site/DATAR_SPLBIS.nsf/$ID_Document/CLAE-54XE25) . Consulté le 12 mars 2006.

<sup>201</sup> Rapport n ° 98 07 381 Contrat d'objectifs du CGD des Monts Beaujolais et du Lyonnais validé le 25 juin 1998 par la commission permanente du Conseil régional de Rhône-Alpes.

- Améliorer le cadre de vie des populations.
- Valoriser l'espace et en améliorer la qualité.
- Renforcer l'intercommunalité et le suivi du contrat.

Ils se déclinent en un catalogue de 35 actions à destination des communes dont les maîtres d'ouvrage sont dans la majorité les communautés de communes associées.

Le 22 juillet 1999, la Région approuve le CGD passé avec les neuf EPCI. Sa participation financière s'élève à 49 680 000 F sur cinq ans, pour une dépense globale de 176 057 500 F<sup>202</sup>.

Au-delà de ces faits institutionnels, il semblerait que le CGD Monts du Lyonnais et du Beaujolais ait été conçu sur une singularité économique ténue : l'éloignement de certaines fabriques textiles de la ville centre Roanne. Or, toute singularité est susceptible de projet, surtout quand elle est défendue par deux élus qui pèsent ! Pascal CLEMENT-FROMENTEL et Michel MERCIER, s'allient dans la création d'un « territoire de projet » à cheval sur les Départements de la Loire et du Rhône dont ils président les exécutifs. Leur stratégie est triple. D'abord ils contrarient les velléités de la Région qui, en quête de légitimité cherche des relais politiques, économiques et associatifs locaux.

**« R Ah c'était perceptible au moment des réunions. En filigrane, y a la perception des gens du Département qu'ils vont être supprimés. Quand la Région met volontairement en place un Pays sur deux Départements, c'est bien pour éviter que le Département ait son mot à dire, voilà le message profond qu'on entendait, qu'on a décodé. Moi j'ai entendu des gens du Département dire c'est volontaire, la Région crée des CGD à cheval sur plusieurs Départements, comme ça le Département n'a pas de légitimité pour intervenir. A haut niveau je ne sais pas si c'est vrai ou faux, mais en tous cas, sur le terrain, c'est ce qu'on a entendu. »**  
**Entretien n° 8 du 18 mars 2004**  
**« R2 C'est pas tout à fait le cas pour les anciens CGD, parce que les deux porteurs des CGD Monts du Beaujolais et du Lyonnais étaient les présidents du Département de la Loire et du Rhône. La politique de la Région n'était pas de squeezer les Départements, c'est plutôt les élus départementaux qui ont tiré la couverture à eux. »**  
**Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

Ensuite, ils tirent des bénéfices financiers à participer à cette politique régionale. Ils profitent de l'enveloppe contractuelle pour financer des actions municipales au sein des communautés de communes membres du CGD, tout en renforçant leur position d' élu dominant en leur fief départemental.

**« J'ai assisté à une réunion où on a présenté nos travaux. Il y avait Christian AVOCAT qui pilotait officiellement, il y avait Pascal CLÉMENT, il y avait SOULASSE de la Région et chacun a fait une présentation personnelle du CGD. AVOCAT le présentant comme une démarche de dynamique territoriale, CLÉMENT comme une opportunité de financement. En disant : on peut tirer tant de la Région cela fait tant par Commune, messieurs les maires. SOULASSE de la Région était vert. Alors que personnellement il avait plus d'affinités politiques avec CLÉMENT qu'avec AVOCAT. »**  
**Entretien n° 43 du 16 juin 2008**

Enfin, ils peuvent contrecarrer le district de Roanne et son président, le député maire PS Jean AUROUX qui a pris l'initiative de la concertation à l'échelle d'un espace dépassant

<sup>202</sup> Délibération n° 99 07 586 adoptée par la commission permanente du Conseil régional de Rhône-Alpes du 22 juillet 1999.



les limites du canton de Roanne pour éventuellement s'étendre en Saône et Loire et dans le Rhône.

Les critiques sont nombreuses sur les conditions politiques de définition du périmètre. Comme le précise sans détour M. Christian AVOCAT, le chef de projet du CGD du Roannais : « *A l'arrière plan de l'image, le poids politique déterminant d'un élu rendant publique en pleine phase de réflexion collective et avant même que le débat ne soit conclu, sa décision* <sup>203</sup> *de constituer à partir de cette singularité un espace de projet* » .

A la même période, a lieu un évènement qu'il est intéressant de mettre en regard avec cette logique politique de fief. M. Lucien DEVEAUX, Pdg de DEVEAUX SA, premier groupe français indépendant de production textile est élu président de la CCI de Roanne dans la Loire en 1998, alors que son entreprise familiale, créée au 18<sup>ème</sup> siècle, à Saint Vincent de Reins dans le Nord du Rhône, (34 km la séparent de Roanne) y siège encore et a essaimé multiples établissements autour de Roanne. Outre qu'il traduit l'existence d'intérêts économiques convergents qui s'affranchissent des territoires politiques, ce fait souligne l'inadéquation des logiques de concurrence politique aux logiques de coopération économique institutionnalisées dans le système de production localisé MUTEX pour sauver ce qui peut l'être de l'activité textile dans le bassin roannais.

### **Les balbutiements de l'intercommunalité au sein du CGD Beaujolais Val de Saône**

Le CGD Beaujolais Plaine de Saône est approuvé le 20 décembre 1995 par la commission permanente du Conseil régional de Rhône-Alpes<sup>204</sup>. Il s'appuie sur sept structures intercommunales mises en place sur cinq cantons (Villefranche sur Saône, Belleville, Beaujeu, Le Bois d'Oingt et Anse) autour de la ville centre Villefranche sur Saône sur un axe Nord Sud le long de l'A6. Ce territoire regroupe 84 communes pour une population totale de 124 169 habitants entre coteaux du Beaujolais et la rive droite de la Saône.

L'activité artisanale et industrielle est implantée en plaine de Saône, le secteur agricole à dominante vitivinicole se développe sur les coteaux, enfin le tourisme y est mis en valeur tant en bord de Saône que dans la côte viticole. Proche de l'agglomération lyonnaise, ce territoire oriente son développement en trois axes :

- Amélioration du cadre de vie et de l'environnement.
- Une stratégie de développement économique globale.
- Mise en place d'une stratégie de développement touristique

Le tout se décline en 36 opérations financées par la Région à hauteur de 49 597 000 F, sur cinq ans pour une dépense globale de 174 909 000F. Les principaux maîtres d'ouvrage sont la Chambre d'agriculture, l'association touristique Pays Beaujolais, quelques SIVOM et un nombre important de communes. Ce trait marque la faible intégration intercommunale fédérative malgré la loi ATR de 1992 et les difficultés qu'éprouve Villefranche sur Saône à jouer son rôle de ville centre.

**« R Bien c'était une innovation initiée par le Conseil régional, ça n'existait pas forcément ailleurs. Ça a été une première expérience de mise en commun d'une**

<sup>203</sup> Contribution de Monsieur AVOCAT C., *Revue de Géographie de Lyon*, article cité p 163. Cette position est corroborée par de nombreux entretiens.

<sup>204</sup> Décision du 31 mars 1995 portant approbation du CGD Beaujolais Plaine de Saône Rapport n°95 -13.985

**forme de solidarité sur le territoire, la première fois que des élus parlaient de l'avenir de leur territoire et de leur agglomération. Pour cela, ça été très positif. Ce qui était un peu moins positif, c'est que les demandes, les dossiers et les subventions ne répondaient pas toujours à une demande de cohérence de territoire, c'était plus parfois des dossiers correspondant à une communauté de communes ou à une petite ville et que l'aspect transversal a été parfois oublié, mais globalement on ne peut que se féliciter de cette initiative régionale. »**

**Entretien n° 12 du 29 mars 2004 « R Ça vient petit à petit, ce n'est pas inné. L'expérience du premier CGD a été intéressante pour ça. Nous, six ou sept communautés de communes, ça nous a appris à travailler ensemble et à faire émerger des actions transversales. Il y a eu bien sûr des actions locales et ça intéressait les élus de développer salles des fêtes, salles polyvalentes, des machins comme ça. Mais aussi des actions transversales ont commencé à émerger. Il y a eu une espèce de prise de conscience qu'on pouvait faire des choses ensemble. » Entretien n° 1 du 15 mai 2003 « R2 Je prends l'exemple du Beaujolais Val de Saône, sur les 11 communes, y en avait trois qui faisaient partie d'un SIVOM en 94 et toutes les autres étaient isolées. Après elles ont réussi le SIVOM Beaujolais Val de Saône, y en a eu une dizaine qui ont été associées et ça fait depuis la communauté de communes que les 11 sont associées. Vous voyez en dix ans l'évolution qu'il y a eu au niveau de l'état d'esprit. » « R1 Dans le nord de l'agglomération lyonnaise qui est tampon, les communautés de communes se sont créées pas en opposition mais par défaut, j'ai travaillé là pendant un an et demi, sur le secteur Beaujolais Pierres Dorées, elle s'est créée en 1997, y avait aucun projet derrière, c'était on se réunit pour toucher de la DGF, c'était affirmé comme ça, pas d'accord politique, pas de vision prospective, du guichet uniquement, ça c'était y a sept ans. Avec le CGD, on a commencé à poser les bonnes questions, on a commencé à travailler avec les voisins, en interne, on a commencé à se connaître, et ces intercommunalités de l'est du Pays elles sont nettement moins structurées que les intercommunalités du secteur ouest. Ça c'est très notable dans les comités de pilotage, les élus des communautés de communes du secteur ouest ils viennent en force, toujours à deux ou trois, plus le directeur de la communauté de communes alors que pour le Val de Saône, c'est généralement le président et le vice-président, s'il ne peut pas venir. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

La stratégie de développement reflète une répartition des rôles entre trois élus. Schématiquement, M Bruno CHARVET, chef de projet du CGD Beaujolais Plaine de Saône, par ailleurs maire du Bois d'Oingt, commune viticole au cœur des Pierres Dorées, président de l'union des maires ruraux du Rhône semble représenter les intérêts des villages ruraux.

M. Bernard PERRUT, président de la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche sur Saône, préside l'association touristique « le Pays Beaujolais » qui siège à Villefranche sur Saône. Elle fédère tous les acteurs du tourisme dans le Beaujolais rouge, le Beaujolais vert et le Beaujolais bleu. Bref, elle couvre la neuvième circonscription électorale du Rhône du député UMP PERRUT, soit une bonne partie de l'arrondissement de Villefranche sur Saône.

Enfin, M. Bernard FIALAIRE, conseiller général sous l'étiquette Radical Valoisien du canton de Belleville, vice –président du Conseil général du Rhône, maire de Belleville sur Saône, est président de la communauté de communes du Val de Saône en plein essor économique et démographique. Cet EPCI qui fait pont avec les communes de l'Ain, sans coopération intercommunale ad'hoc, propose les réserves foncières nécessaires au développement industriel du Beaujolais. La défaite de M Bernard FIALAIRE contre M Bernard PERRUT lors des élections législatives de 2002 est une donnée qui doit être prise en compte dans l'émergence et le fonctionnement de ce contrat. Elle met en relief ce qu'explique M. Christian AVOCAT chef de projet du CGD du Roannais : « *Perçu à tort ou à raison comme un enjeu de pouvoir local, le territoire de projet se révèle sous la pression des faits d'une grande volatilité. Si bien que dans une procédure contractuelle ouverte qui donne aux élus la responsabilité de créer leur territoire d'action, on peut se demander s'il est absurde d'imaginer qu'on aboutisse à autant de périmètres qu'il y a d'espaces d'influences des grands élus locaux en quête de revendication ou de confirmation de pouvoir* »<sup>205</sup>.

### **Les périmètres des CDPRA évoluent au gré des enjeux de contrôle territorial.**

L'élaboration de la seconde génération de contrats, les CDPRA, au début 2000, confirme la justesse de ce propos. Si le Département a éprouvé des difficultés à se positionner dans les politiques territoriales contractualisées sous l'égide de la Région, il prend plus que jamais toute sa place dans la délimitation des périmètres de coopération intercommunale. Ainsi l'élargissement de la maille des CDPRA du Beaujolais et du Roannais est directement issu de la dilution du CGD interdépartemental des Monts du Lyonnais et du Beaujolais. Messieurs CLEMENT-FROMENTEL et MERCIER lâchent un territoire de circonstance qui n'a rien produit de tangible pour mieux contrôler la nouvelle procédure Pays depuis leur donjon départemental malmené par la LOADDT et les coups de boutoir de la Région. Ils repoussent toute tentative de débordement de leurs fiefs, tout en laissant une marge d'action aux présidents de communautés de communes, les députés-présidents des communautés d'agglomération jouant leur propre partition. Les agents de développement pour signifier le rôle de Michel MERCIER disent du découpage territorial du Beaujolais et du Roannais qu'il s'agit d'« *une Mercierade* »!

**«R C'est purement politique quand vous avez un Pascal CLEMENT, ancien ministre, député rapporteur des lois et qu'à ce moment là vous avez le débat sur la loi sur les Pays et qu'au niveau du Conseil général parce que Pascal CLEMENT est président du Conseil général, on suit les Pays mais qu'on met pas le paquet sur les Pays, et bien, sans jugement de valeur, après, c'est du jeu politique. » Entretien n°2 du 3 décembre 2003 « R Il y a quelques années, j'étais beaucoup plus critique vis à vis du Département que je ne le suis maintenant. Le Département a petit à petit pris sa place dans tout ce dispositif. C'est vrai que, bon, là je viens d'une réunion sur le Pays. On prépare le futur contrat de Pays avec la Région avec un collègue président de l'EPCI voisin et avec un technicien. C'est vrai qu'avec ces contrats de Pays, on a des relations privilégiées, on a fait un CGD, on prépare un contrat de Pays, tout ça c'est**

<sup>205</sup> Contribution de C. AVOCAT, premier adjoint au maire de Roanne entre 1983 et 2001, actuellement conseiller municipal, président du Grand Roanne, conseiller régional PS de Rhône-Alpes depuis 1998, président de la commission Aménagement et animation des territoires et du développement durable depuis 2003. « La recomposition territoriale en questions : positions d'acteurs » *Revue de Géographie de Lyon* vol 70, 2, 1995, p. 161-164.

**avec la Région. Ça fonctionne et le Département a mal pris sa place dans le précédent CGD, il y a eu de la peine et ils n'ont pas pris leur place. » Entretien n° 4 du 12 mars 2004 « R1 Le Conseil général essaie de court-circuiter les intercommunalités parce que le Conseil général signe de plus en plus de contrats pluri annuels avec les intercommunalités que ce soit avec les SIVOM ou EPCI. Ça a peut être été long à se mettre en place. Là il y a coopération et compétences partagées. La preuve, c'est qu'un certain nombre de conseillers généraux sont présidents d'EPCI. Depuis trois ou quatre ans, le Conseil général est en plein dans la logique. Le Pays n'est que le fruit de l'intercommunalité, on retrouve à l'échelon du Pays la coopération entre le Conseil général et le Pays. Le Pays n'a pas vocation à exercer des compétences propres, c'est toute la différence entre l'intercommunalité et le Pays. Les compétences qui sont transférées des communes aux EPCI sont des vraies compétences avec prélèvements d'impôts. Le Conseil général ne voit plus de risques, c'était pas vrai y a deux ans encore parce qu'on ne savait pas encore comment allait évoluer le Pays parce qu'on ne savait pas s'il y allait avoir des syndicats mixtes, avec des vrais transferts de compétences avec la capacité de lever l'impôt. On n'est pas dans cette logique. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

Le président de la communauté de communes du Pays Beaujolais Val de Saône et conseiller général du Rhône explique cette mécanique :

**« R. Le problème des Pays, alors on s'est posé la question, c'est l'intermédiaire entre les communautés de communes et la Région, parce qu'on ne peut pas passer directement de la communauté de communes à la Région et encore moins de la Commune à la Région. C'est vrai que d'avoir des Pays qui regroupent des communautés de communes qui sont un peu comme des circonscriptions de Régions, comme les cantons le sont pour le Département, on aurait des circonscriptions de Région parce qu'on n'a pas su faire des communautés de communes, ou d'agglomération assez vastes. Pour moi la pertinence c'est ça. Mais un bon Pays, c'est un Pays qui ne reste pas figé dans les frontières départementales. Et là on a de gros échecs pour notre Pays, et pour le Pays roannais à la marge. Le départ d'Amplepuis Thizy qui est dans son bassin de vie, et du coup ça perturbe le nôtre, de Pays puisque on a un Pays très tiré à l'ouest. On nous donne l'argument, l'analyse est bonne, c'est la réponse qui n'est pas bonne. On n'a sûrement pas à favoriser que l'axe Val de Saône qui est en train de prendre de l'ampleur et de désertifier l'ouest. Mais je ne crois pas que ce soit en rendant bancal le Val de Saône qu'on va réussir, parce qu'on fait une concertation avec l'aménagement du Val de Saône de l'autre côté qui d'ailleurs n'a pas réussi à se faire reprendre par l'autre Pays Bresse Revermont..(.) »**

Le député Bernard PERRUT qui a lancé l'initiative du Pays Beaujolais en réponse à l'appel à expérimentation de la DATAR, va dans le même sens :

**« R. Le Beaujolais a une histoire tout à fait intéressante. Si cela vous intéresse, c'est qu'il y a dix ans est né le Pays beaujolais au sens de l'association touristique Pays beaujolais dont je suis le président depuis dix ans et qui est née en disant, il faut réunir tous nos efforts dans le cadre du développement**

**touristique. En 1995, avec la Loi Pasqua, j'ai demandé que notre territoire soit reconnu comme Pays expérimental. Ce qui n'a pas été possible, parce que notre territoire n'a pas été retenu, c'est la raison pour laquelle, avant le vote de la loi VOYNET, la DATAR avait lancé un appel d'offre, et à ce moment j'ai répondu à l'appel d'offre de la DATAR et 3 mois après la DATAR répond est très intéressée, nous voilà Pays émergent, la loi VOYNET était arrivée entre temps, donc de nombreuses réunions ont eu lieu depuis 1998 pour réunir tous les gens, les présidents de communautés de communes, l'ensemble des élus autour du préfet pour faire émerger, première chose, le besoin de travailler ensemble, les élus ne s'étaient jamais rencontrés sur un territoire comme celui du Pays Beaujolais, quand on habite Thizy, on n'a jamais rencontré un élu de Villefranche, ou Lozanne. A partir de là, l'intérêt c'est d'avoir obligé les gens à travailler ensemble et ensuite d'avoir en suivant la procédure créé la charte, le conseil de développement. Il y a eu des débats, est ce que le Pays devait être uniquement sur le Rhône ou sur l'Ain. On voit que les Pays sont encore fidèles à certaines traditions historiques, il est difficile de franchir les limites départementales. Et nous notre Pays correspond à l'arrondissement de Villefranche. C'est un Pays un peu original et c'est le premier Pays reconnu en Rhône-Alpes. C'est son originalité.(.) Est-ce que le territoire est spécialement pertinent, il n'est peut être pas pertinent du côté de l'Ain, il aurait pu s'étendre en Saône et Loire, il n'y a pas de pertinence, il y a des limites à tout. Il y a au Nord, la Saône qui est une limite. Après ce territoire, il y en a encore un autre. Si vous voulez, il y a toujours une cohérence et une cohésion. Aujourd'hui, on constate bien qu'on est sur un schéma départemental, la France ne l'a pas oublié, un schéma cantonal qui fait que quand vous travaillez sur deux Départements, vous travaillez avec des structures différentes, des préfets différents et tout est différent. Ceux qui disent, il faut faire les choses des deux côtés du fleuve, de la rivière, je dis oui, mais si vous allez demander aux élus de l'autre côté, et bien ils vous disent non. Ils sont dans le Département de l'Ain et ils ne veulent pas se faire bouffer par le Département du Rhône. C'est aussi simple. Effectivement, on peut toujours croire qu'on peut faire une vallée de la Saône de part et d'autre, oui j'y crois volontiers, j'ai tout fait pour, mais en étant bien conscient que ça ne se ferait pas comme ça. »**

Président de la désormais communauté d'agglomération de Villefranche<sup>206</sup>, la seule dans le Département du Rhône, c'est vers un contrat d'agglomération que l'élu réoriente son action<sup>207</sup>. Cette stratégie qui vise à créer les conditions d'une autonomie financière accrue grâce à l'augmentation de sa dotation globale de fonctionnement ne doit pas être trop vite assimilée à un rejet du Pays. Elle peut, au contraire, donner les moyens à Villefranche sur Saône qui s'adosserait à une périphérie déjà institutionnalisée en Pays, de devenir le pôle

<sup>206</sup> Arrêté préfectoral n° 2005-5798 du 12 décembre 2005, entraînant la transformation de la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche en communauté d'agglomération (CAVIL). Ce nouvel EPCI regroupe les communes de Villefranche sur Saône, Arnas, Gleizé et Limas.

<sup>207</sup> GUTTIN-LOMBARD F. « Vers un contrat d'agglomération » dans le *Progrès* du 16 décembre 2004. L'article précise que les opposants de gauche à la majorité actuelle dénoncent une intercommunalité au rabais dont le territoire est trop restreint. Ils condamnent le passage en force du maire de Villefranche, J. PIGNARD, qui rendra difficile le rapprochement des communes de l'Ain.

politique et économique organisateur du développement du nord de l'aire urbaine lyonnaise, tout en traversant le fleuve Saône pour déborder sur le Département de l'Ain, notamment vers Jassans Riottier seulement éloignée de 4 km. La communauté de communes « Porte Ouest de la Dombes » dont elle est membre basculerait dans l'agglomération et le Pays Beaujolais. En ce cas, messieurs Bernard FIALAIRE, Bruno CHARVET et Michel MERCIER compteraient moins dans la balance du pouvoir local, notamment, pour le dernier avec sa majorité de composition au Conseil général du Rhône issu du renouvellement cantonal de 2008<sup>208</sup>.

Après le succès difficile de M Bernard PERRUT aux élections municipales de 2008, Jean PIGNARD, adjoint à l'urbanisme de la mairie de Villefranche sur Saône est désigné à la présidence de la CAVIL le 10 avril 2008<sup>209</sup>. Dans le discours inaugural de sa nouvelle fonction, celui-ci indique clairement sa volonté d'élargir le périmètre de l'agglomération : « *Il m'apparaît nécessaire de dessiner le contour d'une nouvelle agglomération suivant un bassin de vie plus cohérent* »<sup>210</sup>.

La même analyse se prête au Pays Roannais. La signature tardive, le 22 avril 2006 du CDPRA avec la Région et l'État résume à elle seule les incidents qui ont émaillé la procédure depuis la fin du CGD en 2002.

En effet, le Pays Roannais flotte un certain temps après l'élection d'Yves NICOLIN (UMP) à la mairie de Roanne et à la présidence de la communauté d'agglomération en 2001. Avec le contrôle du Département que dirige l'influent président Pascal CLEMENT-FROMENTEL (UMP), le Pays Roannais change de direction politique. M. André CELLIER, « l'homme lige du président » comme certains commentaires peu amènes le qualifient, par ailleurs conseiller général et président de la communauté de communes du Val d'Aix et d'Isable (UMP) remplace M Bernard JAYOL, chef de projet Pays, politiquement marqué à gauche.

**« R M. CELLIER est conseiller général, je dirais que le Pays fonctionne dans le cadre d'un espace que lui laisse le Département et grâce aux moyens de la Région. En tant que technicien nous collaborons bien avec les techniciens du Conseil général, mais ce n'est quand même pas un mariage d'amour. ». Entretien n° 26 du 14 juin 2006**  
**« R C'est que du jour où Yves NICOLLIN a été élu à la mairie de Roanne et président de l'agglomération, Pascal CLEMENT a dit : « il faut mettre la main sur le Pays, et ça peut être une pompe à fric, donc mettons quelqu'un de droite pour diriger le Pays, essayons d'en tirer le maximum et tant pis pour le projet de territoire ». Entretien n° 15 du 30 mars 2003**

Ce virage doit être lu à l'aune de la stratégie de Jean AUROUX responsable de la déchirure de la majorité entraînant sa défaite lors de l'élection municipale de Roanne en 2001.

Ne voulant passer la main à son 3<sup>ème</sup> adjoint Alain GUILLEMAND désigné par les militants socialistes du cru, l'ancien ministre ignore « *la logique militante* »<sup>211</sup> et présente une liste dissidente qui signe la défaite de la « majorité plurielle » sortante. Cette nouvelle

<sup>208</sup> Da FONSECA M. « L'UDF peut-elle perdre le pouvoir au Conseil général ? » [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 2 avril 2006.

<sup>209</sup> PV du conseil communautaire du jeudi 10 avril 2008 sur [www.ccavil.fr](http://www.ccavil.fr). Consulté le 12 juillet 2008.

<sup>210</sup> « Communauté d'agglomération de Villefranche : la présidence de la ville revient à Jean PICARD ». [www.lepatriote.fr](http://www.lepatriote.fr), Consulté le 10 décembre 2008.

<sup>211</sup> Selon les termes de François HOLLANDE premier secrétaire du PS, repris dans la rubrique Échos de campagne de *l'Humanité*, le 2 février 2001.

donne politique rompt l'équilibre obtenu lors du CGD. Cumulée à la volonté du Grand Roanne de signer un contrat d'agglomération avec la Région, elle jette le trouble au sein du Pays. Il s'ensuit en 2002 un départ remarqué de deux agents de développement clés dans la réussite de l'animation du CGD. Bref, à une nouvelle direction politique succède une nouvelle animation technique qui brise l'élan initial.

Cependant la réputation acquise par le CGD du Roannais<sup>212</sup> ne laisse pas indifférents certains élus hors périmètre. Dès 2001, un certain nombre d'entre eux, présidents de communautés de communes ligériennes voisines rejoignent le CDPRA du Roannais. Son périmètre s'agrandit.

**« R A mon avis, c'est parce que le CGD du roannais était exemplaire, tout le monde a vu que ça marchait bien. Quand on commencé à parler des CDPRA, nos voisins sont venus frapper à la porte, ceux qui faisaient partie du contrat Monts du Lyonnais, Monts du Beaujolais. Les trois cantons, Belmont, Balbigny et la Copley sont venus taper à la porte en disant notre participation serait justifiée, on est dans les limites de l'arrondissement et bon, à l'époque, ça a été une décision politique, nous, les techniques, on n'est pas intervenu. » Entretien n° 31 du 7 décembre 2006**

Il reste toutefois enserré dans les limites départementales. Malgré la multiplication des diagnostics, les prises de position claires des membres du Conseil Local de Développement, il n'intègre toujours pas les communautés de communes rhodaniennes d'Amplepuis et Thizy fief de Michel MERCIER.

**« R Et puis, en parallèle, il y a eu une réflexion sur les limites du territoire, qui à mon avis n'a été que le fruit du travail des élus. C'est comme cela qu'ils ont compris la loi Voynet, les limites du territoire relèvent d'abord d'un choix politique. Alors moi, je pense qu'il aurait été utile de saisir cette opportunité pour élargir le périmètre du Pays roannais. Parce que sur le plan économique, il ne semble que pour avoir un territoire pertinent, on doit regrouper l'arrondissement de Roanne et les cantons d'Amplepuis Thizy dans le Rhône, parce qu'il y a des migrations, il y a des échanges, et puis le textile dans tout ça me semblait cohérent. ». Entretien n° 23 du 29 mai 2006 «R C'est vrai que le périmètre du Roannais n'est pas idéal. Il aurait dû intégrer l'arrondissement de Roanne plus les communautés de communes d'Amplepuis Thizy, Cours la Ville dans le Rhône et une communauté de communes de Saône-et-Loire au-dessus de Charlieu.µ On n'y a retravaillé sur le Pays. Cours la Ville n'a pas voulu venir pour des raisons politiques. Q Vous pouvez préciser ? R Ils voulaient rester sous la couverture de MERCIER. Ils ont intégré le Pays Beaujolais. Quant aux trois autres cantons qui nous ont rejoints, ils n'avaient plus le choix. Ils voyaient bien que dans le temps ils étaient poussés à revenir dans la logique territoriale. Par exemple, la Copley disait qu'elle ne voulait plus d'un catalogue dans lequel chacun puisait ce qu'il voulait. Elle voulait travailler avec une vraie stratégie de territoire dans un vrai projet territoire. Et les deux autres ont suivi le mouvement. On a intégré Feurs et Panissière, qui étaient à cheval sur le Forez. Quelle problématique ils échangeaient avec Montbrison par exemple ? Difficile à définir. On leur a**

<sup>212</sup> L' élu pilote et les agents de développement ont présenté ce contrat à la DATAR qui l'a reconnu comme un exemple réussi de ce que pourraient être les territoires de projet.

***dit, à un moment, vous êtes à la marge mais vous pouvez venir. Il y a quand même une logique économique en matière industrielle, et une certaine logique dans les Monts. Donc venez. Mais les élections sont arrivées et ça a cassé la dynamique. Compte tenu du changement de la nouvelle équipe de direction du Pays Roannais. Ils ont dit non. » Entretien n° 31 du 7 décembre 2006***

La logique de fief sur fond de concurrence institutionnelle avec la Région présente dans les CGD demeure dans les CDPRA. Elle atteint un pic avec les contrats triennaux que proposent les Départements de la Loire et du Rhône aux Communes et EPCI qui couvrent leur territoire. Le président de l'exécutif départemental négocie avec les maires et les présidents de communautés de communes. Il s'agit ni plus ni moins d'une stratégie de cannibalisation des Pays qui casse leur fonction intégratrice. Cette stratégie cherche non seulement à sortir les communautés de communes de l'orbite régionale mais à renforcer le couple Département – Commune.

#### Les contrats triennaux dans le Rhône

Sur le plan institutionnel, le Conseil Général du Rhône, lors de sa session du 26 novembre 1999, modifie son système d'aide aux communes et à leurs groupements en adoptant le principe de la négociation de contrats pluriannuels en substitution aux aides directes.

En octobre 2003<sup>213</sup>, il avait conclu 283 contrats pour une période triennale dans la majorité des cas, voire pour quatre ou cinq ans.

Cinq priorités sont ciblées :

- la requalification des cœurs de village,
- la politique de la ville,
- l'accès aux nouvelles technologies de la communication et de l'information,
- le cadre de vie et l'environnement,
- l'accessibilité des équipements publics pour les personnes à mobilité réduite.

Ces 283 contrats concernent en 2003 :

- 216 communes (13 autres contrats en phase finale d'élaboration).
- 20 communautés de communes.
- 47 syndicats dont 20 pour l'assainissement et 22 pour l'eau potable.

La totalité des engagements en 2003 s'élève à 183 millions d'euros de subventions (soit environ 50 millions par an en moyenne)<sup>214</sup>.

On voit ici la dispersion des collectivités signataires par rapport aux 46 CDRA qui visent les communautés de communes. C'est d'abord un lien privilégié avec les Communes qui est recherché par le Département se présentant comme leur soutien financier et technique.

Comme le précise Michel MERCIER, président du Conseil Général du Rhône : « *Dans cette logique, le Département pourrait accompagner les collectivités désireuses d'apporter à leurs habitants de nouveaux services de nature à faciliter la vie quotidienne. Ce soutien pourrait bien sûr porter sur les investissements nécessaires à leur mise en œuvre, mais également intéresser le fonctionnement de ces nouveaux services de manière à les rendre accessibles au plus grand nombre.*

<sup>213</sup> Direction générale des services départementaux, Solidarité Territoriale et Aménagement. Rapport du 13 octobre 2003, p 2.

<sup>214</sup> Ibidem p 2



*Par ailleurs, le Département intervient, de par ses compétences propres, au profit de chacune des communes. Aussi, je vous propose d'intégrer dans les contrats que nous serons amenés à signer toute l'action que nous déployons sur le territoire concerné, affectée aux communes ou à leurs groupements et relevant de leur compétence.(.)*

*Telles sont les principales évolutions et adaptations de notre dispositif d'aide aux communes et intercommunalités que je tenais à vous présenter ; elles s'intègrent dans une vision globale du couple Département/communes et sont de nature à mettre ce dispositif toujours plus en adéquation avec les attentes des Rhodaniens. »*

Dans la continuité de cette déclaration, le Département du Rhône élargit le champ d'intervention des contrats. Le 23 juillet 2004<sup>215</sup> il y intègre la politique de l'eau.<sup>216</sup>

Le 20 mai 2005<sup>217</sup>, il décide que les subventions relatives à l'assainissement des eaux sont attribuées dans le cadre des contrats pluriannuels.<sup>218</sup>

Le 21 juillet 2006<sup>219</sup> il vote une modification des modalités d'aide au fonctionnement des communes au sein des contrats pluriannuels. Désormais le Département intègre ses compétences propres comme la petite enfance l'accompagnement des personnes âgées et handicapées dans les contrats triennaux<sup>220</sup>.

#### Les contrats triennaux dans la Loire

En janvier 2002, le Conseil général de la Loire initie une démarche de contractualisation avec les intercommunalités. Dénommée « Contrat Triennal de Développement », elle structure les actions qui s'inscrivent dans les priorités du Schéma de développement départemental. En février 2003, l'Assemblée départementale décide la mise en place de Contrats de développement tests<sup>221</sup>. En janvier 2008, quatre intercommunalités avaient signé un tel contrat avec le Département de la Loire.

L'objectif des contrats triennaux mis en place par le Département de la Loire est explicite : il s'agit de rester un « *acteur majeur du territoire dans un contexte de croissance du nombre et de l'importance des structures intercommunales. Ceci entraîne un repositionnement de l'institution et de ses modalités d'intervention* »<sup>222</sup>. En conséquence, le Département s'inscrit dans la logique de projet. Il adopte les méthodes et discours génériques liés à l'action publique territoriale. Diagnostic territorial, territoire de projet, prospective, partenariat et transversalité apparaissent dans le registre d'action de la Direction de l'Aménagement des territoires, des Politiques et de la gestion de l'Eau du Département de la Loire.

<sup>215</sup> Délibération du 23 juillet 2004 – politique de l'eau.

<sup>216</sup> Rapport au Conseil général. Politique de l'eau du Département 23 juillet 2004.

<sup>217</sup> Délibération du 20 mai 2005 – politique de l'assainissement.

<sup>218</sup> Rapport au Conseil Général Politique de l'assainissement du Département du 20 mai 2005.

<sup>219</sup> Délibération du 21 juillet 2006 – aide au fonctionnement.

<sup>220</sup> Rapport au Conseil général. Aides aux collectivités - Modification du règlement départemental d'aide aux communes du 21 juillet 2006, 5 p.

<sup>221</sup> Délibération de l'Assemblée départementale du 17 février 2003 relative à la mise en place de Contrats territoriaux de développement tests.

<sup>222</sup> La description de ces politiques est tirée d'un document intitulé : Les Contrats Territoriaux de Développement qui nous a été remis par la responsable du Service politique territoriale et aménagement Communal.

Par rapport au Département du Rhône, les cibles favorisées ne sont pas les communes, mais les communautés de communes et communautés d'agglomération. Les critères d'éligibilité aux Contrats Triennaux Départementaux dépendent d'abord de l'existence « *d'un projet générateur* » », c'est-à-dire d'un projet qui concerne au moins une communauté de communes qui « *interpelle directement ou indirectement le Conseil Général sur ses compétences* ».

Par exemple, la mise en service en 2012 du tronçon de l'A 89 entre La tour de Salvagny et Balbigny sur une partie du Département est un évènement constitutif d'un « projet générateur ». Fin 2006, quatre communautés de communes membres du Pays Roannais concernées par cet axe routier, Balbigny, COPLER, Feurs en Forez, et Collines du Matin s'engagent par délibération dans l'élaboration du « CTD A 89 intercommunautaire ». Une cinquième, Vals d'Aix et d'Isable, également membre du Pays Roannais intègre le Contrat Triennal Territorial courant 2008. Le programme prévoit près de 111 actions dont 60% sous maîtrise d'ouvrage intercommunale ou départementale. Le Département présidé par Pascal CLEMENT FROMENTEL s'engage à hauteur de 12 millions d'euros sur la période 2008-2010<sup>223</sup>. Le Pays Roannais, en tant qu'entité territoriale, est ignoré alors qu'il fait du désenclavement de son territoire un des axes principaux de sa charte de développement.

La présentation de ce « projet générateur » qui mobilise cinq intercommunalités membres du Pays roannais sur un enjeu de développement majeur de l'ensemble du Roannais est un exemple parmi d'autres de la lutte institutionnelle entre Pays, Région et Départements. Il s'inscrit dans la continuité de la stratégie du Président du Conseil général de la Loire qui conçoit le Pays comme une simple machine à obtenir des subventions régionales. Toutefois, celui-ci prend la mesure de la force intégratrice de l'intercommunalité et du Pays.

**«R CLÉMENT voit un truc arriver, qui prend de l'ampleur, et qu'il ne va pas pouvoir contrôler, il voit un mastodonte sortir avec un vrai projet de territoire, une société civile qui s'organise, avec un partenariat qui peut se mettre en place entre les deux sur des projets qui ne sont pas à la petite semaine, mais sur de la formation, du développement économique, de l'insertion, qui sont à l'échelle du Roannais. Parce qu'on ne voulait plus de petits projets à trois francs six sous sur la place du village. On veut des vrais projets, travaillés en collaboration, non pas à l'échelle d'une communauté de communes, mais à l'échelle des 11. Et c'est ça qui était en train de monter en puissance. CLEMENT s'en aperçoit à ce moment-là. Il comprend qu'on est plus dans la logique clientéliste, je vous donne le paquet et c'est vous qui le gérez. On est dans une logique totalement différente entre des élus et la société civile pour faire un projet commun. Entretien n° 31 du 7 décembre 2006**

Devant la logique de projet territorial intégré qui s'affranchit relativement des politiques clientélistes, le président du Conseil Général mesure le risque de la perte de contrôle des communautés de communes aux périmètres et personnel politique communs aux cantons au sein de l'assemblée départementale.

Même s'il maîtrise bien sa majorité départementale, M Pascal CLEMENT FROMENTEL considère le Pays Roannais comme une menace grandissante compte tenu du jeu institutionnel dans lequel la Région cherche à peser. Sa stratégie consiste donc à aider l'intercommunalité en ignorant le Pays, relais d'influence régionale.

<sup>223</sup> Budget primitif 25 janvier 2008. Commission Politiques territoriales et économiques rapport n° 08-2-BP-4

**« R Déjà le CGD était un contrat avec la Région. Le Pays et c'est aussi un contrat avec la Région, alors le Département continue à avoir ses lignes classiques, ses compétences. L'interlocuteur du Pays, c'est la Région le signataire du contrat. A mon avis, je ne suis pas élu, les élus du Conseil Général voyant augmenter l'influence de la Région, ont tenu à garder leur place et ils ont placé dès qu'ils ont pu les conseillers généraux au sein du Pays roannais ». Entretien n° 26 du 14 juin 2006 « R Il le contrôle bien à l'époque, mais je crois quand même qu'il n'appréhende pas cela. Parce que, quand on regarde, en même temps le syndicat mixte du Forez saute. Ça je l'ai compris après. Toutes les grandes structures sautent en même temps. Parce que si le Pays Roannais saute, le syndicat mixte du Forez explose aussi et il ne reste plus que des intercommunalités. Et gérées par qui ? Des conseillers généraux en partie. Donc on a la mainmise dessus. Donc on négocie avec eux et ont fait des contrats territoriaux de trois ans. Par contre je n'ai pas la mainmise sur une fédération d'intercommunalités. Alors c'est peut-être un parti pris de ma part, mais c'est l'analyse politique que j'en fais. » Entretien n° 31 du 7 décembre 2006**

## **2 La Région pèse sans s'imposer dans le jeu institutionnel.**

Depuis 1992, les procédures CGD et CDPRA ont connu trois majorités politiques différentes sur la base de coalitions qui ont donné lieu à des accords électoraux, souvent tumultueux compte tenu des caractéristiques du mode de scrutin régional, modifié lors des élections de 2004 de manière à sécuriser les majorités. Ces renouvellements ont été suivis d'évolutions politiques majeures.

La présidence de Charles MILLION innove par l'institutionnalisation des CGD qui complète la dynamique d'intercommunalité fédérative. Anne Marie COMPARINI favorise la fusion des procédures régionales et étatiques quand Jean Jack QUEYRANNE fait de la convergence des périmètres territoriaux en appui sur la démocratie participative son cheval de bataille. Cependant les contrats territoriaux traduisent avec constance la volonté de la Région de peser dans le jeu institutionnel<sup>224</sup> sur la base de ses compétences d'attribution de développement économique. L'élargissement et la convergence des périmètres est alors un moyen de desserrer la contrainte départementale pour « faire sa place ».

### **Des élus locaux réfractaires à la prééminence de la Région en matière d'aménagement et développement territorial,**

En ce qui concerne la prééminence de la Région en matière d'aménagement et développement territorial, les états généraux des élus locaux de la région Rhône-Alpes, organisés à Chassieu le 16 janvier 2004, sous l'égide de M. Christian PONCELET, Président du Sénat, ont été l'occasion de la manifestation de leurs doutes sur le projet d'acte II de la décentralisation du Gouvernement RAFFARIN. En réponse à un questionnaire qui leur est administré lors de ces journées, il ressort qu'un tiers d'entre eux juge satisfaisante la nouvelle répartition des compétences prévue au projet de loi déposé en première lecture et adopté au Sénat. Plus de la moitié estime « *pernicieuse* » la notion de « *chef de file* »

<sup>224</sup> DE SEVERAC C., JOUVE B., VANIER M. « Les CGD : aménagement et construction du territoire régional » dans *La région laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône –Alpes* sous la direction de JOUVE B, SPENLEHAUER V, WARIN P, La découverte, Collection recherche 2001.

introduite dans le projet en matière de développement économique et territorial<sup>225</sup>. C'est dire si l'affaire de la Région n'est pas aisée quand il s'agit d'imposer sa volonté en matière de périmètre. Surtout lorsque sa majorité est instable, comme cela a été le cas entre 1998 et 2004, avec des coalitions aléatoires selon les délibérations. En l'absence de ligne politique claire de la Région, les EPCI sont dans l'incertitude sur les objectifs des Pays. Dans les négociations avec les territoires concernés, les services de la Région doivent alors prendre des positions au fil de l'eau sans cohérence d'ensemble apparente. Ils profitent de l'indétermination politique pour renforcer leur influence dans le processus décisionnel.

**« R1 Je vais vous donner une anecdote que sortent les élus du Conseil régional, c'est quand un maire a besoin d'avoir l'avis du Conseil général, de l'institution, il demande à son conseiller général qui lui dit : je vais en parler au président. Quand un maire pose la même question à un conseiller régional, le conseiller dit pas, je vais en parler à la présidente, il dit je vais en parler aux services. Et ça c'est un message fort, on le vit au quotidien, quand on s'adresse au Département, on a 12 conseillers généraux en face de nous dont un certain nombre sont des référents thématiques qui ensuite en discutent avec les services pour trouver le financement. Quand on s'adresse à la Région, on s'adresse à des instances éminemment techniques et administratives, voire à une technocratie et qui en plus, ne va pas forcément dans le même sens, selon la direction à laquelle on s'adresse. R2 Et en plus avec une gestion spécifique pour chaque service. Y a que depuis 2001 que les arrêtés de subventions sont tous faits de la même façon, avec les mêmes critères dans tous les services de la Région. Dans le premier contrat, j'ai eu des arrêtés de subvention, j'étais toujours obligée de les regarder parce qu'au niveau de la caducité, ça changeait d'un service à l'autre. Ça montre bien que la Région c'était d'abord les services. R1 Bon ça va changer après le 28 mars quelle que soit la majorité, avec le mode d'élection on aura un exécutif stable qui sera pas obligé de faire constamment des compromis de faire passer budget à coup de 49-3 régional. Et ça, à mon avis, ça va se retrouver au niveau de l'implication des élus au niveau des services. Q Et donc cette instabilité de l'exécutif a des effets sur le rôle des services ? R2 C'est évident. R1 Il y a un vide politique. Aujourd'hui vous demandez à conseiller régional : quelle est la stratégie de la Région par rapport à tel ou tel projet, il en sait rien parce qu'il ne connaît pas la position de l'exécutif. Jusqu'à maintenant, c'était un coup oui, un coup peut être, un coup non, un conseiller régional ne pouvait pas vous répondre. » Q Il n'y avait pas de ligne politique ? R1 Non, je n'irais pas jusqu'à dire que le Conseil régional n'a pas de ligne politique, ils ont quand même mis en place le SRADT, ils ont signé le CPER, y a quand même eu des directives politiques de l'exécutif, mais ça ne se retrouvait pas au niveau des directions, y avait pas, à part quelques exceptions, y avait pas de mainmise politique sur l'administration régionale. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

**Prise en étau entre l'État et les Départements, la Région progresse pourtant vers son objectif de mailles territoriales élargies**

<sup>225</sup> ROGER P. « Les élus de Rhône-Alpes s'interrogent sur la décentralisation », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 20 janvier 2004.

Malgré les aléas politiques, depuis 1992, date des premiers CGD, la Région cherche dans le temps long à imposer les zones d'emplois comme espace de convergence de ses dispositifs territoriaux. En matière d'emploi formation, elle se heurte au zonage des Maisons de l'emploi issues du Plan de cohésion sociale. Celui-ci doit correspondre au bassin d'emplois, qui est un maillage plus fin que les zones d'emplois. Toutefois une marge de manœuvre est laissée aux différents acteurs selon les spécificités sociales géographiques et économiques des territoires<sup>226</sup>.

Cette marge, ce sont les notables qui s'en saisissent, en particulier les députés-présidents de communautés d'agglomération qui sont des acteurs incontournables dans la mise en œuvre des Maisons de l'emploi. Même si les autres EPCI participent à ces dispositifs, c'est dans la ville centre que sont fournis les locaux de la maison de l'emploi. Bernard PERRUT député président de la Communauté d'Agglomération de Villefranche sur Saône préside aussi la Maison de l'emploi et de la Formation du Pays Beaujolais élargi. L'élu régional pilote du CTEF doit composer avec cette situation :

**« R Les enjeux des négociations sur les périmètres d'étude d'action de la Région. La convergence, elle est non seulement souhaitable, elle est réalisable, on a essayé de le démontrer dans l'accord État Région. Cela étant, elle n'est pas complètement achevée. L'État avec ses maisons de l'emploi sont très soumis, je dirais aux acteurs locaux, élus locaux, député ou pas député. Alors qu'il a affirmé en juillet 2005 que les périmètres seraient communs, on continue à naviguer, y compris dans le Beaujolais. » Entretien n° 38 du 28 juin 2007**

Dans le Roannais, la Zone Territoriale Emploi Formation se superpose au CDPRA. Malgré cette correspondance des périmètres, les jeux politiques sont visibles. L'opposition entre la Région (Gauche plurielle) et les élus dominants, Yves NICOLIN (UMP) député et président du Grand Roanne et Pascal CLEMENT FROMENTEL (UMP) président du Conseil Général par ailleurs ministre UMP de la Justice gâte une situation qui pourtant sur le plan du zonage statistique est une des plus claires de Rhône-Alpes en raison du caractère économique très intégré du Roannais.

Quant à l'État, représenté par la Préfecture de Région, il ne tire pas toutes les conséquences du protocole signé avec la Région le 5 juillet 2005. Il compose avec les notables d'une part et les partenaires sociaux d'autre part.

**« R Ça été décidé conjointement entre l'État et la Région, les services techniques de l'État et de la Région se sont mis d'accord sur ce « périmétrage » CTEF que la Région applique strictement mais que l'État qui s'était engagé à le faire ne respecte pas. Troisième partenaire qu'il ne faut jamais oublier en termes d'emploi formation, les partenaires sociaux. On parle de politique publique, mais sur l'emploi formation, le rôle des partenaires sociaux est incontournable. Dans les questions d'emploi formation, les montants essentiels sont aussi au sein des entreprises dans le cadre d'un fonctionnement en principe paritaire mais qui est en fait dominé par les chefs d'entreprise, qui sont encore plus jacobins, chefs d'entreprises et syndicats, que ne le sont les pouvoirs publics. Il y a une évolution, le dialogue social territorial, c'est vrai que parallèlement à toute cette dynamique sur les contrats territoriaux emploi-formation, il y a tout ce qui est fait par le comité régional de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle, avec des commissions spécifiques, moi, j'anime sur**

<sup>226</sup> Arrêté du 5 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi.

**la validation des acquis d'expérience, il y en a une sur l'apprentissage, il y en a une sur l'emploi, il y en a une sur les personnes handicapées. Dans le tripartisme des comités, là aussi s'organisent des confrontations. Donc, l'organisation, la conception, la mise en œuvre des actions emploi formation est à localisation multiple. » Entretien n° 38 du 28 juin 2007**

Dans le Roannais en particulier, le sous-préfet de Roanne sous surveillance a une marge de manœuvre très faible.

**« R Donc cette volonté de rapprochement entre Maison de l'emploi et CTEF est très nette entre la Région et l'État. Elle l'est moins au niveau des élus locaux. Alors il y a un projet de maison de l'emploi qui est porté par le grand Roanne, agglomération présidée par M. Nicollin. Après quand on est dans ce contexte avec une position politique très forte. On a aussi une préfecture qui n'est pas totalement neutre. Quand on a un président du Conseil général, ministre de la justice, qui suit les choses de près, la neutralité républicaine de la sous-préfecture n'est pas assurée. On va dire les choses comme ça. Donc on a de d'un côté le CTEF qui est une démarche État Région mais pilotée par la Région, de l'autre un projet de maison de l'emploi qui dépend du plan de cohésion sociale portée par un député de droite mais avec un lourd passif historique entre les élus. Le rapprochement n'est pas simple. Entretien n° 35 du 7 juin 2007**

En ce qui concerne les partenaires sociaux, ils butent encore sur leur organisation en branche professionnelle pour répondre pleinement à la logique de territorialisation des politiques d'emploi formation.

**« R Cela nécessiterait plus qu'ils ne sont en capacité de le faire. Certains syndicats l'ont pris radicalement à bras le corps, je pense à la CGT et à la CFDT. La dernière a choisi dans ces instances régionales de mettre des billes là-dessus, d'organiser ses militants. En sachant que les délégations prévues au CTEF, ce ne sont pas des délégations prévues par le code de travail. Donc ça se prend forcément sur d'autres délégations. Donc y compris le droit du travail, le droit social n'ont pas intégré ces dimensions territoriales. Du point de vue des syndicats, certains viennent, certains ont investi parce que stratégiquement ils ont considéré que c'était important pour eux. Le patronat joue son double jeu. Il veut être informé de tout, il veut suivre tout mais il ne s'engage pas. Dans le Beaujolais ce n'est pas le patronat, ce sont les chambres consulaires, la CGPME vient sans hostilité mais ne s'engage pas concrètement. Il veut intervenir dans toutes les formations que l'État par les lycées professionnels, ou la Région par l'apprentissage, décident, mais dans le pot commun des discussions, lui garde ses CFA. » Entretien n° 38 du 28 juin 2007**

Malgré ces vicissitudes qui sont la normalité des zonages et de leur articulation, la Région se rapproche des 27 zones d'emplois identifiées en Rhône-Alpes. Avec les 27 Zones Territoriales Emploi Formation et les 46 CDRA/CDPRA en cours en juillet 2008, en comparaison par exemple avec les 215 bassins de vie qu'elle compte, force est de constater sur le plan quantitatif une continuité dans les politiques territoriales. Si l'articulation des périmètres est encore problématique, les présidents EPCI qui composent les Pays et les présidents de Conseils généraux n'ont pas freiné le rapprochement contrairement

aux années 2000-2001 où la logique de contrôle des notables avait limité les ambitions régionales.

### Les atouts de la Région

Si les élus locaux dans leur majorité rejettent toute tentative de hiérarchisation des institutions en matière de développement économique territorial, la Région n'est pas totalement démunie pour imposer ses vues.

En premier lieu, la présence de leaders d'envergure nationale fait de la gestion régionale un enjeu de politique nationale.

Cela tient d'abord à la personnalité des présidents de l'exécutif régional. Le poste de président de l'exécutif régional est détenu par des hommes et femmes politiques de premier plan. M Charles MILLON en est l'illustration. Député maire (UDF) de Belley dans l'Ain, il dirige la Région de 1988 à 1999. En 1994, fort de son expérience des CGD entamée deux ans plus tôt en Rhône-Alpes, il préside à l'Assemblée Nationale la Commission spéciale chargée d'examiner la Loi d'Orientation de Développement et d'Aménagement du Territoire de 1995. En tant que ministre de la Défense de mai 1995 jusqu'à la dissolution de l'Assemblée Nationale de 1997, il est chargé par le Président de la République, Jacques CHIRAC de préparer la transformation de l'armée de circonscription en armée de métier<sup>227</sup>. Son alliance avec le Front National lors des régionales de 1998 scelle sa chute politique. Il est destitué suite à une action en justice à son encontre, en décembre 1998.

Anne Marie COMPARINI, (UDF), adjointe au maire de Lyon, Raymond BARRE, succède à Charles MILLON en janvier 1999, avec le soutien d'une majorité hétéroclite. Dans un contexte politique régional tendu, Mme COMPARINI réussit à se faire un nom sur la scène politique régionale et nationale. Fidèle lieutenant de François BAYROU lors des élections présidentielles de 2007, membre du Modem, elle ne cède pas aux sirènes de l'ouverture sarkozyste. Elle en paye le prix lors des élections législatives : battue, elle a aujourd'hui quasiment disparu du circuit politique.

En 2004, Jean Jack QUEYRANNE est élu président de l'exécutif régional avec une « majorité plurielle » stable. Il commence sa carrière politique dans l'ombre de Charles HERNU en tant que premier adjoint au maire de Villeurbanne dès 1977, puis comme suppléant (PS) à l'Assemblée Nationale lorsque celui-ci est nommé ministre de la Défense en 1981. Il est élu maire de Bron en 1989. Plusieurs fois secrétaire d'État sous le Gouvernement JOSPIN entre 1997 et 2000, il assure l'intérim du Ministre de l'Intérieur lors la vacance de M CHEVENEMENT. Il est nommé Ministre des relations avec le Parlement d'août 2000 à juin 2002. Bref, le parcours et la notoriété des ces différentes personnalités en font des leaders territoriaux incontournables dans le jeu politique local et national.

La gestion partisane du fait régional est renforcée avec l'écrasante victoire du Parti Socialiste aux élections régionales de 2004. Celui-ci s'inscrivant dans une stratégie de reconquête du pouvoir national en 2007 fait de la Région une vitrine de son action<sup>228</sup>. Les présidents de Régions socialistes réunis au sein de l'Association des Régions de France veulent transformer leurs collectivités territoriales en « *laboratoires de l'action publique* »<sup>229</sup>.

<sup>227</sup> Informations obtenues sur [www.archives.premier-ministre.gouv.fr](http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr). Consulté le 10 mars 2007.

<sup>228</sup> Entretien donné au quotidien *Le Monde* par M. QUEYRANNE, président de Rhône-Alpes, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 5 avril 2004.

<sup>229</sup> JEROME B. « Entretien avec Bruno Rousset, Président de la l'Association des Régions de France », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 30 mars 2005.



Le Pays est valorisé<sup>230</sup>. Il est présenté comme un exemple de ce que pourrait être une politique de développement conduite dans un souci de « *démocratie territoriale* »<sup>231</sup>, il s'inscrit dans la mise en place par les exécutifs régionaux socialistes d'un répertoire d'actions de développement régional<sup>232</sup>. La reconnaissance du pouvoir économique des Régions est au centre de leur action<sup>233</sup>.

Le Parti Socialiste a besoin d'un bilan et de perspectives. Le développement régional territorialisé est une opportunité qui s'inscrit dans un projet politique de refonte de l'architecture institutionnelle et de partage du pouvoir politique entre l'État et la Région<sup>234</sup>.

Sur ce point, le président de la Région Rhône-Alpes est sans équivoque. En septembre 2005, il écrit dans une tribune donnée au journal Le Monde « *Réformer l'État, c'est accorder l'autonomie régionale* »<sup>235</sup>. Selon M. Jean Jack QUEYRANNE, cette autonomie reposerait sur quatre piliers : le transfert des pouvoirs normatifs vers les Régions, des budgets à la hauteur des besoins, un transfert des compétences sur une logique fonctionnelle qui charge le couple Région – communauté d'agglomération du développement économique avec la Région comme chef de file, quand le tandem Commune – Département s'occuperait du volet social, enfin l'interdiction du cumul des mandats et la transformation du Sénat en chambre de type fédéral.

Une consultation nationale des élus régionaux réalisée par l'Association des Régions de France<sup>236</sup> montre que cette position est partagée par l'ensemble des conseillers régionaux quelle que soit leur appartenance partisane, même si les élus de droite sont moins radicaux que les élus de gauche sur les changements institutionnels.

Lors de la campagne présidentielle de 2007, la candidate socialiste, présidente de la Région Poitou-Charentes met en exergue cette logique d'autonomisation des régions françaises à l'égard de l'État<sup>237</sup>. Par exemple, elle soutient la recapitalisation d'Airbus par les Régions françaises sur le modèle des Länder allemands, même ci ces derniers, dans

<sup>230</sup> GROSRIECHARD F. « La Bretagne mise sur les Pays pour réinventer son développement » [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 1<sup>er</sup> décembre 2004.

<sup>231</sup> JEROME B. « Assises, forums, rencontres : les présidents de région socialiste multiplient les remues méninges territoriaux », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 1<sup>er</sup> décembre 2004.

<sup>232</sup> MANDRAUD I. « Dans ses régions le PS veut organiser la résistance à M RAFFARIN », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 5 avril 2004.

<sup>233</sup> MICHEL A. « Le pouvoir économique réel des régions françaises », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 19 mars 2007. Le budget total des régions s'élève à 21 milliards d'euros en 2006, elles ne représentent que 16% des dépenses d'investissement des collectivités locales.

<sup>234</sup> ARF « Les rencontres du fait régional », Synthèse des débats organisés par l'Association des Régions de France le 8 décembre animés par Pierre Luc SEGUILLON. [www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr). Consulté le 12 mars 2007.

<sup>235</sup> QUEYRANNE J. « Réformer l'État, c'est accorder l'autonomie régionale », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 5 septembre 2005.

<sup>236</sup> Enquête réalisée par l'ARF entre le 26 octobre et le 24 décembre 2006 sur la base de questionnaires administrés auprès des 26 Régions, intitulée « Consultations des conseillers régionaux sur les réformes institutionnelles », 38 p. [www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr). Consulté le 12 mars 2007.

<sup>237</sup> LAVAL G, SABERAN H. « Airbus : les régions françaises entrent dans la danse », [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr), édition du 2 mars 2007.



le cadre fédéral, disposent de budgets et compétences sans commune mesure avec la collectivité territoriale française.<sup>238</sup>

En second lieu, entre les contrefeux départementaux et les insuffisances de l'État, la Région dispose d'une maigre capacité financière dont elle fait pourtant une ressource dans le jeu institutionnel. L'effet d'aubaine que constitue l'enveloppe contractuelle de 13 millions d'euros alloués aux CDPRA oriente les comportements des petits et grands élus. Fonctionnaires et élus régionaux savent en jouer pour élargir la maille territoriale :

**« R1 Aujourd'hui, il faut être clair. Les crédits réservés annoncés par l'État il y a deux ou trois ans, aujourd'hui n'existent pas pour les Pays. Par contre il a des politiques avec des fonds réservés pour les contrats d'agglomération, il n'a pas réservé de crédits pour les Pays. Grosso modo, quand je demande au SGAR, combien vous souhaitez mettre sur la politique Pays du Pays Roannais, c'est 300 000 euros sur cinq ans. Lorsqu'on demande au Conseil régional, c'est de l'ordre de 13 millions d'euros. Étant donné qu'on n'a pas trop de temps à perdre, pour le moment on se concentre sur le Conseil régional. Donc on a des rapports très fréquents avec la DPT. (...) » Entretien n° 10 du 22 mars 2004 « R (.). Par exemple entre le Roannais et le Beaujolais, il y avait trois CGD, il n'y a plus que deux Pays. En Ardèche, trois CGD, un seul Pays. Sur le territoire type isérois, il y a très peu de recomposition, les Pays correspondent aux CGD. Au Nord Isère, typiquement un CGD a disparu sous l'effet de la construction de la communauté d'agglomération du Pays voironnais, il restait une petite partie de l'ancien CGD, on ne pouvait passer un contrat sur ce petit territoire, donc il en a rejoint un autre. Il y a aussi le fait que, lorsqu'un territoire arrive en fin de contrat, il essaie d'en réintégrer un autre pour ne pas être sans subvention régionale trop longtemps, là on ne se fait pas d'illusion, c'est l'effet d'aubaine. Et puis il y a aussi des élus qui ne veulent pas travailler avec les voisins. Certains CGD étaient un peu petits et on aimerait qu'ils se regroupent avec les voisins. » Entretien n° 20 du 8 avril 2004**

Par exemple, dans le Roannais, le contrat de Pays est contrarié par le contrat d'agglomération du Grand Roanne qui veut se délester de sa périphérie rurale. A l'opposé, les élus et services régionaux sont favorables à l'intégration des deux contrats au sein de la maille unique du Pays. Au final, la Région utilise l'arme financière pour faire pression sur la majorité UMP de l'agglomération. Elle obtient gain de cause.

**«R On a été obligé de s'inscrire dans le Pays d'une part géographiquement parce qu'on ne peut pas faire un Pays avec une enclave qui n'appartient pas au Pays. On est quand même le moteur économique du Pays, le Pays c'est 115 communes, c'est 150 000 habitants dont 73 000 pour le Grand Roanne. On regroupe les équipements de centralité. On est le cœur du Pays. On peut prétendre à un contrat d'agglomération autonome et parallèlement travailler sur le contrat de Pays. La Région n'a pas souhaité dans sa politique prendre les choses dans ce sens là. Elle a dit, pour moi, il n'y a qu'une entité géographique et je ne signerai**

<sup>238</sup> Selon EUROSTAT, les recettes fiscales des Länder représentent 9% du PIB allemand en 2006 et les dépenses 12,5 % sur [www.dgcl.gouv.fr](http://www.dgcl.gouv.fr) « Les collectivités locales en chiffres 2008. Chapitre 9 : le contexte européen » p 119, 120. Soit 207 Milliards d'euros de recettes et 279 Milliards d'euros de dépenses. Sources PIB allemand 2006 sur [www.botschaft-frankreich.de](http://www.botschaft-frankreich.de) . En 2006 la totalité des recettes des régions françaises s'élèvent à 21, 480 Milliards d'euros et les dépenses à 21, 5 Milliards d'euros. « Les finances des régions 2008 » p5 sur [www.dgcl.gouv.fr](http://www.dgcl.gouv.fr)

**qu'un contrat, le fameux CDPRA dans lequel il y aura un volet urbain qui sera le contrat d'agglomération. Donc on est vraiment partie prenante du Pays, on est intégré au Pays, on a construit notre contrat au niveau de l'agglomération, mais on l'a quand même soumis au Pays, c'est une chose que la Région nous a imposée, c'est-à-dire d'avoir un avis positif du comité de pilotage pour pouvoir signer le contrat et pouvoir décrocher les fonds de la Région.. Entretien n° 18 du 1<sup>er</sup> avril 2004**

En troisième lieu, la Région, au fil des années a constitué un réseau d'acteurs aux multiples légitimités par lequel elle diffuse son influence. D'abord pour contourner un déficit de légitimité de ses élus de base. Si l'expérience et la dimension nationale des présidents de l'exécutif rhônalpin est déterminante dans le jeu politique et institutionnel, il n'en va pas de même pour les conseillers régionaux. Désignés pour la première fois au suffrage universel direct en mars 1986 sur un mode de représentation départemental au sein de circonscriptions régionales, ils sont politiquement moins visibles que les conseillers généraux qui jouissent d'une légitimité historique et d'une présence plus forte sur le territoire. Ils souffrent d'un déficit de proximité auprès des petits élus et des électeurs pour lesquels le Département a su mener des politiques clientélistes et affirmer sa présence, dans des antennes locales comme les Maisons du Département.

Alors, la Région joue dans un autre registre. Elle utilise la qualification de son personnel pour mobiliser les experts et la société civile. En moyenne, mieux dotée en personnel de catégorie A que les autres collectivités territoriales (voire tableau ci-dessous) elle fait de la production de savoirs sur son action un élément clé de son positionnement dans le jeu institutionnel. Nous y reviendrons plus en détail dans la troisième partie.

#### 8.4 - Répartition des effectifs par catégorie de collectivités au 31 décembre 2001

##### Répartition par statut et catégorie hiérarchique

	Titulaires			Non Titulaires		
	Catégorie hiérarchique			Catégorie hiérarchique		
	A	B	C	A	B	C
1-Organismes communaux	6,0%	9,6%	84,4%	9,8%	13,5%	76,7%
2-Organismes intercommunaux	10,4%	11,4%	78,3%	18,6%	16,8%	64,5%
3-Organismes départementaux	10,9%	31,0%	58,0%	25,4%	26,0%	48,6%
4-Organismes régionaux	25,6%	17,5%	56,9%	61,8%	15,3%	22,9%
5-Autres (*)	8,6%	10,8%	80,5%	11,1%	13,0%	75,8%
<b>Total</b>	<b>7,4%</b>	<b>13,4%</b>	<b>79,2%</b>	<b>12,7%</b>	<b>14,9%</b>	<b>72,4%</b>

(\*) OPHLM, OPAC, groupements d'intérêt public, association de syndicats, caisses de crédit municipal, autres établissements publics locaux.

Source : Enquête sur les personnels des Collectivités Territoriales et des Etablissements Publics locaux, Insee.

En ce qui concerne les relations qu'elle entretient avec la société civile, la Région joue la carte des membres actifs des Conseils Locaux de Développement. Concrètement, depuis les premiers CGD, la Région affiche sa volonté de « faire participer » la société civile. Cette stratégie est clairement identifiée dans les CDPRA et les CTEF. En leur sein, scientifiques, experts, syndicats salariés, représentants d'associations, quelques rares chefs d'entreprises sont mobilisés pour réorienter la recomposition territoriale vers le cœur des compétences d'attribution régionale, s en imposant petit à petit les zones d'emplois

comme maille de référence. La Région sélectionne ensuite les actions éligibles à ses financements sur la base de la transversalité. La démarche opérationnelle des CTEF illustre cette logique de positionnement institutionnel.

### **Le renforcement de l'intégration des politiques territoriales aux échelles infra régionales**

Bien que ciblée sur les problèmes d'emploi et de formation, la démarche opérationnelle des CTEF se veut « transversale ». Elle doit « agir en complémentarité des politiques de développement local et notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'économie ». Ainsi, « le contrat devra s'articuler avec les politiques ou procédures de développement locales, et notamment les CDRA. Il pourra constituer à terme et selon les modalités fixées au plan local le volet emploi formation d'un ou plusieurs CDRA »<sup>239</sup>.

La maille territoriale adéquate, « doit correspondre à un espace de projet, de coopération entre acteurs, de construction de stratégies communes. Elle doit être pertinente en terme d'emploi et de formation, et de déplacement pendulaire domicile-travail ».<sup>240</sup>

« Cette démarche rejoint celle qui sous-tend la mise en œuvre des Contrat de développement Rhône-Alpes (CDRA) et vise à donner plus de cohérence à la politique territoriale de la Région en permettant une combinaison plus étroite entre les stratégies de développement économique d'une part, et le développement des ressources humaines d'autre part. »<sup>241</sup>

Aux termes de l'article 2 du protocole d'accord signé avec l'État le 5 juillet 2005, les périmètres opérationnels doivent résulter d'une mise en cohérence des zones de territorialisation du Service public de l'emploi et des futures Maisons de l'emploi, des bassins de formation de l'Éducation Nationale, des périmètres des CDRA (ou leur regroupement). La Région précise qu'« à faut d'accord avec les services de l'État, le périmètre retenu sera celui d'un ou plusieurs CDRA. »<sup>242</sup> et que « la recherche de ces périmètres communs sera menée en concertation avec les collectivités territoriales concernées au premier rang desquels les Départements »<sup>243</sup> Compte tenu de la compétence sociale du Département en matière d'insertion (il gère le RMI), cet alinéa ne relève pas de l'anecdote en matière de coordination des programmes d'insertion par l'emploi.

La Région persiste dans cette volonté de fondre ses interventions dans les territoires infra régionaux. Le 10 juillet 2008, l'Assemblée plénière du Conseil régional « a choisi de mettre en place une nouvelle stratégie en matière de politique territoriale contractuelle avec

<sup>239</sup> Délibération n° 05.02.161 plan régional pour l'emploi : modalités de mise en oeuvre du contrat territorial emploi-formation sur [www.crrhonalpes.fr](http://www.crrhonalpes.fr)

<sup>240</sup> Rapport n° 05.02.161

<sup>241</sup> Rapport n° 05.02.505 plan régional pour l'emploi : modalités de mise en oeuvre du contrat territorial emploi-formation sur [www.crrhonalpes.fr](http://www.crrhonalpes.fr) .

<sup>242</sup> Rapport n° 05.02.161 Plan régional pour l'emploi : le contrat territorial pour l'emploi et la formation sur [www.crrhonalpes.fr](http://www.crrhonalpes.fr) .

<sup>243</sup> Protocole d'accord Etat Région du 5 juillet 2005 en faveur d'un renforcement de la territorialisation des politiques d'emploi et de formation sur [www.ctefduroannais.org](http://www.ctefduroannais.org) . Consulté le 15 mai 2007.

les Contrats de Développement Durable de Rhône-Alpes (CDDRA) » qui succèdent aux CGD et CDRA /CDPRA<sup>244</sup>.

D'une durée de six ans (au lieu de cinq actuellement), ces nouveaux contrats proposent notamment :

- d'intégrer le développement durable et d'en faire la base de tous les projets de territoire. Ainsi les nouveaux CDDRA ont vocation d'être à la fois des Contrats de développement, des plans Énergies Climats Territoriaux (PCET) et des agendas 21
- de placer la logique de contrat et de proximité au cœur du partenariat Région/territoire/acteurs en s'appuyant notamment sur les Espaces Rhône-Alpes
- de renforcer les liens entre le CTEF (CTEF) et CDDRA
- de mieux articuler les priorités des projets de territoires avec les grands schémas régionaux et outils de planification (SCOT)
- de s'appuyer sur des démarches prospectives existantes
- de prendre en compte les stratégies d'agglomération
- de fixer une fourchette de subvention régionale allant de 55€ à 110€ par habitant

Autrement dit, la nouvelle génération de contrats affiche son ambition intégratrice. La Région poursuit la territorialisation de la politique emploi formation en renforçant son articulation avec les CDDRA. Elle prend la mesure des effets de centralités, et de leurs impacts sur la gestion foncière, l'habitat et le transport qui devraient structurer l'articulation des périmètres des CDDRA et des SCOT<sup>245</sup>. Avec cette annonce politique, la Région prend position en attente de la redéfinition de l'architecture institutionnelle locale et de l'évolution de la Dotation Globale de Fonctionnement (principale contribution de l'État au financement des collectivités locales) dans les années à venir<sup>246</sup>.

Elle devra négocier avec l'État et ses représentants qui, depuis la LOADDT de 1999 cherchent à redéfinir l'équilibre entre la logique de coordination et la logique de contrôle au sein de ces espaces infrarégionaux, cadres d'intersection des connaissances, des instruments de politiques publiques et des logiques d'acteurs qui les accompagnent.

### **3 L'État dans les Pays : entre contrôle, coordination et autonomisation des pouvoirs locaux.**

#### **La confirmation institutionnelle de la régulation sans hiérarchie**

A la suite du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 15 décembre 1997, Dominique VOYNET, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement commande deux rapports sur la redéfinition des politiques de développement territorial.

##### Le rapport CHÉRÈQUE

Dans la lettre de mission du 2 février 1998, elle charge Jacques CHÉRÈQUE, ancien ministre de l'aménagement du territoire, d'examiner les « *instruments contractuels et financiers qui concourent au développement régional* » et, plus précisément, les Contrats de Plan État-Région (CPER), afin que la nouvelle génération de contrats favorise

<sup>244</sup> Communiqué de presse de la région Rhône-Alpes du 11 juillet 2008 sur la délibération de l'Assemblée plénière de la Région du 10 juillet 2008.

<sup>245</sup> « SCOT : enjeux d'équilibre en Rhône-Alpes » *Rhône-Alpes Magazine*, septembre 2007, 46 p.

<sup>246</sup> TERNISIEN X. « Les collectivités protestent contre la purge imposée par l'État », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 11 juillet 2008.

« la contractualisation à l'échelle des territoires de projets que sont notamment les agglomérations et les Pays ». Dans son rapport intitulé « *Plus de Région et mieux d'État. La prochaine génération des contrats de Projets État Région (2000-2006) Rapport au Ministre de l'environnement* », qui compte 33 propositions, l'auteur insiste notamment sur le fait que l'exercice de contractualisation État-région doit être poursuivi. (propositions 1 à 3) Il préconise la création d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) comme cadre de référence pour tous les partenaires qui va dans le sens du développement des investissements immatériels (proposition 4).

La réactivation de la CRADT pour notamment lui transférer la compétence de constater le Pays (proposition 7) et pour assurer le suivi du contrat (proposition 15).

Le dégagement de crédits de fonctionnements (titre V) d'ingénierie et d'animation pour favoriser l'émergence de projets et l'organisation des territoires (proposition 25).

M CHEREQUE reprend le principe directeur : "*un territoire + un projet + une stratégie = un contrat*", énoncé par Jean AUROUX dans son rapport au Premier Ministre sur la Réforme des zonages et l'aménagement du territoire de juin 1998.

#### Le rapport MORVAN

Dans la lettre de mission du 19 février 1998 la ministre commande à Yves MORVAN, Professeur d'Université et président du Comité Économique et Social de la Région Bretagne, de mener une « *mission de réflexion et de proposition concernant le renforcement des conférences régionales en matière de planification territoriale* ». Elle écrit : « *Je vous demande dans cette perspective d'examiner les conditions et les conséquences d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (créés par l'article 6 de la LOADT de 1995) au profit de documents prescriptifs* ».

Derrière la portée prescriptive, autrement dit normative au sens juridique du terme, c'est ni plus ni moins l'éventualité d'un « big bang institutionnel » qui est abordée. Avec ce document qui deviendrait opposable aux tiers et autres documents d'urbanisme, qui aurait une portée juridique identique à la Directive Territoriale d'Aménagement de l'État, la Région deviendrait localement le chef de file du développement territorial. Les principes de libre administration, d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre exploseraient. Bref, non seulement, l'article 72 de la Constitution volerait en éclat mais, c'est l'unité et l'indivisibilité de la République qui pourrait être atteinte, avec cette porte ouverte au fédéralisme.

Après avoir estimé qu'une conception renouvelée de l'aménagement du territoire était nécessaire, Yves MORVAN propose une définition « raisonnable » du schéma régional d'aménagement dans le rapport intitulé « *Éléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.* »

En effet, dès la quatrième page du rapport, l'expert fait comprendre la dépendance au sentier historique et institutionnel qu'il emprunte. Refusant le changement radical au profit de sa conception incrémentale, il précise : « *Il est bien évident qu'une réforme du statut des SRADT, si elle devait aboutir à un véritable et puissant renforcement des capacités du gouvernement des régions, devrait se situer dans le cadre d'un changement beaucoup plus vaste et beaucoup plus profonds de l'organisation française, ce qui aboutiraient à une véritable modernisation de la France et à un réel renforcement de la vie démocratique. (.) Malheureusement, tant que chaque proposition devra se heurter à des principes fondamentaux qu'on s'acharne à déclarer intangibles (non tutelle d'une collectivité sur une*

*autre, égalité juridique, libre administration...), tant que les chantiers de réforme devront se situer à l'intérieur de frontières bien circonscrites...., tant que les pseudos prétextes d'une fausse unité nationale constitueront des remparts contre toute innovation, tant que les élus locaux continueront de faire appel aux pouvoirs centraux pour régler leurs différents, les évolutions ne seront qu'incrémentales et nécessairement insuffisantes pour régler les problèmes de développement économique et social au regard des enjeux futurs ».*

Considérant l'émergence « *d'un pouvoir de gouvernance des Régions* », le rapporteur soutient qu'une planification territoriale coordonnée par la Région est nécessaire. Il prône la mise en place de projets de développement d'aménagement du territoire régional, présentés par la Région au nom des autres collectivités et acteurs (Pays et agglomérations notamment) qui, en déclinant les prescriptions nationales, seraient un « *instrument de débat public* » et la base nécessaire aux CPER.

Élaboré sous la responsabilité de la Région, cet instrument serait composé de :

- un document prospectif ;
- une charte de développement ;
- un schéma régional d'aménagement.

Finalement, en réponse à la commande de Mme VOYNET, le rapporteur propose que le SRADT n'ait pas de portée normative.

#### L'esprit de la Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire : la planification indicative

En 1999, la LOADDT fait du Pays le volet territorial des Contrats de Plan État-Région<sup>247</sup>. Il s'agit selon les termes du député DURON rapporteur du projet de loi de reconstruire « *une*

<sup>248</sup> *planification pour le siècle à venir »*. Mais une planification indicative qui refuse le principe hiérarchique de l'autorité régulatrice. Dès lors que l'État, par la voix de sa Ministre de l'environnement, admet que d'une part « *au schéma unitaire dans lequel les autorités centrales assuraient la direction des politiques territoriales, se substitue un jeu pluraliste qui rend nécessaire la mise au point de modes de coordination des initiatives publiques et privées*<sup>249</sup>, que d'autre part sous la pression des élus locaux, il refuse la prééminence de la Région en matière de développement territorial, la régulation relève de la coordination sans hiérarchie. Régime de régulation renforcé par l'acte II de la décentralisation, relatif aux libertés et responsabilités locales, adopté le 13 août 2004. En effet, le Législateur, attribue de nouvelles compétences aux Régions et aux EPCI. Les premières élargissent leurs interventions en matière de développement territorial et de formation. Les seconds voient leurs attributions en matière de développement économique renforcées. Mais de chef de file en matière de développement territorial, suite aux pressions des élus des grandes agglomérations, il n'est pas fait mention. L'architecture institutionnelle locale reste inchangée.

<sup>247</sup> La loi reprend certaines dispositions de la circulaire du Premier Ministre du 31 juillet 1998 relative à la préparation de la 4<sup>ème</sup> génération de Contrats de Plan État-Région.

<sup>248</sup> Rapport n° 1288 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 1998 fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par M. Philippe DURON, Député.

<sup>249</sup> Audition de Mme VOYNET, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement devant la commission de la production et des échanges pour l'aménagement du territoire, le 18 novembre 1998.



## Du local au national, quand la périphérie contrôle le centre

Pourtant dans un environnement en mutation, la question de l'évolution de l'architecture institutionnelle locale saturée de politiques territoriales erratiques est posée. Le découpage territorial pertinent, vieux serpent de mer de la vie politique française refait surface<sup>250</sup>. En réponse, le projet de LOADDT « vise à fournir un cadre pour l'élaboration de la nouvelle génération des Contrats de Plan État-Régions et s'inscrit dans un dispositif plus large, qui vise à simplifier l'organisation des territoires (projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale (n°1155), dit "projet de loi Chevènement") et à codifier les interventions économiques des collectivités territoriales (projet de loi préparé par M.Emile Zuccarelli). Il s'inscrit dans une évolution des politiques d'aménagement du territoire amorcée depuis le début de la décennie ».<sup>251</sup>

Au cours de la navette parlementaire des positions irréconciliables s'affrontent sur les multiples enjeux de cette loi. Par exemple, après la première lecture du projet de loi devant l'Assemblée Nationale, Dominique VOYNET, Ministre de l'aménagement et du développement territorial affirme : « Contrairement à la loi du 4 février 1995, les Pays qui sont des territoires de projet, n'ont pas vocation par eux-mêmes à devenir un niveau d'intercommunalité ou un arrondissement, et sont, à ce titre, moins déstabilisateurs pour les départements que le dispositif de l'article 24 de la loi du 4 février 1995 ».

Trois ans plus tard, le Gouvernement RAFFARIN prépare l'acte II de la décentralisation, « la mère de toutes les réformes » selon les termes du Premier Ministre. A la question posée par un journaliste<sup>252</sup> : « Êtes-vous d'accord avec le projet du gouvernement de donner plus de pouvoir aux départements dans la définition des Pays ? », l'ancienne Ministre de l'aménagement et du développement territorial répond : « L'urgence aujourd'hui, est de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités, de réformer la fiscalité locale et de remettre en cause ce qui n'a plus de sens : le canton et le mode de scrutin des conseillers généraux. J'avais cru comprendre que la deuxième étape de la décentralisation

<sup>250</sup> Cette question récurrente du territoire pertinent, l'Assemblée Nationale Constituante s'en est saisie le 29 septembre 1789 à l'occasion de l'examen du Rapport THOURET intitulé *Rapport sur les bases de la représentation proportionnelle*. En relisant les actes du débat des Constituants, on observe que CONDORCET et SIEYES voulaient organiser la France en 80 départements et 6500 communes alors que MIRABEAU prêchait la conservation des vieux Pays qui seront transformés en Départements le 15 janvier 1790, et l'inscription des communes dans les limites paroissiales. C'est cette vision qui a remporté les suffrages ; elle guide depuis plus de deux siècles le débat sur l'architecture territoriale française. Cette question a de nouveau été posée aux parlementaires dans la LOADDT dite « Voynet ». Sur ce point, voir NICOUUD M.O. « Les tentatives de regroupement communal pendant la période révolutionnaire » dans GAILLARD M. (dir) *Institutions et territoires*, Presses Universitaires de Lyon, 1993, p 11-29. Également LEURQUIN B. *La France et la politique des Pays. De nouveaux outils pour le développement et l'aménagement du territoire*. Syros, Paris, 1997, 289 p. L'analyse de ce préfet chargé de mission sur les besoins en services publics par le Ministre de l'Intérieur Charles PASQUA en 1993 focalise sur deux aspects : la construction identitaire du Pays –p 61- et la rationalisation de l'action publique dans des territoires fonctionnels équivalents aux bassins de vies, donc au-delà du simple découpage administratif départemental sinon régional. La logique qui réunit ces deux espaces – le périmètre du Pays englobe plusieurs bassins de vie - s'appuie sur la neutralité statistique du bassin de vie qui serait le fondement scientifique de la rationalisation de l'action publique territoriale- pp 117 et 121- et un sentiment d'appartenance à un espace dont « les caractéristiques se laissent mieux sentir qu'expliquer » p 124. . -Le problème c'est qu'il suffit de changer les seuils pour éclater les périmètres et que le sentiment d'appartenance disparaisse !

<sup>251</sup> Projet de loi présenté en commission par la ministre et le député rapporteur Philippe DURON les 15, 16 et 22 décembre 1998.

<sup>252</sup> JEROME B., DA SILVA E., « Le gouvernement s'apprête à donner un coup d'arrêt à la création des « Pays » ». Lancées par Charles Pasqua et développées par Dominique Voynet, ces associations de communes déplaisent à certains élus, qui y voient une concurrence pour le Département. *Le Monde* du 13 novembre 2002, p 12.

*devait consacrer le rôle de la Région.... Si le gouvernement départementalise les politiques territoriales, il reviendra 30 ans en arrière, à l'époque d'avant les lois Defferre. ».*

A la lumière de ces déclarations, on comprend que la place du Département dans l'architecture institutionnelle locale est un des points d'oppositions majeurs des débats parlementaires relatifs à la LOADDT. A la fois collectivité territoriale, niveau d'administration déconcentré de l'État, Préfecture, le Département doit se positionner entre la Région, l'agglomération et les Pays dans le système local<sup>253</sup>.

#### Vision naturaliste du territoire contre vision constructiviste du territoire

Sur la question de la définition du périmètre des Pays, deux logiques peuvent être dégagées dans les débats parlementaires qui ont façonné la LOADDT.

La première est celle du territoire constaté. Sur la base du volontariat, les communes regroupées en EPCI se fédèrent en Pays. Le représentant de l'État au niveau régional se cantonne à valider la décision des élus locaux, le périmètre est reconnu par la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale et le Conseil général. La compétence de la Région et de la Conférence Régionale d'Aménagement et Développement du Territoire (CRADT) sont subsidiaires. Les partisans de cette solution, dont Patrick OLLIER, ancien rapporteur de la Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement du Territoire de 1995 est un des représentants, ont déposé plusieurs amendements dans ce sens. Dans une intervention en commission, il déplore *« que le projet de loi abandonne une notion fondamentale, celle de constatation du Pays, notion pourtant synonyme de liberté pour les communes participant au Pays et d'engagement volontaire de celles-ci. Il s'est élevé contre la disparition de cette notion qui fondait les articles sur les Pays de la loi du 4 février 1995 et qui avait pour effet de ne donner au Préfet que le seul pouvoir de publier la liste des communes faisant partie du Pays. Il a regretté que, désormais, l'administration, en la personne du Préfet de Région, soit appelée à délimiter le périmètre pertinent du Pays. Il a souhaité qu'une rédaction plus souple et consensuelle de cet article puisse être trouvée en*<sup>254</sup>  
*ce qui concerne la reconnaissance des Pays ».*

La seconde logique ouvre une perspective planificatrice. Elle fait du Pays et de l'agglomération les instruments de l'aménagement du territoire. Le Préfet de Région arrête le périmètre sur la base d'avis conforme de la CRADT et de l'avis consultatif de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale. Cette orientation qui permet d'échapper au *« réflexe départementaliste »* qui pourrait limiter l'étendue du Pays aux frontières du Département est retenue. La position de Philippe DURON, rapporteur du projet est la suivante : *« Reconnaissant que certaines craintes ne sont pas totalement infondées, il a observé qu'il proposerait un amendement visant à garantir la liberté des élus tout en évitant la constitution, regrettable, de Pays de circonstance. Il a précisé que la liberté du Préfet de Région pour déterminer le périmètre du Pays n'était pas totale puisqu'il devait s'entourer de l'avis de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire, qui comprend des représentants de toutes les collectivités territoriales, mais il a souhaité qu'une consultation de la commission interdépartementale de la coopération intercommunale soit également instituée ».*

En somme, la définition et la reconnaissance des Pays laissent apparaître une double ligne de séparation. D'une part, une distinction entre les constructivistes et les naturalistes.

<sup>253</sup> MABILEAU A. *Le système local en France*, Montchrestien, Clefs, 2<sup>ème</sup> édition, 1994, Paris, p 11.

<sup>254</sup> Toutes les citations relatives aux débats parlementaires portant sur la LOADDT sont extraites du Rapport n° 1288 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 1998, *op cit*.



Les premiers sont partisans de l'intervention active de l'État dans la définition du Pays : ils mettent en avant le projet de développement et la planification avant la constatation physique du territoire auquel ils s'appliquent. Autrement dit, le périmètre d'étude est consubstantiel à cette idée de territoire. La production de savoir sur le territoire, pour le compte du territoire est un élément essentiel de l'action publique ouverte à des acteurs de la société civile. L'étude, la prospective nécessaire légitime la définition du périmètre du Pays.

Les seconds sont les tenants du Pays constaté, une sorte de vision d'un Pays « naturel » qui ménage l'équilibre des pouvoirs en place en maintenant la prépondérance de l'échelon départemental et l'autonomie des communes. En conséquence, le périmètre d'étude est inutile. C'est davantage l'expérience que l'expérimentation qui compte.

D'autre part, la distinction est nette entre les partisans de la prééminence de la Région et les tenants du statu quo qui sont favorables à l'institution départementale. Pour les « régionalistes », la mise en cohérence de l'aménagement du territoire passe par les Contrats de Plan État-Région dont le Pays serait avec l'agglomération, le volet territorial. A cet égard, la réactivation de la CRADT instituée par la LOADT de 1995 est un enjeu important puisqu'elle est un outil de prospective et de démocratie participative, jusque là, très peu utilisé.

Lors de la discussion de l'article 6 -première lecture devant l'Assemblée Nationale- de la loi portant sur ladite CRADT, on peut lire : « *S'agissant du périmètre des Pays, il –le rapporteur- a observé qu'il était nécessaire de faire une synthèse de deux éléments, d'une part, la nécessité d'organiser le territoire à partir de la région, ce qui conduit à privilégier l'avis de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT), car elle peut avoir une vision d'ensemble du territoire, et la nécessité d'une vision plus proche du terrain, ce qui le conduit à proposer la consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), car elle peut disposer de meilleurs éléments d'appréciation.*

*Il a considéré qu'il fallait lier les deux éléments que sont la distance et la proximité pour avoir une vue d'ensemble pertinente pour la création d'un Pays. (.) Le rapporteur a rappelé qu'il convenait de trouver un équilibre entre la vision distanciée de la CRADT et la vision de proximité de la CDCI. »*

Pour les « départementalistes », deux arguments sont mis en avant. D'abord la proximité et la connaissance « vécue » du terrain qui se présentent sous l'angle du pragmatisme et de l'expérience: «*M. Patrick Ollier a observé que le texte privilégiait une vision globale alors qu'il serait souhaitable que la constatation du Pays se fasse in situ*». Et de préciser plus loin lors du débat sur l'article 22 de la loi « *que ce serait une erreur de s'enfermer dans un texte trop rigoureux et précis et il a trouvé intéressante l'idée d'une consultation de la commission interdépartementale de la coopération intercommunale car cet organisme est plus proche de la réalité de terrain que la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire* ».

Ensuite c'est le rejet d'une structure nouvelle qui serait l'ébauche d'un échelon concurrent du Département qui est mis en avant. Confier la capacité juridique au Pays de contracter avec la Région, c'est attribuer du pouvoir à une structure supplémentaire qui viendrait compliquer le jeu institutionnel. Plusieurs députés dénoncent cette dérive potentielle. Par exemple, « *Léonce Deprez a insisté sur le fait qu'il fallait s'appuyer sur les groupements intercommunaux à vocation multiple déjà existants tels que les communautés de communes, les SIVOM ou les districts et qu'il fallait donc en faire les maîtres d'ouvrage*

*des projets de développement du Pays. Citant l'exemple de la Région Nord Pas-de-Calais et de ses groupements intercommunaux il a fait valoir que le Pays ne devrait pas constituer une nouvelle structure mais qu'il devait fédérer l'ensemble des groupements intercommunaux qui décident de s'associer pour former un Pays. Il a observé que le périmètre du Pays devait donc relever d'un choix de ces structures intercommunales, que celles-ci devaient être les maîtres d'ouvrage des projets sauf si elles n'en ont pas la capacité, auquel cas elles pourraient passer entre elles des conventions ». Patrick OLLIER« a souhaité que soit bien précisé le fait que le Pays ne constitue en aucun cas une nouvelle structure territoriale. Il a approuvé l'idée d'obliger à la constitution d'un syndicat mixte pour permettre la contractualisation mais il a évoqué les craintes de ceux qui estiment que c'est donner trop de pouvoirs à une nouvelle structure ».*

En ce qui concerne la position de la majorité sénatoriale, elle est très claire : l'article 22 voté par la Chambre Haute le 6 avril 1999 fait du Département le pivot de la reconnaissance des Pays. Cette disposition se traduit ainsi : reconnaissance des périmètres par la CDCI après avis simple du Président du Conseil régional et du Conseil général. On peut noter que pour le Département c'est l'assemblée départementale qui déciderait alors que pour la Région c'est le seul président qui serait appelé à statuer. Il s'agit de la part des sénateurs d'une manière bien singulière de marquer leur intérêt pour la démocratie régionale ! Quant au représentant de l'État réduit à une simple «*autorité administrative* », son rôle est limité à la publication du périmètre décidé librement par les communes et leurs regroupements. L'autonomie des communes est ici farouchement défendue par les représentants des collectivités territoriales.

Enfin, la distinction entre le périmètre d'étude et le périmètre définitif est supprimée. De la référence à un Conseil de Développement assurant la participation de la société civile et dirigeant le Pays, il n'est plus fait mention. Les sénateurs pèsent le risque de concurrence de légitimité de cette enceinte qui à terme disposerait d'atouts pour devenir un nouvel échelon administratif concurrent du Département.

Aussi peut-on lire :

**« Art. 22. - I. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la ou les commissions départementales de la coopération intercommunale, à la demande des communes et groupements de communes concernés, constatent, après avis du ou des conseils généraux et du ou des présidents de Conseil régional, qu'il peut former un Pays. L'autorité administrative publie la liste et le périmètre des Pays. Les EPCI à fiscalité propre agissant pour le compte d'un Pays ne comprenant pas de communauté d'agglomération sont éligibles à la dotation de développement rural sans condition de seuil de population. (.) II.- Dès que le périmètre du Pays a été publié, les communes, ainsi que leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique, élaborent une charte de Pays en association avec le ou les départements et régions intéressés et en concertation avec les acteurs concernés. Celle-ci exprime le projet commun de développement durable du territoire concerné et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en oeuvre ; elle exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. La charte est adoptée par les communes et les groupements**

**mentionnés ci-dessus. III. - En vue de conclure avec l'État et la ou les régions un contrat en application du ou des contrats de plan Etat-régions, les collectivités ou groupements qui forment le Pays devront, pour assurer l'exécution et le suivi du contrat, se constituer en syndicat mixte, sauf si le Pays, n'associant pas d'autres collectivités, est préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs EPCI intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre. Ce contrat porte sur les principales politiques qui concourent au développement durable du Pays. IV. - L'État coordonne, dans le cadre du Pays, son action en faveur du développement territorial avec celle des collectivités territoriales et de leurs groupements. V. - Il est tenu compte de l'existence des Pays pour l'organisation des services de l'État. VI. - Lorsque la charte de Pays vise notamment à préserver et à requalifier le patrimoine Paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers de territoires soumis à une forte pression foncière, le Pays peut constituer un terroir urbain et Paysager dans les conditions fixées par l'article L. 244-3 (nouveau) du code rural. »**

On comprend que les débats tenus sur ce point lors de la commission mixte paritaire<sup>255</sup> n'ont pu déboucher sur une solution de compromis comme en témoigne les extraits du rapport DURON LARCHER<sup>256</sup> :

*« Enfin, le Pays lui (à M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale) est apparu comme un autre sujet de divergence majeure. Il a, en particulier, estimé que sa validation à l'échelle régionale, sur laquelle est revenue le Sénat, et son pilotage par un conseil de développement, supprimé par la Haute Assemblée, constituaient des éléments essentiels du texte susceptibles d'assurer que le Pays ne deviendra pas le nouvel échelon administratif que beaucoup craignent. (...)*

*Ces divergences lui ont semblé manifester de vraies différences de conception entre les deux assemblées que la sagesse commande de constater. (...)*

*Abordant ensuite la question des Pays, M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé qu'ils ne menaçaient en rien les départements comme semblait le craindre M. Jean-Pierre Raffarin. Au contraire, parce qu'ils s'inscrivent dans un cadre régional, qui est le niveau le plus pertinent en matière d'aménagement du territoire, ils ne risquent pas de se superposer aux Départements ou de risquer de les diviser comme pouvaient le faire les Pays devant à terme se substituer aux arrondissements de la loi Pasqua.*

<sup>255</sup> Il est intéressant de relever la composition de la commission mixte paritaire dont J.P. RAFFARIN, J.P. DELEVOYE, sénateurs et P. OLLIER, député joueront un rôle déterminant pour l'avenir de cet article. - La commission est composée de : M. Jean François PONCET, sénateur, président ; M. Patrick RIMBERT, député, vice-président ; M. Philippe DURON, député, M. Gérard LARCHER, sénateur, rapporteurs. Membres titulaires : MM. Claude BELOT, Charles REVET, François GERBAUD, Jacques BELLANGER, Gérard LE CAM, sénateurs ; MM. Jean-Pierre BALLIGAND, Patrick OLLIER, Yves COUSSAIN, Félix LEYZOUR, Jean-Michel Marchand, députés. Membres suppléants : Mme Marie-Claude BEAUDEAU, MM. Georges BERCHET, Jean-Paul DELEVOYE, Jean HUCHON, Bernard PIRAS, Jean-Pierre RAFFARIN, Alain VASSELE, sénateurs ; Mme Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, MM. Jean-Claude DANIEL, Jean-Jacques FILLEUL, Serge POIGNANT, Michel BOUVARD, Léonce DEPPEZ, Jean-Claude LENOIR, députés.

<sup>256</sup> Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, par M. Philippe DURON, par M. Gérard LARCHER, Député, Sénateur, 7 avril 1999.

*M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a conclu en estimant que de telles divergences lui semblaient rendre impossible un accord entre les deux assemblées.*

*M. Jean François-Poncet, président, a constaté avec regret l'échec des travaux de la commission mixte paritaire estimant que la loi adoptée par l'Assemblée nationale n'aurait vraisemblablement pas la longévité espérée par ses auteurs »*

Après une longue bataille parlementaire qui a duré 11 mois entre le dépôt du texte en première lecture à l'Assemblée Nationale et son adoption en procédure d'urgence par cette dernière, au cours de laquelle 1500 amendements ont été déposés (Annexe 1), l'Assemblée Nationale en dernière lecture accorde la prééminence à la Région en matière d'aménagement du territoire et vote l'article 22. (Annexe 2). Elle n'en fait pas pour autant le chef de file.

### **Les Pays au fil des alternances politiques**

Le Pays va connaître un succès croissant. La carte des Pays à l'automne 2001 voit émerger environ 400 projets de Pays. Comme le titre le quotidien *Le Monde* du 11 octobre 2001, « Les Pays réussissent à s'imposer comme outil d'aménagement du territoire »<sup>257</sup>.

Mais, la loi adoptée, son application ne durera que le temps de la majorité parlementaire qui l'avait votée. Après les élections présidentielles de 2002, le 31 octobre de la même année, aux assises des Conseils généraux, Jean-Pierre RAFFARIN, Premier Ministre déclare : « *Pourquoi vouloir quadriller systématiquement la France en 400 Pays (...)* » et poursuit « *Le Département doit être le lieu où se dessine la carte infradépartementale* »<sup>258</sup>.

C'est la prééminence de la Région via la CRADT qui pose problème à la nouvelle majorité. Jean PUECH, ancien ministre de l'agriculture sous le Gouvernement BALLADUR, président UMP du Département de l'Aveyron, ancien président de l'Association des Départements de France la vise très précisément en dénonçant cette instance locale qui

« *juge et tranche* »<sup>259</sup>. Estimant que cette structure présidée par le Préfet de Région et le président de Région ne « *reflète pas les attentes du terrain* » dans la mesure où « *les représentants de l'État y sont plus nombreux que les élus* », il en demande simplement l'abrogation au Premier Ministre, relayé par Daniel HOEFFEL, président de l'Association des Maires de France<sup>260</sup>, vice président du Sénat, ancien président du Conseil général du Bas-Rhin.

Durant cette période de flou politique sur le devenir des Pays, on observe un ralentissement des procédures reconnaissances de Pays. Elles redémarrent pourtant après le Conseil Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 13 décembre 2002. Leur existence est confirmée, mais dans une forme qui change l'esprit dans lequel ils avaient été institués par la LOADDT.

En effet, lors de ce CIADT, le Gouvernement décide d'engager une simplification des politiques territoriales. Pris dans l'urgence des délais d'éligibilité aux fonds structurels

<sup>257</sup> BUFFIER D. « Les Pays réussissent à s'imposer comme outil d'aménagement du territoire » *Le Monde*, 11 octobre 2001 p 11.

<sup>258</sup> JEROME Béatrice et DA SILVA Elia, « Le gouvernement s'apprête à donner un coup d'arrêt à la création des « Pays ». Lancées par Charles Pasqua et développées par Dominique Voynet, ces associations de communes déplaisent à certains élus, qui y voient une concurrence pour le Département », *Le Monde* du 13 novembre 2002, p 12.

<sup>259</sup> *Ibidem* p 12.

<sup>260</sup> C'est la position très claire qui est ressortie de la table ronde sur les Pays organisée lors du congrès de l'AMC le 30 novembre 2002.

européens, il opte pour une mise en œuvre élargie du volet territorial des CPER« *afin, notamment, de permettre l'élargissement à d'autres types de contrats de territoire que ceux mentionnés par la LOADDT du 25 juin 1999 dès lors qu'ils respectent les principes de cohérence et de partenariat* »;*d'assouplir les conditions de préparation des contrats de territoire prévus en application du volet territorial des contrats de plan.* »<sup>261</sup>

Cette formule s'apparente à un enterrement de première classe des Pays tels qu'ils étaient conçus par la loi Voynet puisqu'ils sont ramenés à un simple contrat territorial parmi d'autres. Plus loin, il est précisé que « *les démarches de Pays représentent un effort de coordination des stratégies de développement et d'aménagement du territoire à des échelles pertinentes, en liaison étroite avec les représentants des activités socio-économiques et associatives. Ce mouvement de coopération doit prendre place dans un cadre souple et respectueux des compétences des collectivités ou de leurs groupements à fiscalité propre. Il doit privilégier une logique de projets et ne pas être enserré dans des procédures inutilement complexes.*

*A cet égard, le Gouvernement souhaite revenir à l'esprit d'origine de la politique des Pays qui visait à les consacrer comme des espaces de projet concerté, fondés sur le volontariat local* . Dans cette perspective, sont prévus notamment :

- la simplification des procédures de reconnaissance et de constitution des Pays par la suppression de l'approbation distincte du périmètre d'étude et du périmètre définitif ;
- la suppression de l'avis conforme de la CRADT comme préalable à la constitution d'un Pays ;
- le caractère désormais facultatif des conseils de développement pour l'élaboration de la charte de développement du Pays ;

*Ces orientations feront l'objet d'une initiative législative qui sera prochainement discutée au Parlement.* »

C'est un amendement présenté par Patrick OLLIER dans la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 URBANISME ET HABITAT, articles 95 et 96, (Annexe 3) qui propose une nouvelle rédaction de l'article 22. Dans cette troisième modification en huit ans, l'avis conforme de la CRADT qui liait la décision préfectorale et le périmètre d'étude sont supprimés.

Un double objectif est réalisé : le retrait de ces éléments de procédure, dont il faut admettre la lourdeur, réduit le poids de la Région dans la décision. Elle réhabilite de fait le rôle de l'institution départementale. Le maintien de l'autonomie des communes et de leur regroupement est également assuré. C'est la recherche de cohérence de l'aménagement du territoire au niveau régional, en collaboration avec la société civile sur la base d'un savoir partagé qui est atteinte directement. C'est désormais sur simple avis du Conseil régional et du Conseil Général que le périmètre du Pays sera constaté et arrêté par le Préfet. Autrement dit, avec la suppression du périmètre d'étude essentiel à son institutionnalisation et à sa légitimation, le Pays redevient d'abord une affaire d'élus, dans la mesure où les études, la prospective ouvraient un champ de débat qui pouvait échapper à leur contrôle.

Dans son dernier alinéa, l'article 96 prévoit une articulation entre le SCOT et le Pays :

*« Lorsque le périmètre d'un SCOT recouvre en tout ou partie celui d'un Pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT tient compte de la charte de développement du Pays. »*

<sup>261</sup>

Compte rendu à la presse du CIADT 13 décembre 2002 (en gras et souligné dans le texte).

Sur ce point il faut préciser que la planification territoriale prévue par la loi de Solidarité et de Renouveau Urbains du 13 décembre 2000 dont le SCOT est l'instrument clé reconnaît la force organisationnelle de l'intercommunalité en général et fait de l'agglomération le pivot de la cohérence de l'aménagement territorial. « *Les SCOT ont pour objet de promouvoir une stratégie globale d'aménagement à l'échelle d'un même bassin de vie, d'habitat et d'emploi. Ils doivent fédérer au niveau de l'agglomération l'ensemble des politiques sectorielles -urbanisme, habitat, déplacement, équipements commerciaux...- et ils primeront sur tout autre document de planification. C'est dire l'importance d'une bonne appréhension de ces documents* ». <sup>262</sup>.

Même si le SCOT doit « tenir compte de la charte de Pays », formule vague qui ne lie guère les décideurs publics <sup>263</sup>, le premier instrument est plus contraignant que le second parce que plus institutionnalisé. L'un planifie stricto sensu avec force obligatoire. L'autre reste un projet de territoire qui donne lieu à un contrat. On peut donc en vertu de « la « loi naturelle » de l'intercommunalité <sup>264</sup> penser qu'à compétences et périmètres identiques la forme la plus intégrée absorbe la forme la moins intégrée. Autrement dit envisager à terme la cannibalisation du Pays par le SCOT ou la réunification des procédures à l'intérieur d'un périmètre commun.

### **L'État dans la négociation des périmètres : un pari sur le temps long au delà des échéances électorales locales.**

C'est cette orientation que prend la gestion des différents dispositifs étudiés en Pays Beaujolais et Roannais. CDPRA, SCOT, CTEF sont autant de procédures territoriales multi-niveaux en voie de stabilisation à l'intérieur de cadres territoriaux qui se rapprochent les uns des autres. Dans cette convergence des cadres de l'action, le rôle de l'État local au concret consiste à créer les conditions de la recomposition territoriale sans l'imposer aux pouvoirs locaux alors que la loi confère au Préfet de Région les prérogatives de puissance publique pour trancher la question des périmètres. Mais avant que le périmètre des EPCI ne soit présenté à l'avis du Préfet départemental et celui du Pays au Préfet de Région, c'est le sous-préfet d'arrondissement qui, localement, entre dans des tractations difficiles avec les élus. En fait, il en est réduit à participer au marchandage politique du territoire, pour en favoriser l'évolution institutionnelle. Il négocie l'application du droit avec les élus dominants tout en respectant les cadres territoriaux entérinés par la Région lors des premiers CGD. Il met en balance les subventions intercommunales pour favoriser les regroupements. Il n'impose moins qu'il ne parie sur une recomposition territoriale progressive au fil des échéances électorales. Autrement dit, les services de l'État local parient sur le temps long pour modifier le paysage institutionnel local, au-delà des échéances électorales de court terme.

A titre d'illustration, le sous préfet de Villefranche sur Saône détaille son rôle lors des quatrièmes rencontres juridiques organisées par la Faculté de sciences juridiques de l'Université Lumière Lyon 2 en partenariat avec le Département du Rhône le 20 octobre 2000 : « *Le fondement du rôle de l'État et le rôle du corps préfectoral, c'est de dire des choses qui ne sont pas toujours bien entendues et en tout cas pas toujours reçues de façon*

<sup>262</sup> VOIX I., XAMBEU P. « Comment aborder les SCOT ? » *Maires de France*, Paris, n° 114, Septembre 2001, p 62.

<sup>263</sup> La DIACT a confié une mission d'évaluation des démarches contractuelles de Pays au Conseil Général du Génie rural des eaux et des forêts. En février 2006, le CGGREF a rendu le rapport N° 2391 qui précise : « *La démarche SCOT tient peu compte de l'existence des Pays. Lorsque ce dernier en est le porteur, les espoirs placés en sa réalisation seront souvent difficiles à réaliser* », p 4.

<sup>264</sup> RIBOT C. « L'autonomie institutionnelle des EPCI » dans LE SAOUT R. (dir), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p 43.

*favorable parce que ça met en causes des habitudes, des traditions ou parfois même des intérêts. Alors ce rôle, je disais, il est important mais pas décisif. Il est important dans son champ (.) parce que nous intervenons dans l'intercommunalité, en gros, pour mettre un veto à un projet qui ne tient pas la route ou prendre l'initiative d'un projet que personne ne lance. Mais nous n'avons pas le pouvoir d'imposer un projet sur lequel il n'y aurait pas une forte adhésion. Donc, vous voyez c'est un rôle assez subtil. (.) En fait, je vous l'ai dit, et je conclurai là-dessus, le corps préfectoral joue un rôle de garde fou. Attention que l'on ne fasse pas n'importe quoi sous prétexte que l'on veut faire quelque chose. Nous avons le droit d'empêcher que ça se fasse. Deuxièmement, nous avons un rôle d'incitateur. Il ne faut pas non plus, que, notamment dans les zones les moins animées où il y a moins de leaders, les communes ne pensent pas à se regrouper. Et puis troisièmement nous avons parfois aussi un rôle d'arbitre à la demande naturellement des collectivités pour éviter que des combats qui sont d'une autre nature ne viennent gêner le débat technique qui est un vrai débat de développement. En réalité, on s'engage avec l'intercommunalité, c'est-à-dire avec toute la gestion du système territorial, on s'engage dans des échéances longues, il était évoqué 10 ans, (.) 10 ans en tout état de cause, c'est deux mandats communaux ou presque. (.) et bien, nous sommes là, c'est un peu le rôle naturel de l'État d'ailleurs de veiller à ce que leurs regards aillent un peu plus loin que la prochaine échéance électorale. »<sup>265</sup>.*

#### Les registres du corps préfectoral

L'habileté individuelle et l'autorité institutionnelle du représentant de l'État vont de pair dans l'utilisation des registres politiques et gestionnaires :

**« R Alors pour le Pays Beaujolais, y a une forte histoire, avant y avait, y a toujours une association touristique loi de 1901, le Pays Beaujolais, qui je pense a été la coquille, a permis au Pays Voynet d'émerger plus facilement. Et puis la chance dans le Beaujolais, tout le Pays est couvert par des EPCI, le préfet a insisté pour qu'on ait un SCOT qui couvre tout l'arrondissement. Vous savez, les élus, ils sont quand même souvent obligés de travailler ensemble. Et puis sur le Pays, vous savez, le préfet, il est « allé au charbon », il a assisté aux réunions où manifestement il a fallu expliquer que le Pays était quelque chose d'important pour eux. L'arrondissement de Villefranche, le Pays, c'est sur tout l'arrondissement. Pour certains élus, ça n'était pas évident parce que vous avez un peu le Val de Saône proche de l'Ain et vous avez le Beaujolais, de la montagne, plus vers la Loire. Et pendant un temps, c'est vrai que les élus du Val de Saône voulaient contractualiser plutôt avec l'Ain et ça ne s'est pas fait pour des raisons politiques. Et pendant un bout de temps, ça a stagné parce que c'était compliqué à mettre en place et puis ils étaient réticents, ils disaient encore une structure de plus. Qu'est ce que ça va nous apporter en plus pour être clair. »**  
**Entretien n° 13 du 29 mars 2004**

Le sous préfet de l'arrondissement de Villefranche entre 1996 et juillet 2002 note avec résignation : « Je considère toujours que le périmètre du Pays Beaujolais qui ne va pas jusqu'à l'Ain n'est pas satisfaisant. Mais je respecte le choix qui a été fait par les élus locaux. On ne doit pas aller contre la volonté des hommes. Ceux de l'Ain ne souhaitent pas pour

<sup>265</sup> Actes des quatrièmes rencontres juridiques organisées par la Faculté de sciences juridiques de l'Université Lumière Lyon

2 en partenariat avec le Département du Rhône le 20 octobre 2000, p 92-94.

*l'instant intégrer le Beaujolais, tant pis. Cependant, rien n'est définitif. Les frontières peuvent évoluer. »<sup>266</sup>*

Cet extrait, aveu d'impuissance publique, montre comment le représentant de l'État, ramené au rang de simple négociateur parmi d'autres, utilise les mêmes registres d'action que les élus quand il ne s'y soumet pas. Dans le Roannais, son avis compte peu par rapport à celui du ministre de la Justice, président du Conseil Général de la Loire.

Dans le Beaujolais, où le poids des leaders est moins flagrant, le sous-préfet recourt à la presse pour peser sur les élus. Il anime des tables rondes pour faire de l'opinion publique son alliée. Il cherche à persuader du bien fondé de la coopération intercommunale :

**« R Non, l'État n'a pas les moyens. C'est vrai qu'après les rapports qu'on peut avoir avec les élus, forcément à un moment donné, le sous-préfet, ah oui, on avait un article de presse dans lequel il s'était exprimé en disant, oui, il nous faut une communauté d'agglomération à Villefranche. Il faut que des communes rejoignent, il va impulser. Mais de moyens de pression, il ne peut pas. » Entretien n° 13 du 29 mars 2004**

En ce qui concerne les Préfets, leurs moyens de pression sont plus importants. Mais à l'instar de n'importe quel président d'exécutif local, ils jouent avec les subventions. Ils font de l'argument financier un atout dans leur jeu pour peser sur les orientations des maires en matière de regroupement intercommunal et sur la définition des périmètres des Pays. A cet égard, l'attribution des subventions du FEDER a été déterminante dans la définition du périmètre du CGD, par voie de conséquence sur le CDPRA du Roannais. Les maires ruraux de droite « sous tutelle politique » de M. Pascal CLEMENT FROMENTEL ont rejoint le CGD de gauche sous l'influence de M. Jean AUROUX.

**R « Là dedans, le préfet est intervenu en disant ceci : ne pourraient être éligibles au fonds du FEDER que les communes comprises dans le territoire du CGD de Roanne.(.) Cela n'a pas été dit officiellement. Mais vous avez un certain nombre de maires de droite qui ont basculé dans le camp d'AUROUX et quand vous regardez la carte les découpages, c'est net, un directeur de services en préfecture me l'a confirmé. Ce ne sont pas des choses que l'on dit en public évidemment. Quand on regarde le périmètre on voit bien : on a un CGD qui englobe tous les territoires éligibles au fonds FEDER à l'époque où il y avait un zonage FEDER, maintenant il y a plus de zonage FEDER. » Entretien n°43 du 16 juin 2008**

**« R L'interco a pris comme ça grâce à la manne financière » Entretien n° 13 du 29 mars 2004**

**« R On a des possibilités. Ça dépend du volontarisme, des ministres et du préfet, de leur volontarisme en la matière. On a toujours une possibilité, c'est les subventions, par exemple, la dotation globale d'équipement pour les petites communes. Ça va aux intercommunalités les plus petites et aux communes de moins de 20 000 habitants et vous avez aussi la DDR, la dotation de développement rural, à condition qu'il y ait création d'emplois. Effectivement le préfet peut inciter les communes à se regrouper en disant, vous n'aurez pas de DDR ni de DGE. Il peut faire ça. Alors ça dépend du volontarisme du préfet. » Entretien n° 19 du 6 avril 2004**

<sup>266</sup> PELOILLE F et MERCIER G. « Six ans de Beaujolais : le bilan de François Burdeyron » [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 9 juillet 2002.



Si l'argument financier pèse en matière de regroupement intercommunal dans les EPCI, sa portée doit être relativisée pour les Pays. Le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire, à l'instar du budget du ministère de l'aménagement du territoire qui le finance a été peu abondé. En conséquence, la section locale du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire<sup>267</sup> a peu contribué au volet territorial des CPER. Précisément, pour le CDPRA du Beaujolais, le total des sommes Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire allouées au financement du plan d'action s'élève à 691 000 € sur trois actions : 426 000 € pour l'aménagement de la ville centre Villefranche, 145 000 € pour les services et équipements structurants pour le Pays, 120 000 € pour l'animation du CDPRA. Financement à comparer avec les 14 000 000 € prévus au CDPRA, la Région en couvrant environ 30%. (Annexe 4)

Pour le Roannais, le cas est différent. Un contrat d'agglomération représentant le volet urbain du CDPRA, est signé avec l'État et la Région en janvier 2004.

Pour le CDPRA le montant total de la contribution du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire s'élève à 153 550 € répartis en 53 550 € pour l'animation de la démocratie participative et 100 000 € pour l'animation économique du Pays. (Annexe 5)

En ce qui concerne le contrat d'agglomération, le montant sollicité du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire est de 3 712 787 €. Le montant total du projet s'élève à 26 398 115€.<sup>268</sup>

Comme le précise l'introduction de ce protocole d'accord : « Tous les crédits cités ne peuvent être mobilisés que sous réserve du vote des budgets annuels de chacun des co-contractants. Les actions retenues seront financées en fonction des priorités de chaque cocontractant »<sup>269</sup>. Cette clause vaut pour tous les contrats territoriaux qui voient l'État réduire sa participation financière.

Ainsi, le CPER Rhône-Alpes, pour la période 2000-2006, comprenait 14 programmes pour un total de financements de 8 341 M€ à la charge de l'État et 8 155 M€ à celle de la Région. Le total des dépenses de l'ensemble du contrat de projet 2007-2013 est ramené à 2 395 M€ (dont 547 M€ pour le volet territorial du contrat de projet, pour l'essentiel à la charge de la Région)<sup>270</sup>.

Cependant, l'insuffisance financière de l'État dans les CDPRA ne lui permet pas de peser lourd dans les négociations avec la Région sur la redéfinition des périmètres.

**« R Oui. D'ailleurs que voulez vous que l'État dise quand pour le Pays Beaujolais vous avez un rapport grosso modo de 750 000€ que l'État fournira par rapport aux 13 Millions € de la Région. Ceci dit, ils tiennent compte de l'avis de l'État parce qu'on peut racler des crédits de droit commun de certains ministères pour financer certaines opérations. » Entretien n° 19 du 6 avril 2004 « R Sur la négociation politique entre l'État régional et le Conseil régional, je crois que le**

<sup>267</sup> Le FNADT intervient en complément des fonds publics locaux et privés mobilisés pour les opérations qui relèvent de la LOADDT, au premier chef celles prévues dans le cadre des Pays et agglomérations. Le fonds se divise en deux sections : l'une générale qui finance les programmes nationaux prévus par la DATAR après avis du CIADT. L'autre, locale abonde le volet territorial des CPER. Elle est gérée par les préfets.

<sup>268</sup> Contrat d'agglomération. Protocole d'accord/volet territorial du Contrat de Plan État-Région 2000/2006, janvier 2004, 13 p ? sur [www.territoires.rhonealpes.fr](http://www.territoires.rhonealpes.fr) .

<sup>269</sup> *Ibidem* p 4.

<sup>270</sup> Cour des comptes. Les aides des collectivités territoriales au développement économique, 28 novembre 2007, p 80.

***pouvoir régional a vu d'un mauvais œil, il avait déjà ces territoires avec les CGD, que l'État éclate tout et veuille lui recoller des entités territoriales. Donc ça n'a pas du être une négociation facile. » Entretien n° 13 du 29 mars 2004***

Plus largement, le registre d'action du Préfet oscille entre incitation et application stricte de la règle. Il poursuit l'objectif de reconstitution territoriale souvent, par la négociation lente, dans le cadre politique et institutionnel existant. Il n'est pas maître du jeu, même s'il dispose du pouvoir réglementaire qui est une ressource importante dans le processus de décision. C'est le Préfet de Région qui arrête les périmètres des Pays après avis conforme de la CRADT.

***« Q Mais sur le périmètre, il ne peut pas faire acte d'autorité ? R Ah si. On peut ne pas entériner le périmètre. Alors là, c'est là où les grands élus interviennent. Il faut une bonne raison pour refuser un périmètre. Alors j'ai vu des intercommunalités discontinues, j'avais vu cela dans les Pyrénées orientales, c'était très amusant, enfin c'était du partage politique. Ça n'avait rien à voir avec les intérêts généraux. Y avait la droite qui s'était regroupée et ça n'avait rien à voir avec la géographie. Si vous faites le ramassage des ordures au niveau intercommunal, vous passez dans une commune et puis pas dans l'autre, vous voyez ce que ça peut donner. Je crois que l'État a refusé d'imposer. Il ne voulait pas être trop directif, mais quand on a vu l'absurdité de certaines mesures, alors on a imposé directement le périmètre. Légalement, l'État peut s'y opposer, mais il faut trouver une bonne raison. Ou retarder la prise de l'arrêté, ça c'est toujours une manière. On laisse traîner. Ça arrive souvent. » Entretien n° 19 du 6 avril 2004***

Les services centraux de l'État en action : une logique d'influence plus que de pouvoir.

Les services centraux de l'État interviennent dans une logique de conseil et d'expérimentation. La DATAR, qui appelle à projet d'expérimentation, fournit des guides méthodologiques pour la création de Pays dans le cadre de la LOADDT. Elle reconduit cette démarche d'expérimentation qu'elle avait déjà préconisée dans une quarantaine de sites pour l'élaboration des Pays issus de la LOADT de 1995. Cette démarche est reprise par la DIACT dès la fin 2005. Derrière l'expérimentation, il s'agit dans une logique de changement incrémental, de désarmer les oppositions et les élus rétifs à une telle réforme<sup>271</sup>.

La Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCL) apporte son soutien technique dans l'élaboration des documents techniques nécessaires à la définition des périmètres.

Pour les services centraux de l'État, l'action se déroule dans une logique d'influence plus que de pouvoir pour favoriser la création de normes d'action diffusées dans le temps long. Cette stratégie de long terme fera l'objet d'une analyse plus approfondie dans les parties suivantes.

***« R1 Enfin, c'est l'État qui nous a embringués dans cette affaire. C'est la DATAR et la sous-préfecture qui nous ont orientés sur des appels d'offre, qui nous lancé sur les premières études et puis après on a fait le lien avec le contrat. On en est là aujourd'hui parce que l'État était là. Et puis l'État nous a, pas en continu, c'est vrai avec la Région, mais l'État a certains moments nous a dit : c'est comme ça,***

<sup>271</sup> LEYLAVERGNE H. « La notion de pays », Actes des quatrièmes rencontres juridiques organisées par la Faculté de sciences juridiques de l'Université Lumière Lyon 2, en partenariat avec le Département du Rhône le 20 octobre 2000, p 50-61.

***comme ça et comme ça. Par rapport aux conventions, c'est pas la Région qui allait nous dire quel texte allait s'appliquer. On a fait des projets de conventions qu'on a fait valider par la région pour obtenir le quitus et après on a travaillé avec la DATAR, la DGCL sur les conventions. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004***

## **Conclusion du chapitre 1**

---

### **1 La délimitation/dé-limitation du territoire renforce la logique de fief**

La délimitation territoriale du Pays et des procédures qui lui sont liées, est l'œuvre des grands élus qui cherchent à réduire l'incertitude politique que constitue l'émergence de ces nouveaux espaces politiques. Même si initialement la LOADDT de 1999 prévoit un périmètre d'étude qui sera supprimé par l'amendement OLLIER, la production de connaissance sur le territoire et pour le territoire par l'ingénierie territoriale est un habillage que les grands élus ignorent. Son influence sur les stratégies de conservation de pouvoir politique est difficilement identifiable.

On observe localement que les périmètres des Pays restent marqués de l'empreinte des Départements.

L'État n'exerce pas le droit à la contrainte que la LOADDT et la loi sur la simplification de la coopération intercommunale lui octroient dans la définition des périmètres. Il se place dans une perspective de long terme, au-delà des rythmes électoraux pour orienter la recomposition territoriale vers le regroupement intercommunal et l'élargissement des territoires de projet. Ses services centraux (DATAR et DGCL) parient sur le changement incrémental en recourant à l'expérimentation et en apportant un soutien technique nécessaire à la définition des périmètres. Ses représentants locaux négocient avec les élus dominants, prennent à témoin les populations concernées par voie de presse locale, jouent de l'octroi des subventions.

Autrement dit, l'État déplace les enjeux dans le temps pour se procurer des marges de manœuvre. Il s'inscrit dans une logique d'influence à long terme, quand les notables jouent du pouvoir à court terme. En conséquence, l'idée selon laquelle le lobby local contrôlerait le centre doit être nuancée, compte tenu des temporalités de l'action.

#### **Sur les situations d'ingénierie**

La relation que les élus entretiennent à la production de connaissances sur le territoire présente plusieurs facettes. Des dispositifs législatifs et réglementaires leur imposent d'y recourir, c'est le cas des périmètres de CDPRA et CTEF. Ils peuvent aussi l'initier quand ils veulent éclairer un problème et imposer une solution à des partenaires récalcitrants. Mais une évolution marquante doit être relevée : le savoir sur et pour le territoire est un facteur de production d'action publique et il tend à devenir un élément de légitimation du travail politique.

En effet, l'intercommunalité de projet tant au niveau des EPCI que des Pays impose à chaque élu l'appréhension d'un territoire plus vaste que sa seule circonscription électorale. Sur la base des multiples diagnostics sur lesquels il est consulté, il est invité à prendre connaissance de l'interdépendance des enjeux du développement territorial.

La justification des périmètres par l'étude, si elle ne freine pas le partage politique entre notables, les conduit au moins à justifier les raisons de leurs décisions sur le périmètre des dispositifs territoriaux. Même si on constate un écart entre ce que pourrait être un « territoire pertinent » et le territoire tracé par les élus, la production de diagnostics stratégiques agit

comme une norme à partir de laquelle les périmètres d'opportunité ne sont plus défendables par les notables sur l'argument d'autorité, notamment quand le débat se publicise dans la CRADT et les Conseils Locaux de Développement.

Sur ce point précis, la production de connaissance financée par les EPCI sur les périmètres tels que les CDPRA, CTEF ou Maison de l'emploi est un tournant. Elle manifeste une prise de conscience de la part des élus locaux que la connaissance du territoire est constitutive de leur participation à la régulation de l'action publique. Elle ne lie pas leur décision, elle contribue à leur légitimation.

En effet, au-delà de l'aspect opérationnel des diagnostics et de la définition des périmètres, ce qui se joue c'est la capacité des différents niveaux d'intervention à participer à la régulation de l'action publique par l'amont. C'est en cela que la participation au processus expérimental que sont les diagnostics partagés est stratégique. Cette coproduction de savoir joue un rôle essentiel dans la redistribution du pouvoir au sein du gouvernement multi-niveau de l'action publique.

D'une part, le représentant de l'État sur le territoire, Préfet ou Sous Préfet, aux moyens financiers réduits, est un acteur parmi d'autres dans le jeu de la régulation. Sa position s'étiolé inexorablement avec le développement nodal des capacités d'expertise locale. Désormais, les compétences professionnelles et la capacité à créer de la connaissance sur le territoire sont partagées.

D'autre part, la coproduction de savoir renforce la légitimité de la Région à agir dans le domaine de l'emploi et de la formation notamment vis-à-vis de l'État et des partenaires sociaux. En mobilisant ses dispositifs transversaux, en encourageant les diagnostics partagés, elle contribue à définir une nouvelle approche du problème de l'emploi en dépassant les divisions entre politique économique, politique de l'emploi et développement territorial pour faire converger des objectifs qui peuvent être parfois contradictoires. C'est en cela que le diagnostic partagé malgré toutes ses imperfections contribue à la régulation politique : il élabore des règles d'actions qui constituent un cadre commun, des procédures pour gérer des conflits d'interprétation entre les différentes parties. Un processus d'apprentissage est en cours qui n'a pas encore livré tous ses résultats.

### **Conséquences pour l'analyse de l'action publique territoriale**

Ces observations nous conduisent à prendre nos distances par rapport aux analyses qui passent peut être trop rapidement du territoire à l'espace<sup>272</sup> en considérant l'action publique comme une démarche de résolution de problème au sein de scènes différenciées.

D'abord parce qu'elles butent sur la résolution d'un « mythe organisationnel » que serait le territoire pertinent, régulateur en soi de l'action publique, parce qu'il définirait le problème à résoudre, le réseau d'acteurs ad hoc qui s'en saisirait. Dans ce « un territoire contingent », sans histoire, la sédimentation institutionnelle et la domination politique joueraient un rôle incertain.

Ensuite parce qu'elles posent implicitement que la régulation de l'action publique dépend de l'échelle d'action choisie –territoire contingent- plutôt que des principes qui la président et de la domination des institutions politiques.

Enfin parce qu'oubliées de la singularité du politique elles (re) découvrent que le pouvoir politique légitime ne peut s'exercer, qu'à partir, et dans un territoire aux frontières définies dans des institutions stabilisées (les Départements et les Communes sont bicentennaires). Ces frontières sont nécessairement un enjeu parce que sans limite

<sup>272</sup> BADIE B. « Du territoire à l'espace » *La France au delà du siècle*, L'Aube/Datar, 1994, p 7-14.

territoriale il n'y a pas de pouvoir politique qui vaille dans le sens où la dé-limitation du territoire est une amputation du pouvoir politique. On comprend que le Département n'a aucun intérêt à coopérer aux politiques territoriales de la Région, si, par cette coopération, il creuse sa propre tombe. Donc le contrôle politique de quelques notables via les institutions dans lesquelles ils puisent leur autorité ne saurait être le point d'arrivée de l'analyse, mais le point de départ, à moins d'oublier une donnée structurelle du paysage politique français qu'est le cumul des mandats. Pour autant, il ne s'agit pas de nier les effets de territoires, mais devant ces faits structurants leur impact est relatif. Nous partageons ainsi l'idée de contingence territoriale qui traduit « *l'affaiblissement de la spécificité du territoire comme notion, comme niveau d'analyse, en même temps que son importance croissante pour analyser les politiques publiques en action* »<sup>273</sup>.

## Chapitre 2 : La gestion des contrats aux prises à la fragmentation territoriale

Si la définition du périmètre du Pays donne clairement à voir un partage politique du territoire entre quelques « *empereurs dans leur royaume* »<sup>274</sup>, la phase de gestion du contrat est plus contrastée. Elle ouvre le jeu à des acteurs aux légitimités diverses. En conséquence, les règles de l'action ressortent moins clairement. Leur articulation peut en effet changer pour que chacun puisse jouer sa partition, sans pour autant bousculer une division verticale du travail politique bien huilée. Ainsi, le consensus et la collégialité observés reposent sur un accord tacite de hiérarchisation du pouvoir sans hiérarchie institutionnelle. A cet égard, on relève chez les petits élus une certaine propension à la « *servitude volontaire* »<sup>275</sup> dès lors qu'en retour ils en touchent les bénéficiaires.

Mais cette mécanique consensuelle se heurte à des logiques organisationnelles et institutionnelles contradictoires que la Région, initiatrice et principal financeur des dispositifs multi-niveaux, ne parvient pas à réduire. La Région essaie dans une logique subsidiaire de peser dans le maelström local. Mais son organisation bureaucratique se heurte aux impératifs du territoire, à l'hybridation de l'action publique et à la complexité des règles d'actions dans la gestion des dispositifs multi-niveaux. La dilution pathologique de l'action publique territoriale n'est pas enrayée.

### A La gestion du contrat obéit à trois règles d'action : division verticale du travail politique, collégialité et consensus.

---

Cette séquence gestionnaire de l'action publique se concrétise d'abord par la reconnaissance de la contrainte économique. La définition du périmètre relève du partage politique du territoire entre quelques notables, mais la gestion du contrat prenant en compte la situation économique commande des stratégies partenariales.

<sup>273</sup> NEGRIER E. « Penser la contingence territoriale », dans FAURE A., NEGRIER E. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, p. 15.

<sup>274</sup> MENY Y. « Cumul des mandats : encore un instant M. le bourreau », *Pouvoirs locaux* n° 36, mars 1998.

<sup>275</sup> DE LA BOETIE E. *Discours de la servitude volontaire ou Contr'un* (1576) Paris, Mille et une nuits, 1997, 63 p.

Viennent ensuite la définition de la structure porteuse du Pays et le choix de son chef. Au sein de cette configuration d'acteurs, le comité de pilotage est l'instance collégiale qui prend les décisions. Les notables du territoire, les conseillers régionaux référents y figurent, accompagnés des agents de développement et de leurs correspondants régionaux. Les associations y sont représentées. La direction du comité de pilotage revient à un président d'EPCI. C'est en effet aux présidents de communautés de communes et d'agglomération qu'il revient de valider les actions qu'ils décideront de cofinancer avec la Région.

Il s'agit enfin de faire vivre les différentes procédures à l'œuvre sur le territoire. Élus de second rang et agents de développement consacrent une partie importante de leur temps à coordonner des programmes d'actions qui s'entremêlent. La recherche de cohérence passe par la création de mécanismes de liaisons entre CDPRA, CTEF et autres contrats d'agglomération qui couvrent des périmètres dissemblables.

### **1 La mise en œuvre de stratégies partenariales de développement économique**

Dans les deux Pays étudiés, la mobilisation des partenaires économiques, des chambres consulaires, des différents organismes interprofessionnels, des acteurs de la formation initiale et continue, fédérés au sein des CTEF, marque la volonté des élus de créer et saisir les opportunités de développement d'activités.

Par exemple, le Pays Roannais qui fait feu de tous bois, tente de valoriser la filière vinicole en favorisant l'exploitation de l'AOC Côte Roannaise. Il cherche à développer l'activité touristique en regroupant les différents offices du tourisme, en créant des étapes de camping cars avec capacités d'hébergement sur la Nationale 7, ou en travaillant à la création d'un Parc Naturel Régional dans les Monts de la Madeleine, à cheval sur les régions Rhône-Alpes et Auvergne.

Quant au Pays Beaujolais, sa stratégie consiste à orienter le développement à venir en profitant de la dynamique de la région urbaine lyonnaise sans être absorbé. Superposition des périmètres SCOT, CDPRA et CTEF élargi, ainsi que la constitution de l'agglomération de Villefranche sur Saône sont essentielles à ce pari. L'Ouest du territoire reste à la peine sans stratégie claire.

#### **Partenariat fonctionnel entre concurrence et coopération**

Dans la stratégie partenariale, les agents de développement et les présidents des EPCI sont des acteurs clés. Leur rôle d'animateur, consiste à mettre en relation des acteurs qui pourraient s'ignorer, car, intervenant dans des secteurs imperméables les uns aux autres. L'opportunisme est ici une qualité cultivée qui se renforce par la densité du réseau relationnel.

Par exemple, l'implantation de l'entreprise de télécommunication TRANSCOM à Roanne, en avril 2004, reflète l'intérêt d'un réseau d'acteurs intégré à l'échelle d'un bassin industriel en souffrance. Les 500 emplois créés amorcent la diversification, face au textile en crise et le GIAT en restructuration.

***« R Un premier contact avec l'entreprise, qui cherche un site avec ses propres critères, donc là, c'est arrivé par l'Agence Française des Investissements Internationaux. Il y avait plus de 80 territoires répartis à travers l'Europe. Donc un premier contact, le 18 décembre, l'entreprise vient visiter un bâtiment, pour rappeler l'historique. L'entreprise n'est pas satisfaite du bâtiment. Donc on est***

**obligé dans les dix minutes de proposer un autre bâtiment. On a un bâtiment en cours de construction le long du canal. Q Quand vous dites, on a, ça signifie que vous avez une zone d'activité avec des bâtiments près à l'emploi ? R Non, c'est la CCI qui avait identifié un besoin de locaux pour des entreprises artisanales et industrielles et elle a lancé un programme immobilier de trois bâtiments. Les bâtiments, sont, au mois de décembre, toujours en cours de construction. Ils sont clos, couverts, pas de dalle. Nous, on tente le va tout, on présente le bâtiment à l'entreprise qui dit : ça correspond à mes besoins. Ce sont des bâtiments qui faisaient cinq mètres sous plafond alors que pour un centre d'appel, 2,5 mètres c'est largement suffisant. Donc l'entreprise nous dit : je vous donne une réponse positive ou négative, et nous, on attend la réponse. On a arrêté les travaux qui lui correspondaient en attendant la réponse. Dès lors qu'elle a donné son accord, on a travaillé sur ses besoins, et en moins de trois mois, on a sorti un bâtiment qui initialement était un bâtiment industriel et commercial, on a sorti un centre d'appel de 2000 m<sup>2</sup> qui était aménagé et qui démarre son activité aujourd'hui. Tout le monde a joué le jeu. Architecte, CCI, élus. » Entretien n° 18 du 1er avril 2004 « R Oui, en plus, ce que j'ai remarqué à Roanne, j'y suis depuis 1977, il y a des traditions de coopération, de collaboration entre les milieux socio-économiques, professionnels et politiques, entre la chambre de commerce et la mairie, même quand il y a divergences politiques, le discours est à peu près le même en matière développement économique. Une entreprise qui téléphone à la chambre de commerce ou au grand Roanne ou alors au district avant, elle entendait la même chose et ça c'est assez important pour être souligné. La tradition de l'intercommunalité a joué favorablement pour la mise en place du Pays ». Entretien n° 23 du 29 mai 2006**

Mais derrière ce scénario presque parfait, se profile une sourde concurrence institutionnelle sur l'initiative économique. Le législateur en assignant la compétence de développement aux communautés d'agglomération et en laissant aux communautés de communes la possibilité de s'en saisir, a ouvert la porte aux conflits de compétences et aux doublons. Les élus constamment en quête de légitimité se sont infiltrés dans cette brèche.

**« R Chacun a son propre rôle. On a quand même une vision, une stratégie à long terme, ce que la CCI n'a pas forcément dans ses missions et qui gère plus le quotidien des entreprises. Je pense que la visibilité des compétences économiques entre la CCI et nous est beaucoup moins claire qu'entre la commune et nous. La CCI fait ses bâtiments, nous, on fait nos bâtiments. Pourquoi on en fait, pourquoi elle en fait, c'est vrai que ce n'est pas forcément évident. » Entretien n° 18 du 1<sup>er</sup> avril 2004**

Les Chambres de Commerce et de l'Industrie (CCI) perdent progressivement leur monopole de développement économique. Elles accompagnent désormais l'action économique plus qu'elles n'en prennent l'initiative. Elles participent au tour de table sans pouvoir réel de décision.

**« R Alors moi je suis là depuis 1992, j'illustre avec la communauté de communes de Cublize Amplepuis Thizy ; on se dit on pourrait mettre en place une ORAC, Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce. Donc on travaille avec la communauté de communes en 1992, l'ORAC est mis en place en**

**93. L'opération c'est nous qui la portons. (.) C'est nous qui touchons les subventions et nous embauchons un animateur si besoin, et nous pilotons l'opération. Jusqu'en 92 aucune action économique ne se passe sans nous et sans que nous la portions. Mais c'est la première fois qu'on travaille avec une communauté de communes. Avant on travaillait avec la chambre des métiers et nos partenaires. On est pour, parce que la communauté de communes, ça correspond au périmètre sur lequel on doit travailler, ça va bien. Mais c'est la dernière opération qu'on porte. Aujourd'hui, en 2004, il est question de mener la même opération ORAC avec Cublize. Qu'est ce qui se passe ? On apprend dans les journaux que cette opération se déroule. Bon, je caricature, mais je ne suis pas loin de la vérité. On est quand même invité parce qu'on a fait comprendre, et puis on les connaît bien, qu'on avait été porteur à l'époque, euh bien évidemment on ne porte plus l'opération, bien évidemment on ne touche plus les sous. Bien évidemment on fait du boulot. Alors on est dans cette logique là. En 1992, ils étaient trois, aujourd'hui ils sont trente six. Nous on était deux tournés vers l'extérieur, aujourd'hui on est toujours deux. La CCI de Lyon, c'est moins 27 personnes par rapport à 1992. Les communautés de communes se sont multipliées, les CCI ont perdu leur monopole, on apprend les opérations dans les journaux. Voilà la toile de fond. Le Pays s'inscrit dans cette logique. » Entretien n° 8 du 18 mars 2004**

Cependant, au sein du Pays Beaujolais de nombreux acteurs dénoncent la position dominante de la CCI de Villefranche en matière de développement économique. A les entendre, le CDPRA pourrait se réduire à un guichet de financement des actions de la CCI.

**« R L'économie, ici, c'est la chasse gardée des consulaires. Très clairement, on ne veut pas que le Pays prenne des compétences économiques. Il y a donc deux aspects dans mon travail. Pour le contrat de développement, j'apporte des subventions sur les actions prévues au contrat. (.) On distribue des subventions. Si par exemple on détermine à l'échelle du Pays une problématique agricole particulière, qu'elle ne touche nous ou pas en tant que Pays. Toutes les instances du Pays, comité de pilotage, conseil local de développement disent : nous, on veut prendre en charge cette action. On prend un chargé de mission, et puis, il le fait avec les chambres consulaires. Nous, sur le territoire la démarche est inverse. Ce sont les chambres consulaires qui nous disent sur le territoire on voit tel besoin, on vous propose de nous aider dans ce qu'on réalise au quotidien. Donc nous, Pays, on paye des postes aux consulaires en agriculture et en économie. » Entretien n° 34 du 1<sup>er</sup> juin 2007**

Pour autant, le CTEF que porte la maison de l'Emploi et de la Formation de Villefranche sur Saône et du Beaujolais présidée par le député et président d'agglomération Bernard PERRUT, est un autre dispositif régional et étatique permettant aux nombreux chargés de missions des différentes procédures territoriales de refonder les bases de la coopération institutionnelle en matière économique. C'est en particulier sur le problème de la gestion des ressources humaines pour les petites entreprises, via le programme SECURISERA (Gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les Très Petites Entreprises - 50 salariés), que les chargés de mission CTEF et CDPRA doivent intervenir. L'articulation des deux dispositifs territoriaux est difficile parce que découplés dans le temps et soumis



à des logiques politiques différentes. Nous reviendrons plus loin sur ces difficultés liées aux stratégies politiques contradictoires de la Région. Mais, par delà les contradictions de l'exécutif régional sur le sens des politiques qu'il initie, le développement territorial dépend fortement du rôle moteur de la ville centre. Notamment lorsqu'en tant que communauté d'agglomération, elle offre ses ressources financières, humaines et les bâtiments d'accueil. Mais cette volonté de coopération n'est pas sans contrepartie.

La ville centre au cœur de la stratégie partenariale.

La centralité, c'est d'abord un ensemble de ressources que les autres communes n'ont pas. C'est à Roanne comme à Villefranche sur Saône la présence d'une sous préfecture, de centres fiscaux, du Trésor, bref, l'ensemble des services qui en font un pôle administratif local. C'est aussi un ensemble de services experts que l'on trouve dans les chambres consulaires. Ce sont des centres de formation publics et privés. De manière générale, ce sont des services à la population qui, ajoutés à la présence des entreprises, font de la ville centre un point de convergence des flux. Cette situation, les élus de la ville centre délivrent beaucoup d'énergie à la conserver. Parfois, ils essaient de vassaliser les élus des communes environnantes pour pérenniser leur position dominante.

Par exemple Roanne a longtemps freiné l'implantation des Grandes et Moyennes Surfaces dans les communautés de communes voisines, emplois et taxe professionnelle obligent :

**« R Jusqu'à une date récente le Pays de Charlieu a toujours été freiné par l'agglomération Roannaise dans l'extension de ses moyennes surfaces. Lorsqu'une moyenne ou grande surface doit s'agrandir, lorsqu'elle fait plus de 300 m<sup>2</sup>, je crois, y a une autorisation avec plusieurs représentants des chambres consulaires, de l'État, des villes principales, la CDEC. Jusqu'à une date récente l'agglomération roannaise votait systématiquement contre l'extension ou l'implantation de surface commerciale sur le Pays de Charlieu. Alors c'était recalé au niveau départemental, alors il fallait systématiquement que la communauté aille au niveau national pour obtenir gain de cause ». Entretien n°5 du 15 mars 2004**

Par ailleurs, le drainage de la population environnante suppose la création d'infrastructures que la ville centre ne souhaite pas financer seule, en étendant sa zone d'influence territoriale, elle peut également déplacer ses problèmes dans les communes extérieures, ou faire appel à la solidarité intercommunale :

**« R1 Et puis, il y a d'autres choses, c'est le maire actuel qui a soulevé ces questions et il a complètement raison, c'est-à-dire que le monde rural qui entoure Villefranche consomme du Villefranche, c'est-à-dire consomme les services, localise quand même la population, y a quand même plus de 40% de logements sociaux, c'est important, y a une concentration de problèmes sur Villefranche et les communes rurales n'assument rien, elles ne payent rien. Alors il a mis le pavé dans la marre, y a deux ou trois ans, en disant le logement social, rien ne vous interdit d'en avoir, essayer de sortir des ghettos parce qu'on a deux, trois quartiers qui sont chauds, chauds donc l'idée, c'est de faire un peu de mixité urbaine, sociale et ça a toujours été une fin de non recevoir des communes rurales, donc elles veulent bien profiter de Villefranche mais elles veulent pas payer. C'est peut être un peu schématique, mais c'est vraiment ça. R2 Même**

**au niveau de l'utilisation des services, quand la médiathèque s'est installée à Villefranche, ou le théâtre. R1 Ce que disait le maire 50% des abonnés du théâtre de Villefranche sont hors de l'agglomération et la médiathèque c'est pareil. »**  
**Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

Les stratégies défensives sont facteurs d'intégration intercommunale

Évidemment, cette volonté de confisquer les ressources et de partager les charges provoque des mécontentements. Les petits élus réagissent face à cet abus de position dominante. Ils sont davantage enclins à s'organiser, à se regrouper en communauté de communes pour mieux contrôler l'influence de la ville centre. C'est ainsi que la domination de la ville centre, à la faveur des stratégies défensives qu'elle suscite, opère comme un facteur d'intégration et de coopération intercommunale. C'est paradoxalement dans cette logique que l'on peut appréhender la volonté de Villefranche sur Saône de se rapprocher de son arrière Pays que jusque là, elle semblait avoir dédaigné, orientant son développement le long de la Saône et de l'A6 sur un axe Nord Sud, et négligeant l'axe Est Ouest.

**« R2 C'est presque le reproche inverse qu'on fait à Villefranche qui ne joue pas son rôle de capitale par rapport à la notoriété, par rapport au développement de l'ensemble du Pays. C'est justement le souhait qu'avait l'ensemble du territoire. R1 Villefranche était quasiment absente de tous les dispositifs territoriaux, dans le cadre du premier CGD, pas particulièrement présente, dans le cadre de la démarche Pays, pas présente, dans le cadre du SCOT, pas présente. » R2 Pour moi y a encore autre chose, Villefranche a une configuration sociologique très différente du Beaujolais, et ça ne date pas d'aujourd'hui. Villefranche a des grands immeubles sociaux, Villefranche a une communauté immigrée turque et du Maghreb très importante, c'est un pôle commercial. Donc Villefranche n'était pas dans une logique de ville assise sur un arrière-Pays. Elle s'est construite comme une cité avec des remparts, je ne connais pas l'histoire de Beaujeu. R1 Bien, elle a été construite par les seigneurs de Beaujeu et elle a été en concurrence avec Villefranche. R2 Vous savez, tout ça, on le retrouve aujourd'hui. La ville a été construite sur un axe Nord-Sud, c'était une étape cavalière entre Lyon et Mâcon. Donc orientée sur un axe Nord-Sud et non Est-Ouest. Y a rien qu'à voir les difficultés de la communauté de communes pour étendre son périmètre pour essayer de passer en communauté d'agglomération. Enfin ils ont essayé naturellement, ils se sont tournés vers Jassans, Beauregard, les communes qui sont en face, on est dans le continuum urbain et ça a été une fin de non recevoir et pourtant, il y a des lignes de bus qui vont là-bas. C'est comme si entre Saint Jean et Terreaux, on était sur deux communes. Villefranche ne regardait pas vers le Beaujolais, ne regardait pas vers la Saône, regardait vers le Nord et vers le Sud. Donc tout ça, c'est un passé et tous les élus de Villefranche ont été dans cette logique là. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

Dans le Beaujolais, le Pays est soutenu par la ville centre parce qu'il est une opportunité supplémentaire de renforcer la coopération intercommunale nécessaire à la structuration du territoire face à l'extension de l'agglomération lyonnaise.

**« R Non seulement on se positionne par rapport à ce Pays qui sera le premier Pays de la Région Rhône-Alpes mais on en est, en tant que communauté de communes, également le porteur. On anime administrativement, c'est-à-dire que**

**les personnes qui animent cette structure sont rémunérées par les communes de l'agglomération. Je pense que c'est une excellente chose et c'est la continuité logique du CGD.(.) Le Beaujolais a forcément des incidences économiques sur Villefranche. Villefranche est la capitale du Beaujolais, pas historiquement, mais au niveau des services et administrations. Qu'il y ait peu de relations entre le haut beaujolais, c'est évident mais je pense que par le biais du SCOT et du Pays, y en aura de plus en plus. Et je crois que ces deux outils sont des outils fédérateurs auxquels je crois énormément, qui vont permettre surtout aux élus de se connaître, de connaître leur territoire, d'avoir des vues globales, donc de cohérence de développement au niveau de leur territoire, et ça, ça me paraît très intéressant. On parlait d'Amplepuis, Cublize et ici. Mais quand on raisonne à l'échelle du Pays ou d'une agglomération, ou d'un périmètre comme celui du SCOT, je pense qu'on a les mêmes vues au niveau du développement du schéma commercial, lorsqu'on commence à réfléchir à un Plan de Déplacement Urbain, même si ça ne touche pas directement Amplepuis, Cublize, on prend en compte le pourtour qui déplace largement le territoire de l'agglomération. Tout cela fait qu'aujourd'hui, on est un peu dans une transformation, une révolution des mentalités, ce sera pas dans deux ou cinq ans, je suis assez optimiste. »**  
**Entretien n° 12 du 29 mars 2004**

Il s'agit bien ici de la part de Villefranche sur Saône et de l'ensemble du Pays d'une stratégie de défense qui consiste, pour ne pas être absorbé par Lyon, à préparer le territoire au développement à venir.

**« R Ces Pays sont aussi une manière, une stratégie de peser face aux grandes métropoles et constituent un équilibre territorial. C'est le cas du Pays Beaujolais, plus d'une centaine de communes, près de 200 000 habitants, qui peut être un territoire important vis-à-vis de Lyon. » Entretien n° 21 du 19 avril 2004 « R Ça commence à sortir du clientélisme pour aller vers le projet. Qu'est-ce qu'on peut faire quand on est une communauté de communes de 5000 habitants ? Ou quand on a fait une communauté de communes contre une autre ? Ici c'est contre Villefranche. Mont d'or Azergues ça s'est fait contre le grand Lyon, pour ne pas être avalé par le grand méchant loup. » Entretien n°33 du 1<sup>er</sup> juin 2007**

C'est aussi pour cette raison que le SCOT couvre le même espace que celui du Pays. Vue de la sous-préfecture de Villefranche sur Saône, la superposition du SCOT, du Pays et de l'arrondissement correspond à une identité territoriale marquée utile au développement.

**« R Si vous voulez pour le SCOT, ça s'explique bien. L'arrondissement de Villefranche, c'est un peu le poumon de Lyon. C'est la zone de repli pour l'urbanisme et tout. C'est là où va se dessiner tout ce qui reste à faire sur l'arrondissement de Lyon. Bon c'était important de prendre tout ce qui restait pour le développer de manière cohérente. C'est schématique mais c'est un peu ça. On le voit au niveau de l'urbanisme, les constructions des particuliers ça remonte. Y a plus de place à l'est, y a plus de place au sud. Y a une pression très forte. On est devenu la banlieue de Lyon. Ça veut dire que les futures zones d'activités qui se développent vers Villefranche, les entreprises qui voudront venir sur Lyon, ne seront pas localo-locales. (.) En plus Villefranche, moi je**

***suis lyonnaise, j'ai été étonnée quand je suis arrivée à Villefranche de voir le développement de cette ville de 30 000 habitants. Il se passe des trucs culturels, y a plein de commerces, les gens de Villefranche, ils sont de Villefranche, ils ne sont pas Lyonnais, ils vont très peu le samedi après-midi à Lyon. Donc il y a vraiment une identité très forte à 20 bornes, moi je fais les trajets tous les jours. Y a des villes moins bien importantes que Lyon dans le Département qui drainent une population qui va bien au-delà de 20 km. Donc vous voyez une ville comme Lyon, elle ne draine pas forcément Villefranche. Ils y vont mais ils ne sont pas lyonnais du tout. Il y a une forte identité. Bon, elle ne fera jamais le poids par rapport à Lyon. Mais je pense que les élus sont conscients de l'importance de leur territoire pour continuer le développement de la métropole, donc là y a quelque chose à ne pas laisser passer, parce qu'à mon avis dans dix ans, 20 ans y aura plus rien entre Mâcon et Lyon. Donc stratégiquement ils ont une carte forte à jouer. Ça peut évoluer politiquement, c'est très lié aux personnes. Si le député PERRUT arrive à fédérer les personnes. Bon, je pense que ce sera plus rapide par la voie démographique, s'il arrive à fédérer, à persuader les communes à joindre Villefranche. Entretien n° 13 du 29 mars 2004***

En ce qui concerne Roanne, la situation économique n'est pas aussi bonne, mais les motivations sont les mêmes. En se situant sur l'axe autoroutier en construction, Lyon, Clermont Ferrand, Bordeaux, Roanne cherche à se positionner en tête de pont de la région Rhône-Alpes par le développement de plateformes logistiques. Son désenclavement est un enjeu majeur. Fédérer un nombre important de communes et d'EPCI autour de cet objectif, c'est peser davantage sur les orientations régionales et étatiques, sur l'amélioration de la desserte ferroviaire et le tracé de l'autoroute. Ceci est clairement affiché par les élus et les chargés de mission du Pays, malgré le contrat d'agglomération mis en œuvre par le Grand Roanne.

***« R Oui, il y a un contrat de Pays qui sera signé avec la Région, l'État, le Conseil général tous les gens qui voudront bien payer. Aujourd'hui, la politique de la Région, c'est de dire on met en place des CDPRA, et on reconnaît pour le Roannais qu'il y a une spécificité urbaine au niveau de l'agglomération. Dans le cadre du contrat de Pays, on vous propose de réserver une certaine somme pour l'agglomération sur des opérations qui lui sont spécifiques et on appelle cela contrat d'agglomération. Mais l'agglomération a aussi un contrat d'agglomération avec l'État qui n'est pas tout à fait la même chose. Normalement une agglomération signe un contrat d'agglomération avec la Région et l'État dans le cadre du CPER. Mais la Région ne reconnaît pas Roanne comme une agglomération. Seules le Grand Lyon, Saint Etienne Métropole et Grenoble sont des agglomérations pour elle. Pour la Région, Roanne est une ville moyenne, le problème c'est que du point de vue de l'État, Roanne est une communauté d'agglomération qui peut bénéficier de la procédure agglomération de l'État. Mais la Région ne la reconnaît que comme ville moyenne, donc la Région dit : il y a un couac, mais on veut les aider alors on propose de les intégrer au Pays pour reconnaître cette spécificité urbaine. Alors nous on a un problème. Quand l'agglomération dit : nous on va signer un contrat d'agglomération, on a l'impression que c'est un truc déconnecté du Pays. Alors que c'est simplement une réserve de crédit. » Entretien n° 2 du décembre***

**2003 « R La ville centre a besoin d'une périphérie vivante et d'un arrière pays vivant, c'est à dire plus loin que la première périphérie, c'est pour ça qu'on a une problématique pour l'arrière pays collinaire et de montagne avec la déprise agricole, l'enfrichement. La ville centre a besoin d'un arrière pays vivant et en bon état, « environnementalement parlant » et puis les arrière pays ont besoin d'une ville centre vivante, d'hôpital, de lycées, de piscines, de théâtre, enfin tout ce qu'une ville centre doit apporter. Alors moi, j'ai pas d'état d'âme. D'ailleurs dans le contrat de Pays qu'on est en train de préparer avec la Région, y aura le contrat de Pays et le contrat d'agglomération, c'est tout négocié ensemble ainsi de suite. L'agglomération a préparé son contrat, on avait des inquiétudes qu'ils pompent un peu trop sur les enveloppes, bon apparemment les équilibres qui avaient été fixés par la Région ont été respectés. » Entretien n° 4 du 12 mars 2004**

Ainsi, les effets de centralité apparaissent comme un catalyseur de l'intégration intercommunale. Tout en cherchant à étendre sa zone d'influence territoriale, la ville centre provoque des stratégies de différenciation et de défenses paradoxalement coopératives : les communes périphériques se regroupent entre elles pour rééquilibrer les relations intercommunales en leur faveur. La négociation des équipements, des implantations d'entreprises donnent lieu à des marchandages dans lesquels aucune entité ne peut décider seule. Il en résulte que l'interdépendance des élus et des EPCI pousse la logique d'intégration institutionnelle à devenir la règle d'action.

## 2 Division verticale du travail politique et règles du consensus

On observe une division verticale du travail entre les grands élus et les petits élus. Les premiers n'interviennent pas directement dans la gestion du contrat. L'opérationnel ne les concerne pas. Ils viennent « taper du poing sur la table » comme le dit un agent de développement du Roannais. Ou ils interviennent sur les grands programmes d'infrastructures qui auront un impact sur la gestion du contrat de Pays et des autres procédures qui lui sont liées. Comme par exemple la construction de la liaison de l'A 89 entre Balbigny dans la Loire et La Tour de Salvagny dans le Rhône.

Sans entrer dans l'obscurité du labyrinthe juridique et technique qui caractérise ce projet d'infrastructure d'intérêt national depuis 15 ans<sup>276</sup>, on peut dire qu'il est essentiel au désenclavement du Pays Roannais et au développement du secteur Ouest du Beaujolais.

Aussi, Bernard JAYOL, ancien chef de projet socialiste du CDPRA du Roannais, plaide-t-il « pour mettre le syndicat mixte Pays Roannais en mouvement, en action afin de ne pas partir en ordre dispersé par rapport à l'arrivée d'entreprises susceptibles d'être intéressées par une implantation dans le Roannais »<sup>277</sup>.

<sup>276</sup> D'après le dossier d'information du Sénat mis en ligne le 13 juillet 2007 sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr). « Bloqué depuis 15 ans dans des méandres juridiques, l'A 89 est un projet d'intérêt national, qui aura un important impact sur les départements de la Loire et du Rhône. De crainte que les divergences d'analyse entre le Conseil d'État et la Commission Européenne ne conduisent à un nouveau report, des sénateurs de diverses sensibilités politiques ont souhaité que le Parlement se saisisse de ce dossier. L'enjeu est d'importance. L'A 89 désenclavera tout le Nord du Département de la Loire, en particulier le bassin de Roanne, et désengorgera Saint Etienne, qu'il faut aujourd'hui traverser pour continuer vers Lyon ».

<sup>277</sup> LE PETIGALAND D. « Le PS attaque tous azimuts », [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 8 septembre 2004.

Dans le Beaujolais, un schéma de développement économique piloté par le SCOT<sup>278</sup> que préside Bruno CHARVET, également chef du projet CDPRA, permet de planifier l'installation des futures zones d'activités pour lutter contre le déclin économique et démographique de l'ouest du territoire.

Ce projet d'infrastructure mobilise le personnel politique local, du conseil municipal rural au ministre des transports, Dominique PERBEN (jusqu'en mai 2007), conseiller général du Rhône (UMP), candidat à la mairie de Lyon en 2008. Dans cette poudrière, les clivages politiques explosent, les alliés d'hier sont les ennemis d'aujourd'hui. Alors que Michel MERCIER et Pascal CLEMENT FROMENTEL s'entendent pour saper les fondements de la politique des CDPRA, ils se livrent une guerre ouverte sur ce projet d'aménagement autoroutier.

Par exemple, une proposition de Loi relative à la réalisation de la section entre Balbigny et La Tour de Salvagny de l'A 89 est déposée le 24 janvier 2006 au Sénat<sup>279</sup> par Mme Elisabeth LAMURE, sénatrice UMP du Rhône. Cette femme politique est par ailleurs Maire de Gleizé, vice présidente de la Communauté d'agglomération de Villefranche, conseillère générale du Rhône où elle siège dans la majorité de coalition UMP, Modem, parti radical valoisien que dirige Michel MERCIER. Dans cette démarche législative, elle est accompagnée par des sénateurs rhônalpins PS et UMP<sup>280</sup>. Michel MERCIER vote contre, rejoint par Muguette DINI sénatrice UDF du Rhône et Josiane MATHON POINAT, sénatrice PC de la Loire. Cette dernière expose clairement les motifs de son refus : « *La proposition de loi que nous avons sous les yeux est alors déposée en toute hâte, sur commande, je le suppose, d'un ministre président de conseil général qui confond autorité politique conférée par son portefeuille ministériel et ce qu'il considère comme son fief (exclamations sur les travées de l'UMP) et par un autre ministre candidat dans le Rhône, M PERBEN* »<sup>281</sup>.

L'élue communiste en parfait accord avec les élus UDF dénonce entre autre le caractère anticonstitutionnel de cette loi, commande politique diligentée par le ministre de la Justice, garde des Sceaux, Pascal CLEMENT FROMENTEL, qui faisant fi de la hiérarchie des normes, intervient sciemment dans le domaine règlementaire<sup>282</sup>.

Par ailleurs Michel MERCIER s'oppose à un tracé qui défigurerait une partie des Monts du Lyonnais, déverserait le trafic vers l'A6 et engorgerait encore plus l'agglomération lyonnaise déjà saturée<sup>283</sup>. Cette position le rapproche du maire PS de Lyon, Gérard COLLOMB, sénateur du Rhône, président de la communauté urbaine qui veut éviter l'asphyxie<sup>284</sup>, en plaçant Dominique PERBEN dans l'embarras. Un choix politique qui prend

<sup>278</sup> Le syndicat mixte du SCOT du Beaujolais a lancé en décembre 2005 un schéma de développement lié à l'A 89 DEL RIZZO B. « Les perspectives financières du SCOT Beaujolais dénoncées », [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 11 février 2006.

<sup>279</sup> La Loi a été adoptée le 1<sup>er</sup> mars 2006 et publiée au JO n° 53 du 3 mars 2006.

<sup>280</sup> L'ont accompagnée dans cette démarche messieurs Jean BOYER, Sénateur UDF de la Haute Loire, Bernard FOURNIER, Sénateur UMP de la Loire, Jean-Claude FRECON Sénateur PS de la Loire, Michel THIOILLIERE membre du Groupe Rassemblement démocratique et social européen, (membre de l'UMP) et Michel CHARASSE, Sénateur PS du Puy de Dôme.

<sup>281</sup> Compte rendu intégral des débats de la séance du 7 février 2006 sur la réalisation de l'A 89 sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

<sup>282</sup> Compte rendu intégral des débats de la séance du 7 février 2006 sur la réalisation de l'A 89 sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

<sup>283</sup> VEROT P.O « Adoption définitive de l'autoroute A 89 par l'assemblée nationale ». *Le Pays*, 3 mars 2006. Dans cet article, selon Michel MERCIER, « L'A 89 n'a rien à faire dans Lyon »

<sup>284</sup> . « Autoroutes : Gérard COLLOMB veut éviter l'asphyxie de l'agglomération lyonnaise ». [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 30 mars 2006.

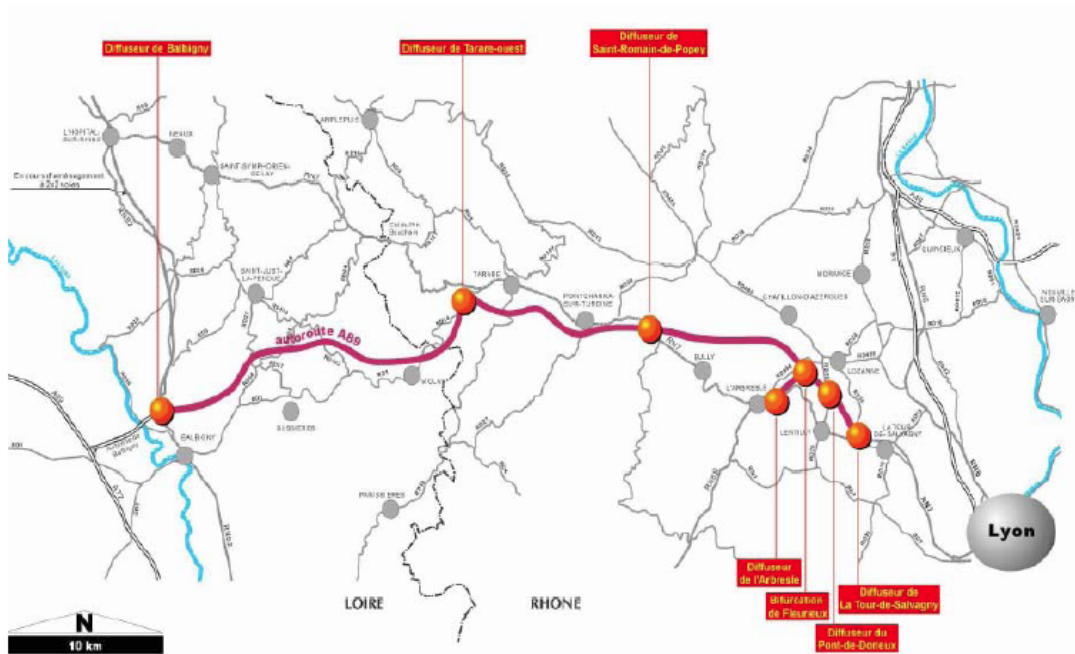
en compte l'avis des 1500 élus regroupés au sein de l'Alternative aux contournements autoroutiers de Lyon (Alcaly) qui, s'ils reconnaissent la nécessité du tronçon n'en proposent pas moins un tracé alternatif. Le poids de ces grands électeurs a été déterminant pour Michel MERCIER lors de sa réélection au Sénat en 2004. Il a moins compté lors de sa réélection en 2008 à la tête de l'exécutif rhodanien<sup>285</sup> qui a donné lieu à une alliance avec Dominique PERBEN, le grand perdant des séquences électorales de cette année 2008. Ces deux opposants d'hier sont aujourd'hui des alliés de circonstance.

**« R Parce que les problèmes ne sont pas les mêmes. Vous avez un problème typiquement Beaujolais, c'est la concurrence avec l'agglomération lyonnaise. L'Ain, la plaine est effectivement attirée par la zone Villefranche Belleville, mais il y a Bourg en Bresse, des problèmes d'environnement et puis il y a des problèmes politiques. Il est vrai que le Département du même bord, c'est le Département du Rhône, normalement, ça devrait marcher, mais pas toujours. C'est les prérogatives des élus. Par exemple MERCIER est opposé à la directive territoriale d'aménagement alors que les autres sont d'accord, et le Grand Lyon est favorable. En plus on est dans une année électorale, Conseil général, Conseil régional, je ne parle pas des européennes mais il y a les sénatoriales au mois de septembre. Les positions sont purement politiques et n'ont plus rien à voir même avec l'intime conviction des élus. Q Qu'est ce vous entendez par politique ? R Il s'agit pour les sénateurs de ne pas mécontenter les maires. C'est très clair. On pourrait dire on va affiner un petit peu, mais non, ce n'est pas la peine. »**  
**Entretien n° 19 du 16 avril 2004**

---

<sup>285</sup> Da FONSECA E. « L'UDF peut elle perdre le pouvoir au Conseil Général ? » [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 2 avril 2006.





*Schéma d'implantation des échangeurs sur le tronçon de l'A 89 entre Balbigny (42) et La tour de Salvagny (69)*

Source [www.alcaly.org](http://www.alcaly.org)

#### La division du travail politique

Un exemple comme celui de l'A89 est révélateur du mécanisme de la division du travail politique qui structure les relations entre élus. Mais il donne à penser que l'organisation du travail politique est binaire : les grandes infrastructures reviennent aux grands élus, les CDPRA et le « tout venant de l'action publique » aux petits élus. Cependant, il faut garder à l'esprit que la domination qu'exercent les grands élus est une relation inégale consentie par les petits élus, où nul n'est totalement dépourvu de ressources. Chacun, avec les qualités d'un contorsionniste, défend son intérêt politique au cours d'une négociation plus ou moins serrée.

#### **La dépendance des petits élus aux capacités relationnelles des grands élus**



La dépendance des petits élus aux capacités relationnelles des grands élus apparaît très clairement lorsqu'on écoute en particulier certains élus ruraux, qui aiment à se définir comme petits élus. Pour un certain nombre d'entre eux, qu'ils soient maires ou présidents de communautés de communes rurales «*la Région c'est loin* ». Cet éloignement n'est pas que géographique, en l'occurrence l'Hôtel de Région n'est distant que de 30 kilomètres de la mairie de l'élue qui tient les propos suivants :

**« R Non, non, c'est loin. Puisqu'on est en pleine élection régionale, j'ai reçu trois candidats que je connaissais un petit peu puisque je travaille aussi pour ce contrat de développement. Mais c'est vrai que pour nous, la Région c'est une machine lourde, que l'on connaît mal. Moi, j'ai un peu d'expérience, donc ça ne me gênerait pas de frapper aux portes. Mais je pense que lorsque l'on est élu rural d'une petite commune comme les nôtres, on n'a pas forcément l'audace d'y aller parce que faut le dire c'est quand même des grosses machines, on est en retrait, on ne sait pas trop ce qui s'y passe, on ne sait pas trop si on peut aller chercher l'information. Alors on a tout un tas de documentation, la Région intervient dans tel ou tel domaine qui ne nous concerne pas. Je pense aux lycées par exemple. La formation professionnelle, j'y ai été confrontée parce que j'ai eu deux emplois jeunes et je m'y suis intéressée mais sinon, pfff.... C'est vrai qu'on connaît mal la Région. Et c'est ce que j'ai dit aux candidats : faites vous connaître, au moins auprès des élus de terrain. Moi, au conseil municipal, quand je leur parle de la Région, c'est un peu abstrait. » Entretien n° 9 du 22 mars 2004**

Les petits élus ne s'estiment pas capables d'aller défendre seuls un projet devant le Conseil régional. Plusieurs raisons sont invoquées : l'insuffisante formation des élus, l'insuffisance de moyens financiers qui limite l'effectif intercommunal et en particulier le manque de personnel qualifié capable d'instruire les dossiers, le manque de confiance. Bref, une combinaison de facteurs qui créent une situation objective de dépendance des petits élus aux ressources et capacités relationnelles des grands élus :

**« R Oui c'est lié à la ruralité mais c'est aussi le manque de formation des élus au départ. Vous êtes élu parce que vous avez envie de participer à l'aménagement de votre commune, parce que vous aimez le contact, pour différentes raisons. Mais vous n'avez pas de formation. Quand vous arrivez dans une mairie. Moi c'est un petit peu différent parce que j'ai eu deux mandats avant, un mandat de conseiller municipal et un mandat d'adjoint, donc j'avais déjà participé à la vie municipale. Celui qui est élu une première fois, qui n'a jamais participé à la vie municipale. Un budget communal, mais c'est du chinois. Je défie quiconque, bon les gens qui sont dans des entreprises ont le contact, mais on se débrouille tout seul. Il faut aller sur le terrain, faire les choses techniques, les choses juridiques, toutes les responsabilités qui vous incombent, c'est monumental. Q Il n'y a pas du tout de formation ? R Alors y a de la formation sur notre demande par l'association des maires du Rhône et de France. Encore faut-il avoir du temps pour aller à ces formations, se sentir concerné. Vous savez la plupart des gens travaillent, ces formations se font en journée, votre employeur, il n'a pas toujours envie de vous voir partir deux jours par là, trois jours ailleurs. Y a déjà des réunions qui se font en journée, d'autres le soir. Moi j'ai abandonné mon métier parce que je voulais vraiment m'occuper de ma commune, sinon j'aurais pas**

**pu. Moi je travaillais à 2 km d'ici, donc en contact avec le public. On venait me voir pour me dire : y a un trou sur le chemin. Alors à un moment, je me suis dit : faut faire un choix. Soit je n'exerce plus ma profession, soit mon mandat va être tronqué parce que je ne pourrai pas l'exercer complètement. Quand je demandais des jours de liberté pour aller à des formations, mon supérieur n'était pas toujours d'accord. Il m'avait dit que j'avais fait un choix, qu'il fallait que je l'assume. Donc c'est très difficile. Et puis vous n'avez pas les structures qui vous appuient directement, moi j'ai pas de service technique, donc quand j'ai une gouttière sur un toit, c'est tout bête, mais il va falloir aller chercher un maçon, voir à quoi ça ressemble, quelles nuisances ça va créer, comment on va intervenir. Dans une ville, vous avez les services techniques, les services juridiques, vous avez la comptabilité, tout un tas de services qui fait que tout roule. Le maire, il est plus en représentation que sur le terrain. Moi, je suis sur le terrain, je suis confronté au chien qui aboie, au service qui n'est pas effectué, j'ai un employé malade, comment je fais, plein de petits problèmes comme ça qui, pour des élus de ville paraissent complètement ..., ils ne connaissent pas ça. Nous, c'est notre vie quotidienne ». Entretien n° 9 du 22 mars 2004**

#### Les grands élus médiateurs

Concrètement lorsqu'un président d'une communauté de communes rurale veut promouvoir une action et obtenir son financement au sein du contrat de Pays, il s'appuie sur un élu dominant du territoire : président du Conseil général, député, président du Pays qui le relaie auprès de la Région.

**« R1 Yves NICOLIN est président de la communauté d'agglomération. Clairement, on travaille avec le Conseil régional pour le Pays. M. NICOLIN a plus facilement accès à Mme COMPARINI qui est aussi député qu'un président de communauté de communes qui ne sent pas la carrure de demander un entretien à Mme COMPARINI. Un exemple tout bête, la restauration des entreprises hôtelières sur l'agglomération. Le Conseil régional a une politique de droit commun qui aide les hôtels en dehors des agglomérations. Si vous habitez dans un village, vous avez un hôtel à faire retaper, vous demandez de l'argent à la Région sur la ligne de droit commun, vous habitez dans l'agglomération, on vous dit non. Nous dans le contrat de Pays, on voulait faire financer certains hôtels qui avaient besoin d'être rafraîchis. Au niveau régional, les techniciens ont dit non. On a une ligne de droit commun qui exclut, on va pas le faire passer par le biais des politiques territoriales. M NICOLIN a rencontré Mme COMPARINI et M CHAMBON, on a eu un appui politique et bien cette action figure dans le contrat d'agglomération financé dans le contrat de Pays. Après cela vous avez en milieu rural une opération d'acquisition d'un bâtiment en ruine pour le casser et faire du logement, la Région ne le finance pas, le maire de Desnouez, il ne demandera pas un entretien à Mme COMPARINI. Après au Pays, si on a des projets qui nous tiennent à cœur et bien c'est au Pays de dire à ses députés, vous avez demandé à l'État des financements là-dessus, il faut me récupérer des fonds, il y a un CIADT qui arrive, vous me mettez tel projet là-dessus. Les députés sont des outils. » Entretien n°2 du 3 décembre 2003**

Ce rôle de médiateur apparaît encore plus nettement quand le clivage partisan entre le Pays et la Région fait craindre une réduction des enveloppes budgétaires prévues au contrat.

Dans le Beaujolais, tous les présidents d'EPCI sont membres soit de l'UMP, soit de l'UDF, soit du Parti Radical Valoisien, alors que l'exécutif régional issu des élections de 2004 repose sur une alliance de l'ex gauche plurielle. Les deux élus régionaux référents du CDPRA sont l'un, membre du Parti Communiste, l'autre, du Front National. Les dialogues peuvent être difficiles.

**« R Jean Jack QUEYRANNE est un collègue parlementaire, je lui ai déjà parlé de certains projets et j'espère que son objectivité les fera aboutir, sinon je lui dirai et très clairement. Je ne pense pas qu'il y ait un problème. On a moins de relais, mais c'est aux parlementaires et aux Pays de se réunir, c'est là l'intérêt du Pays de dire voilà monsieur le Président nous avons tel projet, qu'est ce que vous apportez ? Imaginons que demain M. QUEYRANNE ne donne pas une aide à un gros projet prévu, il va en prendre plein la figure. D'autant plus que sur le terrain il y a un élu communiste et un élu front national. A partir de là si vous voulez comment se situe la population, comment elle va réagir, ça c'est un vrai problème, comment les maires vont traiter avec les élus du FN et du PC ? Comment cela va se passer, je le vois bien. Le parlementaire que je suis, va certainement jouer le rôle de récepteur d'un certain nombre de dossiers et de projets. Les maires vont dire, on fait comment avec la Région, ou ils vont faire appel à d'autres conseillers régionaux qu'ils ne connaissent pas. Il va se créer des nouvelles relations de travail, différentes, c'est une nouvelle donne. Je ne suis jamais inquiet ou surpris par la vie politique. » Entretien n°21 du 19 avril 2004**

Dans le Roannais la situation est plus nuancée. En effet, Christian AVOCAT, un des deux élus régionaux PS référent CDPRA et CTEF, est un des premiers opposants à l'actuel député maire Yves NICOLLIN. Dans le système local, il est un acteur qui compte. Il a toujours été proche de Jean AUROUX, tant au ministère du travail de 1981 à 1986 comme collaborateur, qu'à la mairie de Roanne comme adjoint jusqu'à 2001. Il n'a plus la main sur les choix du CDPRA dirigé par un chef de projet proche de messieurs CLEMENT-FROMENTEL et NICOLIN. Mais il peut jouer de ses différentes positions de minoritaire ou majoritaire pour se faire porte parole soit des intérêts de la Région, soit des intérêts du Roannais sans jamais oublier les siens propres. Aujourd'hui, la donne politique a changé. Les élections municipales de 2008 ont donné la majorité à la liste PS conduite par Madame Laure DEROCHE. Christian AVOCAT est le nouveau président de Grand Roanne Agglomération depuis le 18 avril 2008<sup>286</sup>. Il est désormais plus à son aise pour articuler les différentes procédures à l'œuvre sur le Roannais.

### **Le pouvoir des sans pouvoir**

Les petits élus, dépendants des relations et ressources des notables, semblent accepter les grandes orientations du Pays sans résister. Cependant, ils ne sont pas totalement dépourvus de marge de manœuvre. On constate bien une asymétrie du pouvoir liée à la faiblesse des moyens des communes rurales et de la nécessité pour leurs maires d'entrer dans des dispositifs de coopération intercommunale qui leur échappent en partie. Mais la domination est aussi une relation qui place le dominé en situation de négociation d'avantages personnels pour permettre au dominant d'étendre son emprise. A ce titre les relations entre les petits élus représentants les communautés de communes entourant

286

[www.forez.info.com](http://www.forez.info.com) « Christian Avocat élu à la présidence du grand Roanne ». Consulté le 10 décembre 2008.

l'encore communauté de communes de l'agglomération de Villefranche désormais communauté d'agglomération sont révélatrices.

Pour atteindre le seuil de 50 000 habitants, deux possibilités s'offrent aux édiles de la communauté caladoise : laisser faire la démographie, ce qui peut être relativement long ou s'associer avec une commune voire une communauté de communes voisine. Un marchandage s'engage entre les élus de la communauté de communes de Beaujolais Nizerand Morgon et les instances dirigeantes de la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche sur Saône. Dans cette situation, c'est le dominant qui est en attente, il ne pourra parvenir à son dessein que si le dominé consent à se placer sous son aile. La négociation apparaît alors sous un autre jour : c'est à l'élu dominant d'adopter un profil bas, de montrer qu'il est là pour promouvoir l'intérêt des petits élus et de leurs communes, de les associer à des projets communs, de leur montrer de la considération et du respect.

**« R Ils ne pourront le faire que s'ils prennent toute leur place dans cette communauté, sans être considérés comme un apport matériel ou autre, donc une considération entière ». Entretien n° 21 du 19 avril 2004**

Il doit, dans un marché de dupes, convaincre qu'il n'a aucune volonté hégémonique sur le territoire, mais, au contraire, qu'il cherche à fédérer les intérêts de la ville centre et des communes voisines. Il offre des opportunités comme en témoigne la présidente de la communauté de communes rurales concernée :

**« R (Villefranche) Qui cherche à devenir agglomération, qui nous sollicite beaucoup, qui souhaiterait qu'on adhère à cette communauté d'agglomération. Alors, on y a été très hostile à un moment donné parce qu'on nous a présenté cette communauté d'agglomération, je dirais, ... mal. On venait nous chercher pour faire le nombre, mais sans jamais nous présenter ce qu'on pouvait faire ensemble. Nous aussi, on est inquiet pour nos impôts locaux, pour nos contribuables. Moi, je veux bien appartenir à une communauté plus importante que la mienne, mais je veux savoir à quels engagements je me prépare. Q C'est une volonté d'aspiration ? R Oui, un peu, mais c'est vrai que dans certains domaines, ce n'est pas impensable, mais faut qu'on apprenne à travailler et qu'on ait des projets pour savoir où on va. Q Alors, qu'est ce que cela pourrait être des projets communs entre ces deux entités totalement différentes ? R Alors, on réfléchit en ce moment sur le domaine des personnes âgées. Sur notre secteur, on a une maison de retraite gérée par une association. Moi, j'ai un foyer résidence pour huit personnes, c'est assez lourd à gérer pour une petite structure comme la nôtre. Et encore, c'est pas sous compétence communautaire, c'est sous compétence communale. Il va falloir réfléchir pour mettre nos moyens en commun, pour avoir une meilleure vision des choses et avoir des équipements plus structurés que maintenant. (.) Entrer dans l'agglomération de Villefranche, c'est perdre un peu de ses moyens, en donnant peut être des aides mais qu'on ne maîtrisera plus. Si par exemple la communauté d'agglomération décide de construire un gymnase, les habitants de notre communauté de communes vont financer en n'étant pas surs non plus d'en bénéficier. Comment va être géré l'urbanisme, comment va être géré le logement, est-ce qu'on va pas nous imposer un certain nombre de logements par rapport à cette communauté. Cette grande ville nous fait peur parce qu'on n'a pas envie de perdre cette qualité de**

***vie, cette qualité du monde rural. On a des inconvénients, mais les gens qui viennent ici, viennent pour retrouver un peu de calme, un peu d'espace. Est-ce qu'on va pas le perdre tout ça ? Q C'est la crainte de perdre du pouvoir de décision. R C'est exactement ça. Même si on y participe à ces décisions, on va très peu être représenté au sein d'une masse importante. Si nous sommes deux représentants, on ne va pas faire pencher la balance. Et puis c'est ce que je vous disais tout à l'heure, nous sommes inquiets sur la fiscalité, elle va se reporter sur l'ensemble de nos concitoyens, comment va-t-on vivre ce rapport ? On est hostile tant qu'on ne saura pas où on va et à quoi on va s'engager. » Entretien n° 9 du 22 mars 2004***

Cette capacité politique des petits élus s'inscrit plus globalement dans une organisation du travail politique qui hiérarchise les élus, sans hiérarchie institutionnelle. C'est cela au fond le consensus sur lequel repose tout cet édifice politique local en recomposition.

#### Consensus et conservation du pouvoir

C'est sur les conditions de sa négociation qu'il faut se pencher. Le consensus n'est pas défini comme une simple solution molle à laquelle personne ne s'oppose. C'est d'abord une façon de définir les pratiques, de faire émerger les rôles nécessaires à la décision collégiale qui est le résultat du travail d'élus profondément ancrés localement. Bien que les échéances électorales de 2001 et de 2008 aient contribué au renouvellement des élus municipaux, soit par rajeunissement, soit par alternance, généralement, on retrouve les mêmes personnalités des CGD aux CDPRA. Cette longévité politique tient à leur capacité à se positionner en acteurs incontournables du système politique local. Ils peuvent ainsi « réaliser l'indispensable lien entre les trois scènes de la négociation qui s'engage avec le contrat : la scène locale et intercommunale, avec le sésame d'un mandat municipal fort et son relais par la présidence d'un EPCI, la scène départementale, les conseillers généraux ayant su rendre incontournables les solidarités de canton, et bien entendu la scène régionale, base de l'expérimentation »<sup>287</sup>.

***« R Il y a eu une espèce de prise de conscience qu'on pouvait faire des choses ensemble. On arrive à bien se connaître, maintenant on est 13 communautés de communes qui constituent le Pays, mais on voit au fil des comités de pilotage, les relations se font et les actions transversales commencent à émerger ».***

***Entretien n°1 du 15 mai 2003 « R Actuellement dans le cadre du syndicat mixte il y a une représentativité politique de tous les bords, mais on est tous là pour faire avancer les choses. Je pense que les choses se bien calées. » Entretien n°14 du 30 mars 2004***

#### Consensus et effet d'aubaine

Une seconde donnée structurelle intervient dans la gestion consensuelle du contrat, c'est la disette budgétaire. En période de diminution tendancielle des dotations de l'État, les petits élus ont intérêt à s'engager dans la conduite de projets qui leur échappent en partie, mais qui sont synonymes de financements pluriannuels relativement stabilisés. L'effet d'aubaine liée à l'intégration en Pays est le bienvenu, c'est sous ce jour qu'il est décrit par un bon nombre d'élus et de techniciens.

***« R Non, il y a eu le CGD, le Pays qui prend le relais, alors on n'a pas eu le couteau sous la gorge, mais c'est aussi une façon d'obtenir des subventions. On***

<sup>287</sup> DE SEVERAC C, JOUVE B, VANIER M., article cité, p 235.

***n'a pas le couteau sous la gorge. Mais ou vous vous mettez en Pays pour obtenir les subventions ou vous n'êtes pas en Pays et vous n'avez pas les subventions. Il y a quand même une incitation pour qu'on se mette ensemble pour qu'on puisse bénéficier des subventions ». Entretien n°14 du 30 mars 2004***

L'effet d'aubaine serait même le trait marquant de la démarche Pays, ce qui relativise fortement sa portée intégratrice et sa vocation à planifier le développement territorial.

***« R Mais fondamentalement, le Pays c'est la contractualisation entre la Région et les communautés de communes. Pour les communautés de communes, il s'agit essentiellement d'effet d'aubaine. Je ne vois pas une action nouvelle qui n'aurait pas déjà été programmée par les collectivités territoriales. Q Vous voulez dire que les projets soutenus par le Pays ne sont pas forcément des projets de développement pour le Pays mais c'est d'abord un financement de projets des communes ou de la communauté de communes. R Oui. Alors la Région dit : il faut 50% d'actions transversales obligatoires, on va trouver 50% d'actions transversales. Qu'est ce que c'est qu'une action transversale, c'est une action qui se répète partout. Par exemple, les pépinières d'entreprises qui existent Villefranche, on va en faire une à Tarare, une à Cours la Ville, donc c'est une action transversale. On va l'appeler comme ça. » Entretien n°8 du 18 mars 2004***

L'effet d'aubaine souligne l'ambivalence de l'intégration intercommunale au sein du Pays. Le CDPRA ne serait qu'un moyen parmi d'autres d'obtenir des subventions régionales pour financer l'aménagement de la place du village ou rafistoler le toit de l'Église. Alors, on ne se situerait plus dans la construction d'un intérêt commun à plusieurs EPCI à l'échelle d'un territoire intégré. Mais, c'est l'intérêt municipal et des maires qui serait premier.

***« R2 (Le Pays). Ça peut être un formidable outil de développement local comme une machine, un tiroir caisse qui n'apportera aucune plus value au niveau stratégie ou concertation. Tout reste ouvert. R1 On va nous dire de manière péjorative, votre Pays, c'est un catalogue d'actions. Moi ce n'est pas le catalogue d'actions qui m'inquiète parce que faudra qu'on y passe, qu'on avale des couleuvres, qu'on donne des financements à certains endroits parce qu'on sait qu'en contrepartie il y aura une certaine mobilisation, même si les crédits au départ c'était pas vraiment ça. Par contre, le Pays comme il est parti aujourd'hui, c'est un endroit, dans une salle où il y aura des gens qui vont s'asseoir et discuter sur un projet cohérent. Un exemple, aujourd'hui sur le territoire on a fait valoir le fleuve LOIRE comme une priorité. On va essayer de faire financer des aménagements le long du fleuve. L'agglo fait un pas en avant en disant, on veut faire quelque chose sur le port. Le Pays l'a validé, on a d'autres projets sur le fleuve qui sont dans les cartons. Il va falloir faire des réunions avec tous les gens concernés. Il va falloir choisir, en termes de visibilité qu'est ce qu'on finance ? Sur quoi on met le paquet pour ne pas disperser les financements. On va pas aller financer des étangs à droite à gauche. » Entretien n°10 du 22 mars 2004***

### **Servir l'intercommunalité sans desservir les communes**

Cette ambivalence consiste à servir l'intercommunalité sans desservir les communes tout en respectant les consignes régionales de transversalité. En effet, la logique d'intégration différenciation propre au contrat de développement est subtile. Si le CGD avait réussi à

consolider l'intercommunalité en intéressant les communes par le financement de leurs projets, la Région en mettant l'accent sur le financement des actions transversales instille un doute sur le bien fondé du Pays et de la coopération intercommunale :

**« R Par contre, ce qui est très dommageable dans le Pays, ce sont les relations entre les communes et les communautés de communes, parce que dans le cadre du CGD, les communes avaient été extrêmement associées dès le départ, c'est-à-dire : faites moi remonter vos projets, les projets communaux sont éligibles, donc il y avait un réel travail sur le territoire, la communauté de communes avait centralisé, avait joué son rôle de coordonnateur d'actions communales, on avait transposé ça au sein du CGD avec l'ensemble des communautés de communes, il y avait un réel partenariat. Cette fois-ci la Région dit : pour le Pays Roannais, il n'y aura aucune action communale éligible cette année, ce n'est pas la peine d'interroger vos communes, seules les actions transversales seront retenues, seules les maîtrises d'ouvrages intercommunales seront retenues, etc. .... Donc nous, on n'a pas interrogé nos communes. Et tout d'un coup, patatras, le dernier conseil intercommunautaire, on a voté le budget, on est venu à parler du Pays, alors c'est pas normal qu'on ne soit pas associé, faites nous remonter des actions qui pourraient être éligibles. Et du coup, nous communautés de communes on a perdu beaucoup de crédibilité par rapport aux communes et au projet contractuel. Le FEDER, il n'y a plus d'argent, le Pays il n'y a pas d'argent pour les communes, elles se demandent à quoi elles servent. Moi, depuis que le Pays roannais fonctionne moins bien, moi, je le ressens au niveau du conseil communautaire, il y a plus de tensions. » Entretien n°15 du 30 mars 2004**

Ainsi, en forçant trop sur le caractère transversal des opérations éligibles au contrat, la Région perturbe l'équilibre intercommunal et ajoute une difficulté supplémentaire à la prise de décision.

**« R Sur d'autres lignes d'actions comme la ligne 19 qui était l'équipement des communautés, c'était la ligne où chaque communauté pouvait se retrouver dans des investissements d'équipement pour chacune de ses communes ou par chacune des communautés. Donc là, y a eu un inventaire, chaque communauté a fait un inventaire, a apporté un document où y avait des projets équivalents à dix fois l'enveloppe disponible. A partir de là, y a d'autres critères qui ont été évoqués, en disant, qu'il fallait regarder caractère intercommunal. Bon, la Région avait aussi certaines exigences. Bon, si on dit : on veut subventionner trois salles de sport, la Région dit : y a peut être une réflexion à avoir au niveau de la communauté, voire en faire qu'une, qu'elle soit plus grande et qu'elle serve à plusieurs communes. Y a eu un retour dans chaque communauté et puis, avec en filigrane, tout le monde a des projets, mais l'enveloppe doit être partagée de manière plus ou moins équitable, même si on n'a pas défini à l'euro près la somme qui devait être attribuée. Bon, y avait un peu cette idée de répartition équitable entre les communautés. A partir de là, chaque communauté a du élaguer ses projets pour arriver grosso modo à ce que chaque commune pouvait réaliser. Donc y a eu consensus, y a pas eu de problème, bon c'était d'autant plus facile dans l'ancien contrat que chaque communauté, c'était un peu une volonté dans l'ancien contrat, le Grand Roanne et la plus petite communauté,**

**chaque communauté était représentée pareil, chaque communauté avait deux représentants. » Entretien n°5 du 15 mars 2004**

Collégialité et intercommunalité

Cet équilibrisme gestionnaire tient au mode de désignation du président d'EPCI. Avec l'intercommunalité, et contrairement à la commune<sup>288</sup>, le lien direct entre la population et le président de l'EPCI n'existe pas. Aussi ne doit-il sa légitimité qu'au collège des conseillers représentant les différentes municipalités qui composent la communauté intercommunale. Cette « déprésidentialisation » de la fonction représentative redonne du lustre à la coopération et à la collégialité qui sont des principes d'action au niveau intercommunal. D'ailleurs modifier l'équilibre politique et le régime de représentation existant peut être risqué pour cette construction en équilibre instable. L'élection au suffrage universel du président d'EPCI pourrait jouer à contretemps de cette évolution. Lorsqu'est abordée cette question, le même argument est avancé quelle que soit l'appartenance partisane des présidents d'EPCI. La crainte d'une opposition politique partisane entre le maire de la ville centre et le président d'EPCI qui jouiraient tous deux de la même légitimité électorale.

**« R L'élection au suffrage universel des représentants des EPCI, on va voir comment ça va se dérouler. Les quelques pistes qu'on a vues risquaient de créer des distorsions entre les majorités municipales et leurs délégations à la communauté de communes, enfin bon. Alors disons que le système actuel n'est pas mauvais en soi, mais je crois qu'il faut qu'il y ait des règles précises de communication interne qui engendreront des frais, mais les frais c'est des moyens, à la rigueur c'est une photocopieuse plus puissante et peut-être quelqu'un pour faire la photocopie, mais faire circuler l'information c'est important. Toute information d'une strate supérieure est diffusée à une strate inférieure, ça c'est la règle que j'ai mise en place et toutes commissions extérieures auxquelles siègent des gens, des délégués de notre structure, c'est rediffusé au niveau inférieure. Y a une diffusion pyramidale de l'information. Oh, ça vaut ce que ça vaut, mais je veux dire, c'est le minimum. Je sais que dans certains secteurs, c'est négligé. Mais je sais que nous ce qu'on a mis en place ce n'est pas forcément efficace à 100 %, mais je crois que pour le moment, c'est de ce côté-là qu'il faut chercher les solutions. » Entretien n° 4 du 12 mars 2004 « R Je n'y suis pas favorable en l'état actuel parce qu'il faut que les mentalités aient évolué, qu'on ait une reconnaissance des territoires, et ça c'est une mini révolution. Cela veut dire que le maire est en fait le chef d'un échelon administratif, qui se voit coiffé par une nouvelle structure administrative qui a un super maire, un président de communauté de communes élu au suffrage universel. Et qui peut conduire à des politiques contradictoires. Alors**

<sup>288</sup> GREMION P. *op.cit.*, p 418. « (.) La communauté lors des élections municipales, se prononce d'abord pour sur un maire et sur sa personnalité. Ce n'est pas, suivant le schéma constitutionnel, le Conseil municipal qui est la source de légitimité du maire, mais à l'inverse c'est souvent la légitimité du maire qui est première et c'est de lui que dépend la légitimité du Conseil. Le maire tire sa légitimité du contact direct avec l'ensemble de la population au-delà de toute structuration de cette population en groupes d'intérêts. Face à ce courant direct établi entre le maire et la population le Conseil municipal est l'expression des intérêts organisés de la communauté. Il revient au maire (ou au candidat qui ambitionne de lui succéder) d'établir un certain "dosage" des groupes d'intérêts au sein de la communauté (les agriculteurs, les artisans, les retraités, etc.). La supériorité structurelle de la commune rurale est que du fait de la dimension, la municipalité exprime la collectivité à travers ce double canal de la formation et de la légitimation des décisions collectives »



***aujourd'hui, je reste favorable au mode de désignation au second degré. La communauté de communes et d'agglomération est l'émanation de différents conseils municipaux. Ça évite les problèmes politiques qui pourraient survenir, le président de la communauté d'une couleur, le maire de la ville principale de l'autre et à partir de là ça devient ingérable. » Entretien n°21 du 19 avril 2004 « R Je pense que ce sera plus au niveau des élus communaux qu'il y aura un problème. On a l'impression que si on va dans le sens de l'élection au suffrage universel direct, ça sera un peu compliqué. Parce que la communauté de communes, ce ne sera pas les mêmes élus, alors il y aura des décisions qui seront prises par les élus communautaires qui ne correspondront peut être pas aux actions prises au niveau des décisions communales. Et on a l'impression que quand ça avait été évoqué au niveau des assemblées générales des maires de France, il y avait plus des 3/4 des maires qui étaient opposés à cette élection au suffrage universel direct, plus des 3/4 alors qu'à Paris, la décision c'était pratiquement d'aller à l'opposé de ce qui se décidait au niveau des élus. C'est un peu comme si celui qui ne serait pas élu maire tenterait sa chance au niveau de la communauté de communes, c'est un peu le sentiment des maires du Département. Ensuite que ce soit en compétence avec le Conseil général, je pense pas parce que ce ne sont pas les mêmes compétences. Bon il y a des secteurs où les communautés de communes recoupent les cantons. » Entretien n°14 du 30 mars 2004***

A partir de ces quelques exemples, on observe que la gestion des CDPRA et leur articulation avec les autres dispositifs d'action publique territoriale se traduit par une division du travail politique consensuelle. Il s'agit d'une organisation qui refuse la hiérarchie institutionnelle mais qui admet la hiérarchie entre élus. Dans ce mode de fonctionnement, chaque élu, quelque soit son rang, qu'il soit dominant ou dominé dispose toujours d'une ressource qu'il peut opportunément mettre en jeu. Aussi, hiérarchiser les institutions pourrait rigidifier les règles du jeu. Réduire ce risque est l'enjeu de la cristallisation du consensus dans les règles d'action de la structure porteuse du CDPRA et les mécanismes d'intégration des procédures complémentaires comme le CTEF et le contrat d'agglomération.

### **3 La gestion consensuelle du Pays se cristallise dans sa structure porteuse et les mécanismes d'intégration.**

#### **Statut juridique de la structure porteuse : les cadres de l'intégration**

Ce qui est en jeu ici, c'est la légitimation du système de pouvoir multi-niveau qui gère le contrat de Pays et nourrit l'intégration intercommunale. C'est par le lissage des oppositions partisans et une répartition équilibrée des financements que la formalisation des relations de pouvoir laisse à chaque EPCI, en particulier à la ville centre, communauté d'agglomération, la possibilité de promouvoir son propre développement en coordination avec les autres communautés de communes constituant le Pays. La problématique de la coordination semble prendre le pas sur celle du contrôle. Cependant, la stratégie de développement ne trouve cohérence et efficacité que dans un leadership affirmé.

Dans le Pays Roannais qui a opté pour le syndicat mixte ouvert et dans le Pays Beaujolais qui a retenu la convention entre EPCI, la ville centre dispose d'un plus grand

nombre de représentants que les autres communautés de communes. Mais cette répartition est plus symbolique qu'elle ne permet de peser réellement sur les majorités.

#### Le cas Roannais

Pour Roanne la coopération intercommunale est ancienne. Elle a été une des premières villes de France à se structurer en communauté d'agglomération avec six communes voisines pour regrouper 73 000 habitants. Elle a pris une part importante dans le bon déroulement du CGD en se plaçant, en termes de représentation, sur un pied d'égalité avec les communautés de communes participantes, bien que Christian AVOCAT, adjoint au maire de Roanne en était le chef de projet.

**« Une animation de partage, c'est très important. Que ce soit avec les socioprofessionnels, les chambres consulaires, des associations, une équité entre les communautés de communes et l'agglomération, ce qui était un choix politique très fort. On met deux représentants de l'agglomération, comme on met deux représentants pour la plus petite des communautés de communes. Cette égalité a pu permettre de décoincer un certain nombre de situations, c'était plus facile de collaborer ». Entretien n°31 du 7 décembre 2006**

Le changement de majorité municipale, en 2001, fait éclater cet équilibre politique et symbolique. La mécanique d'intégration à l'échelle du CDPRA s'enraye. Le Grand Roanne revendique quatre représentants au sein des instances dirigeantes du Pays au lieu de deux auparavant<sup>289</sup>. Même si les communautés de communes comptent 20 délégués sur les 25 du syndicat mixte, la confiance est ébranlée. D'autant plus les nouveaux dirigeants de la ville centre entament une procédure de contrat d'agglomération qui renforce la défiance des partenaires. Le contrat d'agglomération est perçu comme concurrent du contrat de Pays qui manifeste non seulement une volonté hégémonique du Grand Roanne, mais aussi une tentative de faire cavalier seul, le Grand Roanne se délestant de son arrière Pays.

**« R On essaie, on essaie. C'est justement tout l'enjeu de ce Pays. On a l'impression d'être aspiré. Rien qu'au niveau du contrat d'objectifs, la Région nous annonce que 14 millions d'euros seraient alloués au Pays roannais sur cinq ans. Sachant que le grand Roanne a son contrat d'agglomération et qu'il essaie de se positionner et de garder pour lui dix millions d'euros. Q Sur ces 14 ? R Oui, voyez ce qui restera aux ruraux. Je ne veux pas vous cacher qu'il y a une guéguerre. C'est pour ça que nous on a intérêt à monter des projets structurant et développant avec des retombées économiques pour qu'ils soient acceptés au niveau de la Région. » Entretien n°3 du 12 mars 2004**

Ce passage en force fait fi des règles élémentaires de l'intercommunalité. En effet, « un des facteurs essentiels de la réussite de la coopération intercommunale est le respect très scrupuleux des équilibres politiques locaux.(...) Les décisions intercommunales (...) sont, par nécessité, objet de compromis savants et bien dosés, ce qui peut laisser imaginer beaucoup d'immobilisme à un observateur peu averti. Aussi est-il important que n'apparaissent pas clairement des tentatives d'hégémonie trop marquée de la part d'une tendance politique ou d'une commune.(...) Un syndicat intercommunal se doit, en toute

<sup>289</sup> Article 6 du statut du syndicat mixte « Le Roannais en Rhône-Alpes ». Il est administré par 25 délégués désignés par les membres adhérents. Quatre représentants pour la communauté d'agglomération, deux représentants par communauté de communes (2x10) et un représentant pour la commune isolée de Saint Alban les Eaux.

circonstance, de conserver une image de neutralité politique. Il ne doit à aucun moment être partie prenante des joutes électorales »<sup>290</sup>.

Mais les règles de l'intégration étant plus fortes, le Pays retrouve son rythme de croisière, « la volonté d'avancer ensemble » l'emporte sur les enjeux partisans et les luttes institutionnelles.

**« R Je dirais, que quand l'ancien chef de projet qui s'appelait Bernard JAYOL a souhaité laisser sa place, alors là, il y a eu un peu de tensions quand j'ai été élu chef de projet. Il y a eu un peu de tension politique parce qu'on n'est pas du même bord. Bon, c'était un peu une reprise des choses. Actuellement, dans le cadre du syndicat mixte, il y a une représentativité politique de tous les bords, mais on est tous là pour faire avancer les choses. Je pense que les choses sont bien calées. » Entretien n° 14 du 30 mars 2004**

**« R Non, enfin oui, il y a des relations qui se créent, mais c'est pas facile au niveau du territoire de s'allier parce qu'il y a aussi l'appartenance politique des uns et des autres. Non je pense qu'on pourra se faire entendre au niveau de la Région si on a des projets structurants d'envergure. Nous, Côte roannaise, c'est là dessus qu'on va travailler pour démontrer qu'on a des projets d'envergure à mettre en place. L'école de musique de la Côte roannaise est un bon exemple. On a une école de musique qui fonctionne très bien, qui a des effectifs en augmentation constante, qui est reconnue comme pôle d'excellence musicale. Des enfants qui sortent de cette école parviennent à accéder au conservatoire. Aujourd'hui, on est en train de montrer qu'il faut doter cette école de moyens physiques, d'un pôle fédérateur, voilà comment on travaille. On ne va pas lutter contre les projets du Grand Roanne, on va défendre nos projets en montrant qu'ils sont structurants pour le territoire et qu'on veut les voir afficher au Pays. » Entretien n° 3 du 12 mars 2004**

Un comité de liaison entre les comités de pilotage du Pays et du Grand Roanne est mis en place. Composé d'agents de développement et d'élus de toutes les parties au CDPRA il donne lieu à des réunions houleuses. Mais d'outil de surveillance mutuelle, le comité de liaison devient le point d'ancrage des deux procédures.

**« R. On a bien vu quand on a passé la partie aggro. Toutes les communautés de communes ont pu s'exprimer. L'agglo avait ses quatre représentants, ce qui n'a pas fait « pencher la balance » en faveur de l'agglo. Mais c'était aussi pour montrer, il me semble, que l'agglo a un certain poids. Donc d'avoir quatre représentants, au niveau de l'agglo, même s'il y a eu une demande pour en avoir plus, bon ça me paraît assez équilibré. Pour moi, ça ne pose pas de difficulté. Alors, comme je suis chef de projet du Pays roannais, j'ai souhaité qu'on mette en place un comité de liaison avec le contrat d'agglo, parce que c'était quelque chose qui était un peu flou. Et de mettre en place un comité de liaison ça permet d'articuler la communauté d'agglo et les communautés de communes. Alors, on peut dire aussi que l'agglo est un peu plus en avance que le Pays, mais l'agglo c'est une communauté où les élus ont l'habitude de travailler ensemble, mais le reste, le Pays, c'est dix communautés de communes qui travaillent déjà dans**

<sup>290</sup> MARTIN S. et NOVARINA G., « La coopération entre communes », *Les annales de la recherche urbaine*, 1985, n° 28, p 73.

**leurs communauté de communes et qui doivent travailler dans un autre endroit, donc c'est pour ça, finaliser les actions ça va prendre un peu plus de temps. »**  
**Entretien n° 14 du 30 mars 2004 « R Comme une complémentarité. Nous, on est en milieu urbain, le Pays est un peu plus rural, la communauté d'agglomération a besoin du Pays comme le Pays a besoin d'une communauté d'agglomération. On est en totale complémentarité et symbiose. On a d'ailleurs créé, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, un comité de liaison Pays agglomération où on a des élus du Pays et des élus de l'agglomération qui sont aussi des élus du Pays, qui se rencontrent régulièrement et qui font un état d'avancement des projets Pays et projets agglomération et qui fixent des priorités en fonction de leurs choix. »**  
**Entretien n°18 du 1er avril 2004**

La Région pèse dans ce rapprochement. Son vice-président Dominique. CHAMBON (UDF) (1999-2004) signifie nettement qu'un contrat d'agglomération non intégré au contrat de Pays ne serait pas signé<sup>291</sup>. Le poids financier est mis dans la balance. Sur l'enveloppe totale de 14, 5 millions d'euros, 4,5 sont alloués au contrat d'agglomération, le reste au Pays. Le syndicat mixte « Le Roannais en Rhône-Alpes » est mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2004, mais le CDPRA n'est signé par Jean Jack QUEYRANE, Président de l'exécutif régional, Didier JOUVE (Verts) vice président délégué à l'aménagement et à l'animation des territoires, Stéphane BOUILLON préfet de la Loire et André CELLIER (UMP) président du syndicat mixte, que le 21 avril 2006, soit quatre ans après la reconnaissance du périmètre d'étude par la CRADT du 15 mars 2002<sup>292</sup>. Cette signature tardive prive le CDPRA de la très modeste participation de l'État au titre du volet territorial du CPER, la date butoir ayant été fixée au 30 juin 2005. Le préfet de la Loire en est réduit à inaugurer les chrysanthèmes en rappelant que « le Roannais doit s'imposer en tant que porte de la région Rhône-Alpes avec l'A 89 et la RN . Une entrée d'un territoire qui doit être dynamique. Nous devons avoir une industrie compétitive, être présent dans les pôles d'excellence rurale et de compétitivité. Cela représente beaucoup de contrats qui permettent de discuter tous ensemble »<sup>293</sup>.

On relève évidemment l'absence du président du Conseil général chez les signataires. La raison est simple : le Département ne participe pas au financement du CDPRA, mais il tient encore le Pays sous son influence.

**« R 1 Le Département nous aide, mais il se limite à ses compétences obligatoires. Il n'ira pas plus loin. Vous savez, il y a eu des grandes passes d'armes sur l'histoire du bureau, sur les documents d'invitation, on n'a pas mis le logo du Conseil général. C'est un prêt pour un rendu. Le Département n'a pas voulu faire un engagement sur cinq ans comme la Région. La Région accompagne cinq ans, le Département l'accompagne en fonction de ses lignes classiques. »**  
**Entretien n°27 du 19 juin 2006 « R 2 Pour notre Pays roannais, il y a eu la gauche, puis la droite, le chef de projet était de gauche, maintenant il est un élu de la majorité départementale de droite. Avec au sein du bureau du syndicat mixte, la présence des élus des deux bords, mais on sent du côté de la société civile où je me place une lutte d'influence entre les élus de la Région et les élus du Département.**

<sup>291</sup> Compte rendu de la réunion du 21 mars 2003. Intervention du Conseil régional sur les procédures de contrat de Pays et d'agglomération publié sur le site <http://www.cgdduroannais.com>. Consulté le 15 janvier 2006.

<sup>292</sup> Arrêté préfectoral du 22 mars 2002 sur la définition du périmètre d'étude.

<sup>293</sup> LEPITGALAND D. « Le Pays Roannais : une porte en Rhône-Alpes » [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr), édition du 23 avril 2006

***Mais au sein du Pays, les élus doivent dépasser cette division pour agir dans le véritable sens de la loi Voynet et du développement durable, prévoir l'avenir du territoire au-delà des appartenances politiques. Je sais que les échéances électorales vont freiner cela ». Entretien n°27 du 19 juin 2006***

Dans le Beaujolais

Dans le Pays Beaujolais, l'intercommunalité est inégalement pratiquée. Stratégie de défense et effet d'aubaine la conditionnent fortement. La structure porteuse du CDPRA a pris la forme juridique d'une convention entre EPCI. Elle est autant le fruit de la concurrence entre élus UMP, UDF et radicaux valoisien qu'elle ne marque une volonté symboliquement forte de mettre en avant les communautés de communes. Cette convention traduit localement une « paix armée » entre messieurs Bruno CHARVET, Président du CDPRA, Bernard PERRUT Député Président de la CAVIL, et Bernard FIALAIRE, Président de la communauté de communes du Val de Saône, Conseiller général sous l'étiquette du parti radical valoisien.

Le compromis obtenu permet à chacun de revendiquer la paternité de cette nouvelle coopération. L'association touristique présidée par Bernard PERRUT donne son nom à ce nouveau territoire. La communauté d'agglomération de Villefranche emploie les chargés de mission du Pays Beaujolais « territoire de projet » et Bruno CHARVET devient le président du comité de pilotage du Pays Beaujolais.

***« R Le comité de pilotage qui réunit les 13 présidents de communautés de communes a confié à l'un d'entre nous, en l'occurrence M CHARVET, le soin de piloter les réunions, mais ça pourrait être moi ou un autre, mais ce n'est pas forcément mon souhait d'ailleurs. Et si vous voulez, le but c'est qu'on s'organise entre nous. Je ne vais pas vous dire que c'est l'idéal parce que le contrat de Pays et le Pays est encore trop la compilation de petits projets, de projets qui n'ont pas encore la dimension à l'échelle du Pays. A mon avis, dans le Pays, devraient être retenus, avant tout, des projets complètement transversaux. Il devrait y avoir moins de projets locaux et plus de projets transversaux comme l'économie, les communications, le tourisme. Le tourisme, c'est transversal, c'est pour cela que le Pays Beaujolais touristique a été le vecteur de ce Pays Beaujolais. » Entretien n°21 du 19 avril 2004***

Mais ce compromis a également une portée symbolique forte : ce sont les EPCI qui sont responsables solidairement du développement intégré de ce territoire en recomposition. Non pas une nouvelle structure juridique plus dure comme un syndicat mixte qui viendrait surplomber le jeu intercommunal.

***« R1 La lecture politique est claire. On a clairement dit et affirmé dans la convention que ce sont bien les communautés de communes, qui, solidairement, ont la compétence pour représenter le Pays, que le comité de pilotage qui n'est pas une instance juridique, est l'autorité politique du Pays. Le président du comité de pilotage est l'autorité politique du Pays, il est légitimé. Y a rien qu'à voir comment s'est passée son élection y a dix jours, y a vraiment un soutien politique fort des communautés de communes et des milieux socio professionnels pour ce président de comité de pilotage. Quelque part on fonctionne en ticket dans ce comité de pilotage, parce qu'il y a le président du comité de pilotage, M CHARVET et puis y a aussi le président de la structure qui porte l'animation qui est le président de la communauté de communes de***

**Villefranche, M PERRUT. Mais quelque part, y a une légitimité politique avec deux nouveaux vice-présidents, un pour le secteur Ouest TARARE, un pour le secteur val de Saône. Cet exécutif politique collégial a une vraie légitimité politique. Alors est-ce qu'il y aurait une légitimité politique plus forte avec une structure plus intégrée comme un syndicat mixte, on s'est posé la question. Je suis pas sur que les syndicats mixtes qui ont été créés en Rhône-Alpes, par exemple le syndicat mixte du Roannais ayant accouché dans la douleur, je suis pas sûr qu'il ait une plus grande légitimité politique, parce qu'y a eu des compromis, des tractations, qu'on n'a pas été obligé au sein de notre structure virtuelle. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

L'option de la convention entre EPCI ne signifie pas que la volonté politique intégratrice soit moins forte que dans un syndicat mixte. La rapidité de la procédure peut en témoigner malgré tous les jeux de pouvoirs constatés. La charte du Pays Beaujolais est approuvée en avril 2003, son périmètre reconnu définitivement par arrêté préfectoral le 7 novembre 2003, le contrat validé en commission permanente du Conseil régional le 5 mars 2004 pour la période 2004-2009. Il est le premier territoire de projet à signer son contrat avec la Région et l'État. Depuis 2006, la ville centre, Villefranche sur Saône prépare son contrat d'agglomération pour 2008-2010. Elle s'inclut dans le réseau de villes de Rhône-Alpes en appui sur son arrière Pays. La volonté politique est claire : il s'agit de constituer un pôle territorial intégré ayant sont mot à dire à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise. Comme le précise le président de la CAVIL dans une déclaration à la presse locale:

**« Outre les aspects liés aux compétences et au renforcement des aides financières de l'Etat, l'agglomération de Villefranche sera désormais reconnue comme un pôle d'équilibre et de développement au sein de la Région et pourra faire entendre la voix du Nord du Département tout entier dans le cadre du réseau des villes et agglomérations de Rhône-Alpes qui réunit régulièrement les responsables des principales collectivités avec les présidents du Conseil régional et des Conseils généraux » <sup>294</sup>.**

A l'instar du Pays Roannais, les conflits partisans s'épuisent dans la gestion du contrat et la constitution de ce pôle au Nord du Département du Rhône.

**« R1 Au comité de pilotage, les 13 présidents de communautés de communes, ils savent tous ce que pense l'autre, ils connaissent la position parce qu'elle a été exprimée. Après ils disent : bon, est-ce qu'on reste en conflit ou est-ce qu'on essaie d'aller un petit peu plus loin. ? » « R2 Y a quelque chose que j'ai toujours apprécié dans le cas des différents contrats que j'ai suivis, même si le développement s'est politisé, les élus n'ont jamais affiché ouvertement leur positionnement politique pour faire passer les choses. Ça c'est clair. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

### **Le long apprentissage des savoirs de l'intégration territoriale**

Finalement, ce qui est remarquable dans cette logique d'intégration à l'œuvre dans les deux Pays, c'est le poids que tous les acteurs, élus, techniciens, associatifs accordent au temps long. Avec la multiplication des expériences et leur croisement, apparaissent des habitudes, des procédures qui nourrissent les mécanismes et savoirs de l'intégration territoriale.

<sup>294</sup> GUTTIN LOMBARD F. «La communauté d'agglomération est née» [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) , édition du 17 décembre 2005.

L'ingénierie s'élabore et fructifie sur ces savoirs d'intégration et de développement territorial. C'est en effet à la faveur du temps long que se tissent des relations resserrées, se créent des objectifs communs et s'élaborent les accords sur les règles de conduite des projets. Autrement dit, les savoirs faire de l'ingénierie territoriale sont indissociables de relations interindividuelles qu'entretiennent les acteurs du Pays, dans le sens où la relation est un savoir que doivent maîtriser les élus, les agents de développement, les associatifs pour favoriser l'action publique commune, plus intégrée que l'action collective.

**« R2 Si on regarde par rapport à une autre expérience, le premier fonctionnement en syndicat mixte, s'est heurté au fait que ça ne correspondait pas aux souhaits ni des élus, ni des partenaires associés, donc l'idée d'aller vers un outil plus souple, ça n'est pas toujours idéal parce que ça ne permet pas de porter toutes les actions parce qu'on n'a pas de porteur intrinsèque, mais ça permet de laisser aller les choses et d'aller petit à petit dans dix ans vers une structure plus forte. Il faut laisser du temps au temps, il faut y aller progressivement. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

**« R Le fait d'avoir mis en place un Pays, un contrat dans le domaine culturel, social, économique, etc..., on a déjà travaillé avec le Conseil régional sur un contrat. Et si on passe en agglomération, le contrat d'agglomération qui sera très important moins sur le fond que sur la forme. Ce qui est intéressant pour moi dans le contrat d'agglomération, c'est qu'il y a un engagement des élus communautaires avec le Conseil régional sur la durée. C'est un contrat pluri annuel avec des dossiers et des grands principes qui sont posés. Et pour le moment on souffre d'une carence de programmation pluri annuelle. Donc de ce côté-là, c'est tout à fait intéressant. Au niveau du contenu, je pense que l'on pourra s'inspirer de ce qui a été fait au niveau du Pays. Il y a beaucoup de choses qui se ressemblent. Ça me fait penser qu'on a mis en place le Pays avant le syndicat mixte du SCOT, le diagnostic qui va être mis en place pour le SCOT va aussi utiliser le diagnostic qui a été fait pour le Pays. » Entretien n° 12 du 29 mars 2004**

C'est aussi à la faveur du temps long qui renforce l'interconnaissance des élus qu'un président de comité de pilotage peut être choisi sans perturber le jeu politique. Dans cet enchevêtrement de logiques institutionnelles et politiques concurrentielles, certains élus ont saisi l'opportunité du Pays pour se positionner en médiateurs, en relais des petits élus auprès des différentes instances auxquelles ils ont accès du fait de l'étendue de leur réseau relationnel, c'est le cas en particulier des chefs de projet CDPRA qui doivent convenir aux grands élus.

### **Gouvernement collégial et choix du président du comité de pilotage**

Le comité de pilotage est un club de présidents d'EPCI qui tranchent entre les desideratas de la multitude d'élus représentant des intérêts divergents. Il est doté d'une direction, instance représentative du Pays, d'un ensemble de personnes instituées pour agir dans le sens défini par le groupement politique territorial qu'est le Pays. Il ne s'agit pas d'une simple relation sociale entre élus, il y a bien une activité dont le déroulement est défini par un corpus de règles propres au groupement. Le groupement est autonome fixant lui-même son propre règlement et autocéphale parce qu'il désigne lui-même son représentant qui peut être sous l'influence d'un grand élu. Ces caractéristiques laissent supposer une relative indépendance dans sa capacité à orienter son activité, même si ce groupement est ouvert à d'autres



institutions et acteurs qui peuvent influencer ses décisions. Si un chef est choisi entre les différents présidents d'EPCI, son nom inscrit dans les statuts, la pratique de la direction s'éloigne aussi du modèle présidentiel propre aux collectivités locales.

**« R Alors sur ce qui va être difficile, dans le cadre des dix communautés de communes, il va y avoir des projets apportés par les communautés de communes, il y a une enveloppe financière en face, il va bien falloir, et c'est là que ça va être difficile. Si chaque communauté de communes apporte dix projets, ça fait 100 projets, ça va dépendre des coûts des projets, il peut y avoir des projets tellement conséquents. On va mettre six à sept millions pour les projets des communautés de communes et puis on va garder une enveloppe globale Pays aggro, et bien il va falloir trancher. C'est là que ce sera difficile, mais ce ne sera pas tranché au niveau politique, ce sera tranché au niveau du syndicat mixte. Ensuite il va falloir présenter les actions au niveau de la Région qui va dire, celle-là c'est bon, pas celle-ci. On risque d'avoir des soucis avec la Région. »**  
**Entretien n° 14 du 30 mars 2004**  
**« R L'idée c'est de faire travailler ensemble, de mettre en réseau d'harmoniser, de hiérarchiser, c'est une instance de sélection à terme pour que tout le monde ne sorte pas des gros projets chacun dans son coin, une prise de décision collective. Ça c'est le côté positif, n'empêche que le processus décisionnel ressemble à une usine à gaz. »**  
**Entretien n° 3 du 12 mars 2004**

#### Modalités d'arbitrage

Avant de passer en séance plénière, les arbitrages ont déjà eu lieu entre les présidents d'EPCI, membres du bureau du CDPRA. Les réunions du bureau peuvent donner lieu à des empoignades, à des oppositions partisans virulentes, mais comme le précise l'un des anciens chargés de mission du Pays Beaujolais, les élus « *sont assez intelligents pour ne pas aller jusqu'au point de rupture* ». L'intelligence, c'est ne pas casser une tribune politique non partisane où chaque président d'EPCI peut conforter sa position, sans s'exposer aux risques électoraux.

**« R1 La version politique je l'avais depuis le départ depuis 1999, c'était clairement une commande politique, l'objectif c'était quand même d'utiliser la démarche Pays aussi comme une plate-forme politique qui n'était pas soumise aux urnes. C'est très clair. Quand le Sous-préfet disait : « Le Pays est au-delà des respirations démocratiques », tout le monde a applaudi des deux mains. Tu te souviens quand BURDEYRON avait sorti ça. Ça a un côté positif, parce que les respirations démocratiques on sait aussi ce que ça engendre en termes de blocages de projets un an avant et un an après. En gros, on quatre ans pour bosser sur un mandat de six ans. Moi je trouve qu'elle était bien cette formule parce ça permettait de donner à une instance un peu fédérative, une sorte de continuum en termes de stratégie territoriale et d'exécution de projet, etc... C'est le côté positif. Le côté négatif, c'est que quelque part on utilise cette plate-forme politique, parce que c'est une plate-forme politique, on y fait de la politique peut être pas de la politique politicienne, mais on fait parler de soi, on propose des idées pour le développement du territoire, on prend des positions aussi. Si y avait un projet d'installation de centrale nucléaire, le Pays aurait une position politique**



**par rapport à ça, oui ou non. Donc le Pays est une instance politique qui ne passe pas par les urnes. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

Bref, le comité de pilotage illustre la règle du jeu consensuelle. Ce jeu renforce la « *solidarité de tous les initiés, liés entre eux par la même adhésion fondamentale aux jeux et aux enjeux, par le même respect (obsequium) du jeu lui-même et des lois non écrites qui le définissent, par le même investissement fondamental dans le jeu dont ils ont le monopole et qu'il leur faut perpétuer pour assurer la rentabilité de leurs investissements, (cette solidarité) ne se manifeste jamais aussi clairement que lorsque le jeu vient à être menacé en tant que tel* ». <sup>295</sup>

Or, la désignation du président de comité de pilotage est un risque pour l'équilibre du jeu. Le Pays, groupement politique territorial à direction collégiale choisit le président du comité de pilotage de manière répondre à l'orientation stratégique que les élus dominants veulent lui donner, sans spolier les élus de second rang. Les qualités propres de la personne qui porte la parole du Pays doivent être compatibles avec les exigences du pouvoir collégial multi-niveau. L'autoritarisme, la visibilité politique que l'on prête aux maires en raison de leur responsabilité directe ne correspond pas aux nécessités du pouvoir collégial qui suppose la capacité à créer le consensus autour d'un diagnostic et d'un accord à ébaucher. Ce qui est un atout dans le type présidentiel peut être un handicap dans le type collégial.

Qualités et choix du chef

C'est d'abord un acteur multi-positionné, mais qui n'est pas un élu de premier rang et ne prétend pas le devenir. Les parlementaires du territoire cumulant un poste d'exécutif local ne se tireraient pas une balle dans le pied en lui offrant un tremplin vers la lumière. Le périmètre du Pays est en effet calqué sur l'arrondissement qui peut recouvrir plusieurs circonscriptions électorales parlementaires. Et puis les clivages politiques ne doivent pas être trop marqués.

**« R1 Et puis il fait d'ombre à personne, c'est vrai M. CHARVET l'a dit. Aujourd'hui, il n'a pas d'autre ambition. Il veut pas être conseiller général, il veut pas être sénateur, il veut pas être député, il n'a pas d'autres prétentions. En revanche, il est apprécié pour ça, parce qu'il est quand même Président de l'association des maires ruraux, il est administrateur d'un organisme public, il est à la CRADT, à la CDCI. C'est pas par hasard s'il est là. Bon intellectuellement, il a la capacité, on peut hurler très fort et rien voir derrière. Il tisse, il fait son bonhomme de chemin sur des dossiers technico politiques. Il ne va pas partir sur des grandes déclarations. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004 « Il me semble qu'il ne faut pas que ce soit toujours l'élu le plus important qui soit le président parce qu'autrement le consensus ne marche pas. Alors que le problème des Pays n'est absolument pas un problème de droite ou de gauche. Par contre, si c'est un élu important comme un président de conseil général, un député, l'aspect politique entrerait trop. Je pense qu'il est plus intéressant que ce soit des élus de second rang, c'est un peu dur, disons, pas des élus nationaux. » Entretien n° 19 du 6 avril 2004**

Dans le Pays Beaujolais, Bruno CHARVET, président du comité de pilotage du CDPRA et du SCOT présente le profil politique suivant : cinq mandats de maire, président de communauté de communes, membre de la CRADT, de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale, Président de l'association des maires ruraux du Rhône,

<sup>295</sup> BOURDIEU P. « La représentation politique éléments pour une théorie du champ politique ». *Actes de recherches en sciences sociales* n° 36/37, février mars 1981, p 3-24.

administrateur de plusieurs organismes publics. Il s'est retiré de la vie politique en 2008. M Daniel PACCOUD président de la communauté de communes Beaujolais Saône Pierres Dorées et maire de Pommier<sup>296</sup> le remplace à la présidence du Pays et du SCOT du Beaujolais. M CHARVET est décrit comme un médiateur dont les capacités sont reconnues : qualité d'écoute, dévouement au bien commun, d'une certaine façon l'effacement de l'intérêt personnel au profit de la collectivité.

Voici comment deux chargés de mission du Pays Beaujolais décrivent Bruno CHARVET, président du comité de pilotage :

**« R2 C'est un médiateur, c'est un négociateur. R1 Il fait partie des 15 ou 20 élus, un peu leaders du territoire, c'est le moins revendicatif, c'est le moins,... celui qui affirme avec le moins de puissance ses positions. R2 Il cherche toujours à trouver une porte de sortie dans une situation conflictuelle. Il essaie de trouver une situation de sortie honorable R1 C'est ça, il est leader et sage. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

Bruno CHARVET pourrait être qualifié de leader transactionnel.

**« R1 Enfin, il affirme des choses, il n'en démord pas, mais il va pas le faire de façon agressive. Parce qu'on a une nouvelle génération d'élus qui ont entre 40 et 45 ans qui ont différentes responsabilités, qui eux, sont capables d'affirmer des choses, manipulateurs mais d'être blessants, d'être manipulateurs, négociateurs, on le prend comme on veut. M. CHARVET, il n'est pas comme ça. Il consulte, il affirme ses positions, il les défend, il nous fait confiance. R2 C'est quel qu'un de très humain. R1 Il est très humain, je ne vote pas dans sa circonscription, je suis pas marié avec M. CHARVET, je suis le salarié du Pays, c'est mon donneur d'ordre. Et c'est vrai, j'ai eu d'autres présidents, je ne parlais pas de la même façon d'eux. Plus manipulateurs, utilisant le Pays comme un tremplin politique. R2 C'est peut être pour ça qu'il fait l'unanimité, parce qu'on sait qu'il n'utilise pas le Pays comme un tremplin. Ce n'est pas pour arriver à des fins propres, c'est vraiment au service de tous. Un jour on a posé la question à M. CHARVET, qu'est ce qu'il en retirait, parce qu'on a passé des périodes où on suait sang et eau pour faire évoluer les choses.... R1 Il recevait des courriers à la limite de l'acceptable, hein ! R2 Un jour on lui a posé la question : pourquoi vous faites tout ça ? Et bien il nous a dit que c'était pour le service de tous. Il souhaitait œuvrer pour le service du territoire. R1 Il en retire une certaine satisfaction intellectuelle, bien entendu. R2 C'est pour vous dire que si il a été choisi parmi les élus pour être le pilote, c'est justement parce qu'ils le cernent en tant qu'être au service du territoire. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

Ces « qualités humaines » sont également mises en avant par tous les agents de développement du Roannais, quand ils évoquent le fonctionnement du CGD les années passées sous la direction de Christian AVOCAT, ancien adjoint PS au développement économique à la mairie de Roanne, vice président du Grand Roanne. Aujourd'hui, président du Grand Roanne Agglomération, il n'est plus référent du CDPRA et du CTEF Roannais.

**« R Au groupe permanent du CGD, il y avait Christian AVOCAT conseiller régional de gauche et Philippe MACKÉ, conseiller régional de droite. Ils se lançaient des boutades sans arrêt sans aucune arrière-pensée, donc vraiment un pilotage**

<sup>296</sup> Communiqué de presse du PAYS Beaujolais suite au comité de pilotage du jeudi 15 mai 2008

**politique détendu.» Entretien n° 15 du 30 mars 2004 « À l'époque je travaillais avec AVOCAT et PRUDHOMME, animateur. Je pense que c'était une volonté de ces deux personnes, un politique et un technicien, en sachant que Christian AVOCAT à l'époque était vice-président au développement économique, pour faire passer cette procédure, élargir le débat, et éviter le conflit agglomération rural. Il y a du charisme. Oui il y a des élus comme ceux-là qui veulent faire avancer territoire. Il fait partie de ceux qui voulaient véritablement passer à l'étape supérieure. Ils avaient conscience qu'ils ne pouvaient rester sur leur petite communauté de communes. Politiquement ils avaient compris. Ils savaient bien que les problèmes de développement économique, les problèmes de formation, les problèmes d'infrastructure, ce n'était pas à l'échelle de leur petite communauté de communes que tout cela devait être décidé. AVOCAT l'avait compris à l'échelle de l'agglomération. Il pensait que ce serait bien de le faire à l'échelle de 150 000 habitants. Il avait bien compris que lorsqu'on représente un arrondissement et quand on monte à Paris pour défendre des dossiers, ça pèse plus que de dire on va représenter « x » petites structures différentes. Ça été compris et c'est pour cela que ça a marché. On était face à des gens qui avaient compris qu'on ne devait pas se limiter à être une somme d'intercommunalités, mais qu'on était sur un vrai projet à l'échelle d'un territoire » Entretien n° 31 du 7 décembre 2006**

A l'endroit du chef de projet du Pays Roannais, les commentaires sont moins élogieux. Capacité à créer du consensus et immobilisme ne doivent pas être confondus. André CELLIER, président de comité de pilotage du Pays roannais est aussi maire, président de communauté de communes et conseiller général UMP. Il est missionné par le président du Conseil général, M CLEMENT-FROMENTEL pour contrôler le Pays.

**« R M. CELLIER est un excellent homme de dossier, techniquement. Par contre, il a des petits soucis de communication, d'assise, de charisme, il a été parachuté par le Conseil général sur le Pays roannais, et à mon sens, il est assez jeune en politique, ça fait que cinq ans qu'il est conseiller général et dans des conditions assez particulières. Il a succédé à quelqu'un qui est décédé. Et à mon sens, il n'avait pas encore assez d'envergure et d'étoffe pour assumer ce rôle là. Et du coup, quand on est rentré vraiment dans la politique politicienne à la direction du Pays roannais, il était un petit peu perdu, ça se comprend tout à fait et il a fait extrêmement confiance à l'équipe d'animation du Pays roannais et tout ce que dit l'équipe technique est parole d'évangile. » Entretien n° 15 du 30 mars 2004**

**«R A un moment donné, NICOLIN et CLÉMENT disent : nous on ne fait pas du territorial, on fait de la politique, texto. C'est ce qu'on vous dit en réunion. Donc ils positionnent un homme de paille, qui a déjà du mal à gérer sa communauté de communes, à la tête du Pays. Donc, CLÉMENT en particulier, positionne CELLIER qui est une marionnette dans ses mains. Il ne sait pas quoi penser, il n'a pas d'avis, il ne sait pas quoi dire, je suis pas sûre qu'il soit capable de penser au-delà de la communauté de communes. » Entretien n° 31 du 7 décembre 2006**

Par conséquent c'est l'absence d'une vision stratégique pour le territoire au nom de laquelle il prendrait position qui est l'objet de discussions.

**« R Il faut que les élus aient pris conscience de cette nouveauté. Cette nouveauté n'est pas un nouvel échelon administratif, c'est un échelon de coordination, pas de décision. C'est un endroit où il faut envisager l'avenir de son territoire. D'abord il faut comprendre, il faut avoir conscience qu'on appartient à un territoire. Ce n'est pas le cas actuellement dans le Roannais. La population n'a pas conscience que les Pays existent. Et que le Roannais existe. Certains on n'en pris conscience, mais très peu. Il n'y a pas beaucoup de communication qui est faite là-dessus. Mais là, ça vient essentiellement d'une volonté politique. Le problème, c'est qu'il n'y a pas de chef de file qui prenne en main ce territoire. »**  
**Entretien n°27 du 19 juin 2006**

Cette critique revient aussi dans le Beaujolais. Si les qualités requises pour établir le consensus sont reconnues, c'est le manque de vision pour le territoire qui est âprement contesté. Certains agents de développement rêvent du politique idéal comme le décrivent Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO à propos du leader de la cité par projets : *« Dans la cité par projets, il n'est pas seulement celui qui sait s'engager mais celui qui est aussi capable d'engager les autres, de donner de l'implication, de donner de l'implication, de rendre désirable le fait de le suivre, parce qu'il inspire confiance, qu'il est charismatique, que sa vision produit de l'enthousiasme, toutes qualités qui font de lui l'animateur d'une équipe qu'il ne dirige pas de façon autoritaire mais en se mettant à l'écoute des autres, avec tolérance, en reconnaissant et en respectant les différences. Ce n'est pas un chef (hiérarchique), mais un intégrateur, un facilitateur, donneur de souffle, fédérateur d'énergies, impulseur de vie, de sens et d'autonomie. »*<sup>297</sup>

**« R Mais le problème c'est qu'il n'y a pas de leader ici. Il faut un élu leader.(.) Il faut qu'on ait quelqu'un au Pays qui soit du Pays, mais qu'il n'ait que ça. Au SCOT, on a toujours les deuxièmes ou troisièmes couteaux, mais on n'a jamais le boss. »** Entretien n°33 du 1<sup>er</sup> juin 2007 **« R Il faut non seulement un leader, mais un visionnaire qui soit ambitieux pour son territoire, pas que pour sa carrière. (.) Nous, sur le territoire on avance par consensus mou et opportunité. Mais jamais sur la vision prospective et stratégique. Notre président nous dit : on a une demande de tel élu qui veut faire des travaux, il veut que ce soit aidé par le contrat de Pays, même si ce n'est pas dans les lignes, ça ne correspond à aucune logique. Sa réponse c'est : il nous reste de l'argent. Alors faut aider. »** Entretien n°34 du 1<sup>er</sup> juin 2007

Mais comme le rappelle à juste titre Martin VANIER, les « *fabriques de territoire* »<sup>298</sup> que sont ces procédures contractuelles territoriales créent plus de postes honorifiques que de réels postes d'autorité. Le statut de président de comité de pilotage ne confère aucune autorité propre à son détenteur, d'autant plus quand il n'existe pas de structure dure qui pourrait constituer un embryon d'appareil de gouvernement. Quand il existe, c'est un homme de paille qui « le dirige ».

**« R Le problème du Pays, par rapport à l'EPCI, c'est qu'il n'a pas d'autorité. Il n'a pas d'autorité formelle. Les présidents de syndicat mixte, ils ne peuvent rien imposer aux présidents d'EPCI. Un président d'EPCI, compte tenu de la précision**

<sup>297</sup> BOLTANSKI L., CHIAPELLO E. *Op.cit.* p 172-173.

<sup>298</sup> VANIER M. « Petite fabrique de territoire en Rhône-Alpes », article cité.

**des transferts aura la loi avec lui. Éventuellement, il dira au préfet ce qu'ils font c'est illégal. Là on pourra faire du contrôle de légalité. En revanche les Pays, non. Par contre l'intérêt du Pays par rapport à l'EPCI et la commune c'est de construire une collaboration, je ne dis pas de faire l'unanimité sur les projets mais un consensus. On choisit une forme d'évolution et de développement d'un territoire. Voilà. » Entretien n° 19 du 6 avril 2004 « R Il ne faut pas que ce soit un instrument de pouvoir, c'est un outil très intéressant. A mon avis, ça va vraiment dans le sens de la décentralisation parce qu'un territoire qui prend en charge son développement, c'est quand même ça la vérité. Si ça devient un pouvoir, il ne faut pas qu'il y ait un président du Pays, enfin, c'est pour ça aussi qu'on n'a pas fait de structure. » Entretien n°1 du 15 mai 2003**

Le comité de pilotage est un des lieux d'intégration de la gestion des CDPRA et CTEF. La décision est collégiale, aucun leader ne s'impose tout en respectant les lignes définies par les grands élus parce que c'est en son sein que bon nombre de dysfonctionnements organisationnels doivent être réglés. En particulier la rencontre du fonctionnement bureaucratique de l'État et de la Région avec la structure artisanale des EPCI et du Pays.

Le télescopage des structures organisationnelles est lié à la volonté régionale de territorialiser toujours plus ses interventions. N'étant chef de file en rien, la Région dans une logique subsidiaire cherche à montrer qu'elle est capable de coordonner les champs économiques, de l'emploi et du développement territorial.

## **B La gouvernance négociée de l'action publique à la recherche des formes organisationnelles adaptées**

La contractualisation de l'action publique<sup>299</sup> est un vecteur de changement dans les modalités de sa conception, de son financement et de sa mise en œuvre dans le sens où elle permet à la Région en particulier de légitimer ses interventions. Pour Jean Pierre GAUDIN, « *la dynamique politique de la décentralisation et la pratique des financements « croisés » font que, de génération en génération de CPER, les Régions se sont d'abord positionnées en complément sur des compétences classiques de l'État, puis ont proposé des initiatives propres ou des contributions nouvelles, et qu'elles ont fini par revendiquer et conquérir des compétences supplémentaires... Ce qui ne déplaît pas forcément à un État qui cherche de son côté, à garder des marges de manœuvre financières et à alléger ses engagements (surtout en période où il annonce des réductions d'impôt). Le contrat de plan est donc une démarche qui a attiré ou orienté vers les régions des compétences élargies* »<sup>300</sup>. Cette évolution se traduit par la déclinaison territoriale du CPER dans des dispositifs territoriaux,

<sup>299</sup> GAUDIN J.P. Gouverner par contrat : l'action publique en question.- Paris : Presses de Sciences Po, 1999, 233 p. définit la logique contractuelle de la manière suivante : « Pour mieux approcher les contours spécifiques de ces démarches contractuelles qu'on peut aussi appeler des contrats d'action publique, on retiendra toutefois ici trois critères de forme, qui une fois réunis, permettent déjà de préciser les modalités procédurales de la contractualisation et de cerner le champ d'investigation : d'abord, la présence d'un accord négocié sur des objectifs mêmes d'action; puis l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit, dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification ; enfin, des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financement ou de compétences humaines et techniques) ; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants ».

<sup>300</sup> GAUDIN J.P. *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004.

comme les Pays et les CTEF. Ce qui importe, c'est la manière dont la division du travail s'y pratique. Idéalement, ils visent à substituer la logique de projet territorial à la logique sectorielle de compétences administratives, divisées entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État. En s'appuyant sur l'expérience de l'intercommunalité, la définition et le respect de l'intérêt collectif dans les structures porteuses –syndicat mixte ou conventions entre EPCI-, ces dispositifs posent la question du territoire au sens du développement local dans une logique « *bottom up* » plutôt que la territorialisation entendue comme application locale d'une politique sectorielle nationale.

Dans le premier cas, les projets de développement émanent et sont portés par les acteurs locaux publics et privés, en partenariat avec les services déconcentrés de l'État, dans une logique transversale et ascendante.

Dans le second cas, il s'agit d'appliquer une politique décidée et pilotée depuis le niveau central dans une logique descendante à un espace administratif de mise en œuvre de politique nationale<sup>301</sup>. Parfois les pratiques peuvent faire voler en éclat ces constructions idéales typiques.

Le contrat territorial s'il est dit global ou transversal, parce qu'il recouvre plusieurs thématiques et qu'il met en cause les blocs de compétences, ne nie pas complètement la logique sectorielle. Qu'il s'agisse de développer des zones d'activités, de logistiques, de créer des relais petite enfance ou de développer des activités culturelles, les acteurs du territoire ont besoin de l'expertise et de l'expérience sectorielle des services de l'État, comme ils recourent aux compétences d'attributions de la Région pour agir.

L'étude empirique révèle la difficulté de compréhension et de distinction entre les politiques sectorielles et les politiques territoriales. Transversalité, démarche de projet constituent l'armature méthodologique des politiques territoriales dans lesquelles

« *désectorialisation et localisation sont deux aspects étroitement imbriqués* »<sup>302</sup>. On constate que la pluralité des acteurs mobilisés intègre difficilement la méthode territoriale dans leurs modes opératoires.

**« Pour nous, l'exercice de développement territorial s'appuie sur un projet de territoire. Et c'est un petit peu la difficulté qu'on a quelquefois avec les acteurs locaux. C'est qu'ils parlent plus volontiers d'actions, d'opérations très précises que de projet territorial, alors que pour nous, il faut d'abord passer par l'exercice prospectif d'élaboration d'un projet qui répond à une spécificité, parce que ce que ce qu'on fait dans un territoire n'est pas forcément ce qu'on fait dans un autre. Et ça, c'est la réponse que peut apporter une politique territoriale. Une politique territoriale, c'est un cadre régional qui s'applique avec des critères à l'ensemble des territoires. Une politique territoriale, ça doit répondre en priorité à une spécificité, et la spécificité du territoire on la retrouve dans le projet territorial. On n'est pas dans la même approche : une politique sectorielle, elle descend, une politique territoriale, elle remonte du terrain. Après il est bien évident, je mets un bémol à ce que vous avez dit, la Région n'a pas volonté de tout prendre. Par contre, elle est capable d'avoir des actions, des réponses sur un sujet qui peut être identique dans chacun des territoires, mais dont les**

<sup>301</sup> Céreq Bref n°182 janvier 2002, Politiques d'emploi et territoires.

<sup>302</sup> DOUILLET A.C. « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? » dans DOUILLET A.C., FAURE A. (dir)

*L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p 275.

**réponses seront différentes parce que les besoins sont différents. C'est toute la différence entre une politique sectorielle et une politique territoriale. La difficulté des acteurs locaux c'est qu'ils ont plus tendance à aller directement sur la réponse que peut apporter la Région avant de se poser la question de savoir pourquoi ils ont besoin de cela, quels sont les problèmes, les enjeux, les forces et faiblesses des territoires. C'est un peu cela l'exercice de notre métier. Ce qui remonte du territoire et c'est logique, c'est : eh bien on ne voit pas bien la différence. Et nous on dit : la différence on la verra d'autant mieux s'ils ont un projet plus fort. » Entretien n°20 du 8 avril 2004**

## **1 La méthode territoriale en question**

### **Territorialiser la politique d'emploi et de formation**

Dans le cadre du Plan régional pour l'emploi du 19 novembre 2004, la Région Rhône-Alpes prend le parti de territorialiser sa politique d'emplois formation. Dans un souci d'efficacité et d'économie, le 5 juillet 2005, elle signe un protocole d'accord avec l'État et la Région qui vise « dans le respect des compétences des différents acteurs, une articulation plus étroite entre ces différentes politiques, une complémentarité plus forte entre les outils et instruments mis en œuvre, ainsi qu'une adaptation plus pertinente aux besoins des publics, des entreprises et des territoires »<sup>303</sup>.

Les 15 et 16 décembre 2005, la Région adopte un dispositif de sécurisation des parcours professionnels tout en reconnaissant que « cette problématique incombe en premier lieu à l'État, aux entreprises et aux partenaires sociaux »<sup>304</sup>. Avec le programme SECURISERA des CDPRA qui se substitue à l'ancien dispositif ECRINS des CGD, la Région cherche à inciter les entreprises de moins de 50 salariés à s'engager dans la Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines. Les agents de développement du CDPRA sont chargés d'animer SECURISERA, en relation avec les chargés de mission du CTEF. SECURISERA constitue ce que la Région nomme une « action passerelle sur les projets pour lesquels l'échelle du contrat n'est pas pertinente et nécessite une approche inter-contrats (formation/emploi, transports, tourisme,...) ». Il s'agit « d'une relation multipartite visant à coordonner sur un territoire donné, les différentes interventions relevant de compétences institutionnelles dispersées dans une approche interprofessionnelle ». Elle n'est en aucun cas une négociation tripartite avec pouvoir normatif.

**« R Ce n'est pas une négociation. C'est plutôt la représentation des intérêts des partenaires sociaux. Il y a un rôle de représentation, d'expression. Ce n'est pas une négociation dans le sens où une négociation se conclut par un accord. C'est vrai que l'espace de négociation éventuel ce serait dans les cadres de commissions paritaires locales que la loi Fillon rend possible. Ça pourrait être créé sur les espaces restreints comme les bassins d'emploi et non les zones d'emploi. Plus identifiés, plus homogènes. Un CTEF n'est pas unifié, n'est pas homogène. Il n'y a pas de structure qui existe. S'il y avait, soit des comités de bassin d'emploi, soit des commissions paritaires locales, elles seraient des sous-territoires du CTEF. C'est dans ce contexte-là que les négociations**

<sup>303</sup> Protocole du 5 juillet, *op.cit.*.

<sup>304</sup> . Plaquette de présentation de SECURISERA sur [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr) .

***pourraient avoir lieu. Alors c'est vrai que cette discussion, cette confrontation, cette représentation que nous, Région, on favorise rend plus proche la possibilité d'espaces de négociation entre les partenaires sociaux eux-mêmes. Tout ça favorise, mais ce n'est pas dans l'espace CTEF que cela se joue. On est plus dans le quadripartisme que dans le bipartisme. Il y a carrément cinq collègues, on a ajouté les citoyens. On est plutôt dans les tables quadrangulaires du dialogue social européen. On a effectivement les élus. Cela est assez compliqué. Quand on parle de tripartisme dans la Région Rhône-Alpes, on pense État, Région et partenaires sociaux. Si on va en Catalogne, quand on parle de tripartisme, c'est le politique, essentiellement la Région, l'État central étant très loin, c'est le patronat et les syndicats. La table quadrangulaire, ce sont les pouvoirs publics, c'est le patronat, les syndicats et puis les O.N.G. Après il y a la démocratie participative ». Entretien n°38 du 28 juin 2007***

Elle est une voie de concertation à l'échelle d'un territoire, définie par la Région, en accord avec l'État et reconnu par les Organisations Syndicales Représentatives.

Par exemple, la CFDT reconnaît que le « rôle du CTEF est de mobiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs de l'emploi et de la formation, afin de rechercher des solutions et d'anticiper des évolutions, au plus près des entreprises et des salariés ». Elle considère que « c'est la concrétisation d'une ancienne revendication (de la CFDT) plus que jamais d'actualité, d'associer l'ensemble des acteurs locaux pour la construction et la mise en œuvre d'un réel projet économique et social au service de l'emploi »<sup>305</sup>.

L'Union régionale Rhône-Alpes de la CFE CGC organise des réunions de travail<sup>306</sup> sur le maillage des ASSEDIC, ANPE et CTEF pour assurer la sécurité des parcours professionnels à l'échelle des périmètres CTEF et CDPRA.

Toutefois, si cette ouverture de la concertation à l'échelon territorial rencontre l'adhésion des syndicats patronaux et ouvriers, la dynamique de territorialisation du dialogue social en matière d'emploi formation « ne parvient que marginalement à infléchir les logiques sectorielles dominantes, parce qu'elle demeure externe au système de relations professionnelles et ne peut remettre en cause la domination des logiques et structures de branches au sein des organisations représentatives »<sup>307</sup>.

L'organisation collective des représentants patronaux et ouvriers est d'abord une organisation de branche d'activité. Elle est professionnelle, soumise au droit social pour lequel les Pays n'existent pas. Les partenaires légitimes dans le cadre du tripartisme sont l'État, les représentants des organisations patronales et les syndicats. Dans ce cadre, la Région n'existe pas, encore moins les échelons infra régionaux tels que les CTEF ou les CDPRA.

***« R. Je crois que la Région Rhône-Alpes s'est bien positionnée. Elle n'a pas fait de guéguerre, elle a opté pour le partenariat avec l'État. Je pense que ce rôle un peu hégémonique en termes d'emploi formation n'est pas complètement gagné par ce que l'État n'a pas tout lâché. Parallèlement, les partenaires sociaux, autant ils veulent discuter de ce que fait la Région en matière d'apprentissage par***

<sup>305</sup> [www.cfdt-rhone-alpes.fr](http://www.cfdt-rhone-alpes.fr). Consulté le 12 décembre 2007.

<sup>306</sup> P.V. Réunion de travail qui s'est déroulée le 13 juin 2007 au Bourget du Lac.

<sup>307</sup> MERIAUX O. « La problématique inscription territoriale du dialogue social » dans *L'action publique et la question territoriale*,

*op.cit.*, p 101.



**exemple, autant ils ne veulent pas qu'on aille discuter sur ce qu'eux font dans leurs OPCA, dans leurs trucs. Ils disent c'est les partenaires sociaux, il ne faut pas toucher. Donc ils ne mettent pas au pot commun. Donc bien comprendre qu'on ne peut pas être chef de file. » Entretien n°38 du 28 juin 2007**

De surcroît comme l'écrit le secrétaire général du syndicat FO, Jean Claude MAILLY, par manque de disponibilités et de moyens, les syndicats au risque de la dilution de leurs interventions doivent « résister à la tentation de l'expertise. Aujourd'hui, il existe, rien qu'au niveau départemental, plus d'une cinquantaine de « commissions » où les syndicats sont censés devoir siéger, sans pour autant qu'elles aient toutes à voir avec le rôle du syndicat, sauf à faire de celui-ci l'alibi ou la caution de la concertation avec la société civile »<sup>308</sup>. Pour les partenaires sociaux, répondre aux besoins de cette nouvelle organisation collective demande des moyens humains en secrétariat, en permanents, dont ils ne disposent pas toujours.

**« R Même les partenaires sociaux sont plus jacobins que l'administration. Entre l'échelon national et l'échelon régional, par exemple dans la métallurgie, l'échelon régional ne peut pas bouger le petit doigt sans en référer à l'échelon national, c'est étonnant. Les conventions collectives et les qualifications restent nationales. L'échelon régional n'a aucune marge de la négociation sociale. (.) A fortiori au plan local, ils ont encore moins de marge de manœuvre, généralement ils ne sont pas organisés. Pour la métallurgie, il y a une UIMM hyper puissante logée dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, il y a une union des industries métallurgiques de Rhône-Alpes, il y a des unions départementales, mais le paritarisme est national et départemental, il n'y a rien au niveau régional, et infra département il n'y a plus rien. Il y a des exceptions qui confirment la règle, c'est le bâtiment par exemple. Il y a du bâtiment et de l'aménagement du territoire, les infrastructures là où il y a des habitants, donc il y en a partout. Par conséquent le bâtiment, avec des grandes entreprises et des structures artisanales a des représentations patronales un peu partout. Donc dans le Beaujolais il n'y a pas de souci, on peut trouver des interlocuteurs qui savent parler au nom de leurs mandataires. Ils sont légitimes. Prenons par exemple l'imprimerie, en travaillant au niveau régional avec la filière imprimerie sur l'évolution des métiers, on a fait un travail d'analyse et de prospective, je crois objectivement remarquable avec les partenaires sociaux, là-dessus la direction du travail a voulu pousser l'avantage un peu loin. Elle a voulu pousser la généralisation des 35 heures dans des entreprises qui sont souvent des petites structures, tout ça remonte à sept ans. On avait en face de nous un président de la chambre syndicale de Rhône-Alpes Auvergne qui était assez partant, mais qui a pris de la distance avec ses troupes. Et quand on est arrivé à la création d'une convention pour l'application rapide des 35 heures, ça a volé en éclat, parce qu'il a pris des engagements que n'étaient pas du tout prêt à prendre ses troupes. Il y a donc toujours grand intérêt à vérifier la légitimité de notre interlocuteur et les rapports de force. Et en local revenons sur le Beaujolais quand on a un interlocuteur légitime, à l'aise avec ses mandants c'est bon. Sinon c'est compliqué. On comprend alors que faute d'avoir des interlocuteurs sur le local, le fait d'avoir des interlocuteurs régionaux qui**

<sup>308</sup> « Interview » [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 8 janvier 2005.

**peuvent s'exprimer de manière objective permet d'avancer un peu. On ne pourra jamais structurer la représentation patronale dans tous les secteurs localement. C'est un problème que j'ai bien vu quand on a travaillé aussi au niveau régional sur les métiers du sport. Les métiers du sport ça touche des structures très différentes : le secteur associatif, les entreprises, les collectivités locales, il y a aussi beaucoup de travailleurs indépendants comme les moniteurs de ski. Donc pour avancer sur une réflexion sur l'évolution des métiers, l'offre de formation initiale et continue, et la démarche d'étude qu'on a conduite sur une échelle de 100 il y a environ 70 de structuration, et pour les 30, c'est pour produire du savoir comme on disait tout à l'heure. » Entretien n°32 du 31 mai 2007 « R Cela nécessiterait plus qu'ils ne sont en capacité de le faire. Certains syndicats l'ont pris radicalement à bras le corps, je pense à la CGT et à la CFDT. La dernière a choisi dans ces instances régionales de mettre des billes là dessus, d'organiser ses militants. En sachant que les délégations prévues au CTEF, ce ne sont pas des délégations prévues par le code de travail. Donc ça se prend forcément sur d'autres délégations. Donc y compris le droit du travail, le droit social n'ont pas intégré ces dimensions territoriales. Du point de vue des syndicats, certains viennent, certains ont investi, parce que stratégiquement, ils ont considéré que c'était important pour eux. Le patronat joue son double jeu. Il veut être informé de tout, il veut suivre tout mais il ne s'engage pas. Dans le Beaujolais, ce n'est pas le patronat, ce sont les chambres consulaires, la CGPME vient sans hostilité mais ne s'engage pas concrètement. Il veut intervenir dans toutes les formations que l'État par les lycées professionnels ou la région par l'apprentissage décide, mais dans le pot commun des discussions, lui garde ces CFA. » Entretien n°38 du 28 juin 2007**

En ce qui concerne les entreprises, l'adhésion de leurs représentants ne signifie pas pour autant que les PME directement concernée par SECURISERA, s'intéressent au programme.

**« R Le Medef m'appelle, me dit : on a été très intéressé par ce dispositif.(.) Mais, il faudrait qu'on sache si le Medef va être véritablement porteur. Déjà, il s'engage à faire venir des entreprises, ça c'est un point important, parce que ce n'est pas si facile que ça. C'est un truc super parce que c'est là que ça pêche. Quand quelqu'un nous dit : je veux faire venir des entreprises, nous aussi on mord. Mais, la notion de porteur de projet ça va au-delà. Par ce que le dispositif dont on parle, ça va durer un an avec sept ou huit chefs d'entreprises qui devront se réunir régulièrement. Donc le porteur de projet lui, il a un rôle de régulateur. Il assure la logistique, vérifie si les entreprises sont satisfaites. C'est lourd. Moi, je rappelle le Medef. Je leur dis : c'est bien, vous êtes prêt pour la mobilisation. Comment voyez-vous votre rôle après ? Il y a nécessité de trouver un porteur pour lequel moi je n'ai pas forcément de moyens à donner. Donc il fallait valider le portage ». Entretien n°35 du 7 juin 2007**

Cette situation est d'autant plus troublante que les sommes tirées du prélèvement obligatoire du 1% de la masse salariale brute des entreprises en matière de formation professionnelle sont considérables. En tous cas, bien plus élevées que le 1, 8 million d'euros mobilisés par la Région pour chaque CTEF. Les entreprises, soumises à une obligation légale devraient

contribuer au financement de cette politique. Or ces fonds ne se retrouvent pas dans les plans d'action.

**« R Je vais vous donner une autre illustration que j'ai entendue à Chambéry de la part d'un partenaire social particulièrement malin, futé au sein de l'instance participative. On délibère sur les enjeux, on met en place des procédures, et quand qu'il s'agit de passer au plan d'action, on se rend compte que ce ne sont que les pouvoirs publics qui payent. Alors il dit : moi je suis partenaire social, je suis salarié d'une entreprise, sur la masse salariale est prévu une obligation de financement de la formation continue. Or cela on ne le retrouve pas dans les plans d'action. Il faut que l'entreprise s'implique financièrement, sinon elle reste dans une attitude de demandeur. Son analyse était extrêmement pertinente. Maintenant si les choses avaient été clairement dites au départ, on aurait peut-être abouti un blocage qu'il aurait regretté en tant que représentant des salariés. Je pense que l'action locale voulue par le Conseil régional dans le cadre de l'emploi-formation, la marge de manœuvre des élus au plan financier est réduite. Par contre la masse financière dégagée sur le 1 % de la masse salariale, ça fait rire parce que c'est beaucoup plus gros que ce que la Région peut mettre en crédits pour la formation continue, l'accompagnement, l'orientation. Ça fait franchement marrer. C'est vrai à Chambéry, c'est vrai à Villefranche. J'essaie de recenser les différentes des actions financées par le 1 % des entreprises. C'est extrêmement difficile par ce que ça se suit un circuit administratif tel qu'un énarque bien entraîné s'y perd aussi. Les parcours mis en place par les partenaires sociaux sont encore plus compliqués que ceux de l'État et de la Région. (.) Si le CTEF arrive à effectivement structurer les fonds publics et les fonds privés dans la formation professionnelle pour une utilisation partagée entre État, Région et partenaires sociaux. À partir de là, ça dégage une marge de manœuvre beaucoup plus importante que celles dont dispose un Conseil régional ou un Conseil général. Je le dis en tant qu'observateur économique et en raison de l'expérience et j'en ai vu beaucoup de dispositifs. La démarche politique est vraiment intéressante, les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle clé. Les élus du Conseil régional jouent un rôle d'impulseur, d'initiateur, ce n'est pas eux qui ont la plus grosse marge, ils sont un peu les patrons de la boîte, mais ne sont pas les directeurs financiers ». Entretien n°32 du 31 mai 2007**

La difficulté à mobiliser les entreprises n'est pas propre à SECURISERA. D'après le Pôle Rhônalpin d'Orientation qui synthétise les multiples diagnostics de développement territorial et des politiques de formation, la cible entreprise apparaît dans 25% de la totalité des projets territoriaux, alors que les secteurs d'activité apparaissent dans 3 ou 4 % des projets. Pour l'interlocuteur qui nous confie les chiffres de cette enquête non publiée, l'amalgame prend mal.

Bien que le volontarisme politique soit là, le manque de culture commune entre acteurs publics et privés, l'insuffisance de savoir-faire dans la mise en œuvre des actions ne permet pas de mobiliser les fonds privés destinés à la formation professionnelle. L'engagement réciproque ne marche pas.

**« R On a été chargé, le PRAO, de faire une capitalisation de tous les diagnostics, c'est à peu près en voie d'achèvement. Alors, ce qu'on constate, dans les enjeux,**

**les champs d'actions qui ont été décidés dans les projets, la cible entreprise apparaît dans 25 % des projets les actions sur plusieurs centaines de projets et d'action. J'ai été très étonné par ce que je pensais que ce serait beaucoup moins. Je ne m'attendais pas à ce que les entreprises soient aussi souvent citées. Par contre si on regarde les projets qui ciblent un secteur d'entreprise, là, on tombe à 3 ou 4 % de l'ensemble des projets d'action. On sent bien qu'il y a une volonté, mais ça traduit surtout une difficulté à mettre en œuvre cette volonté, manque de liens, manque de culture commune, manque de repérage des techniques d'action qui permettraient de travailler ensemble. Et le manque de moyens financiers pour financer des actions qui seraient basées sur le donnant-donnant. C'est ce qu'on disait tout à l'heure 90 % des actions qui apparaissent dans ces plans sont financées par les pouvoirs publics. Donc ces actions, elles ne peuvent marcher que s'il y a un contrat, du donnant-donnant entre les pouvoirs publics et les entreprises. Je suis très sensible à cela, parce que j'ai travaillé sur la prospective régionale pour l'imprimerie pour le sport etc., toute la difficulté est la même, c'est trouver du donnant-donnant pour faire en sorte que l'entreprise s'engage sur des termes concrets, précis. C'est difficile parce que l'entreprise étant soumise aux contraintes économiques, elle ne s'engage que par la représentation collective. Par exemple, le bâtiment dit, on prendra une centaine de jeunes en carafe, après on les répartira dans les entreprises, on fera notre popote. Bon c'est bon à prendre, mais ce n'est pas toujours efficace. Le président régional de la branche s'est engagé à le faire et puis ensuite, il va compter sur ceux qu'il connaît le mieux. Ça ne garantit pas la qualité. C'est là-dessus qu'on doit encore beaucoup avancer mais en même temps ça ne se résout pas par décret. » Entretien n°32 du 31 mai 2007**

Ce constat doit être mis en regard avec l'avis de l'ancien président du conseil de développement du Beaujolais, par ailleurs président de l'association Beaujolais initiative qui soutient les créateurs d'entreprises dans l'arrondissement de Villefranche sur Saône. Cet ancien chef d'une grande entreprise du BTP qui siège à Villefranche sur Saône et couvre le territoire national, déplore la surreprésentation des fonctionnaires et des politiques dans les enceintes où l'on traite la question de la création d'emplois.

De cette absence de participation active des entreprises et de leurs représentants, l'élu chef de file régional de la politique emploi formation en fait une lecture politique : les représentants des entreprises préféreraient un exécutif régional d'une autre couleur politique, peut être plus à l'écoute de leur approche des problèmes de l'emploi formation.

**« R Je vous l'ai dit, pratiquement pas. On mord, on mord, on essaye. Dans la maison de l'emploi, là, ils sont plus rassurés parce qu'ils sont plus aux commandes. Il y a une action prévue qui est celle des plans de formation des entreprises et celle-là comme par hasard, elle n'a pas démarré mais elle a été au moins inscrite. Alors, on les interpelle, on les interpelle sur la validation des acquis d'expérience. Dans ma commission, j'ai fait une séance spécifique sur la VAE en liaison avec la G.R.H. sur la base d'un témoignage d'entreprise. Mais j'ai eu un boycottage, un absentéisme fort de la partie patronale. Q Pourquoi ? R C'est du au fait qu'ils considèrent que c'est leur territoire à eux. C'est du rapport social. Ils considèrent que c'est leur domaine réservé. Alors ils veulent bien faire**

***du paritarisme avec les syndicats parce qu'ils les roulent dans la farine. Ils ont quand même le leadership dans ce paritarisme. Et ils ne veulent pas mettre cela dans un pot commun avec un pouvoir régional de gauche qui renforcerait la partie syndicale. Mon analyse est très politique. C'est la même analyse que l'on peut avoir pour les pôles de compétitivité dans leur refus de gouvernance large des pôles. Ils veulent être entre eux. Être avec un pouvoir politique qui leur est proche. » Entretien n°38 du 28 juin 2007***

On peut aussi considérer compte tenu de la composition du système productif territorial largement constitué de TPE et PME, que leurs structures ne leur permettent pas comme pour les syndicats d'être présents et informés de la multitude des dispositifs territoriaux.

### **Les contradictions organisationnelles des CDPRA et des CTEF.**

Le CDPRA fonctionne essentiellement avec son bureau composé des présidents d'EPCI et d'agents de développement. C'est à ce niveau que sont prises les décisions qui ensuite « remontent » pour débloquer la part régionale du contrat. Pour le CTEF, c'est un élu régional qui pilote le dispositif. Autrement dit, il est demandé aux agents de développement et aux élus locaux d'articuler des dispositifs aux logiques contradictoires, l'un ascendant l'autre descendant. Les chargés de mission régionaux avouent leur désarroi devant cette cacophonie territoriale.

***« R Mais le niveau de décision finale pour les CTEF reste à CHARBONNIÈRES. Effectivement, tout au long de l'année et dans le cadre de nos instances on est en contact avec les acteurs locaux pour orienter, mobiliser en fonction des besoins du territoire, telle ou telle mesure. Mais au final, la décision est prise par la Région. Alors que dans les CDPRA, si ça ne passe pas au niveau du comité de pilotage, cela ne sera jamais délibéré. On peut être en situation de blocage. La place des élus locaux n'est pas la même. Cela fait une grande différence. Il y a deux types de pilotage politique différents. Dans le CTEF, c'est le pilote régional qui fixe la stratégie. Dans le contrat des Pays, c'est le comité de pilotage c'est-à-dire une enceinte d'élus locaux. » Entretien n°39 du 6 juillet 2007 « R. De fait, on a une dynamique CDPRA où les initiatives viennent du territoire, piloté par un élu local, mais où le rapporteur régional ne sert pas à grand-chose. Et en plus, dans une chronologie qui est complètement aléatoire. Alors que nous, tous les CTEF marchent du même pas, ont été créés en même temps, on se réunit tous les mois pour faire le point. Alors que les CDPRA, il n'y en a pas un qui a été fait en même temps. Donc la chronologie n'est pas la même à partir d'actions qui proviennent de la base, mais pilotées par un élu local. De fait, il y a une sorte de combats entre ces deux logiques. » Q Comment s'organise la coordination politique entre les dispositifs CTEF et CDPRA? A l'échelon régional, à l'échelon intercommunal ? A quoi sert la charte des CDPRA issue d'un diagnostic territorial qui met en avant les problèmes d'emploi formation ? R Il y a peu de coordination politique. Il y a eu une réunion seulement. L'autre jour, j'ai demandé qu'on en refasse une. Il y a eu une seule réunion entre les rapporteurs du CDPRA et les pilotes du CTEF et les vice-présidents concernés. Une seule réunion depuis le début du mandat, c'est trop peu. C'est vrai que du coup, comme ce n'est pas très calé au niveau régional, ça ne l'est pas plus au niveau du terrain. J'ai fait***

***procéder à une évaluation sur l'action économique au niveau des CDPRA. C'est en cours, il y aura un rapport là-dessus. Cela va faire apparaître de manière très civilisée ce que l'on dit. Il faudrait absolument que la dynamique des CDPRA soit phasée spatialement et temporellement avec les CTEF. Autrement c'est boiteux. Ou alors, ça va finir par converger et presque fusionner. C'est ce qui est affiché dans la délibération initiale. C'est à dire que le CTEF est la dimension emploi-formation du CDPRA. Ensuite les procédures, comment cela se construit-il ? Quelles méthodes pour construire tout cela ? On n'en est pas là. Ça navigue. »***  
***Entretien n°38 du 28 juin 2007***

Les flux de commandement du CTEF partent des instances régionales vers les acteurs territoriaux. Mais, l'instauration d'un « droit de tirage » en vertu duquel la Région transfère une partie de ses compétences aux acteurs du territoire les autorise à exercer un appel de fonds nécessaires au financement des actions locales. *« Dans le CTEF, l'enveloppe déterminée(.), se mettra en œuvre sous la forme de droit de tirage. Cela signifie que la Région jouera pleinement son rôle d'acheteur et d'organisateur de la structuration de l'offre de formation et plus largement de service dans le champ de l'emploi et de la formation, en habilitant les structures dont les capacités à délivrer le service auront été reconnues. Les territoires mobiliseront, de manière souple et réactive, les mesures de la boîte à outils dans le cadre de leur plan d'actions et dans la limite de l'enveloppe qui leur aura été attribuée. »*<sup>309</sup>

En pratique, la synthèse des diagnostics réalisés par les CTEF sur les besoins en termes de formation, la mise en mouvement des nombreux acteurs créent un flux d'information ascendant qui appelle une réponse de la Région. Or la réponse donnée peut autant être perçue comme une décision régionale que l'obéissance à un ordre territorial. En conséquence ce qui était présenté comme marginal dans le dispositif tend à devenir central dans son fonctionnement.

***« R Comment dire ? Il faut bien voir aussi qu'à la fois dans les politiques de la direction économique régionale, il y a tout un tas de politiques de droit commun. On peut territorialiser, à l'image d'une distinction classique décentralisation / déconcentration. Il y a deux façons de territorialiser. Donc, il y a une partie des compétences du droit commun qui ne sont pas décentralisées, il n'y a pas un droit local à tirer sur les dispositifs. Pour autant, il y a une traduction territoriale, il y a une montée dans ces politiques de droit commun, par exemple de l'économie, de les territorialiser, c'est-à-dire que la dimension territoriale intervienne, que si quelque chose se passe, on interroge, on demande au pilote du CTEF, au rapporteur du contrat de Pays. Donc on prend en compte la dimension territoriale, mais qui n'est pas une vraie décentralisation. Voilà. Il en va de même pour les politiques d'emploi formation. Il y a une forme de renversement. Le Contrat Territorial Emploi-Formation est créé au départ pour gérer la partie déconcentrée de la DEFC qui est peanuts par rapport à la dynamique d'ensemble. De fait, on crée les instances, comité opérationnel, instance territoriale participative qui ont comme vocation avec les diagnostics d'avoir une vision sur l'ensemble. Après, c'est le point où on en est, il y a un renversement puisque la dimension du moyen, le dispositif conçu pour attribuer du budget devient en fait le principal, par les diagnostics, par l'interface***

<sup>309</sup> Rapport n° 05.02.161. Plan régional pour l'emploi : le contrat territorial pour l'emploi et la formation sur [www.crrhonalpes.fr](http://www.crrhonalpes.fr) .

**qu'elle fait avec les agents, par la mobilisation au sein de la Région des différentes directions, mais aussi l'État, les consulaires, pourquoi pas à terme les entreprises par l'intermédiaire de la gestion des ressources humaines. Donc, il y a une espèce de renversement de situation assez intéressant. On a un retournement de la chaussette. On a des moyens au service d'une décentralisation financière et en fait c'est le moyen qui devient principal. C'est une procédure de gouvernance avec vocation à s'intéresser à tout, mais avec des leviers étroits par rapport à cela. Alors on ne peut pas avoir 27 ou 44 politiques différentes. C'est le débat économique qu'on a eu entre Didier JOUVE et Jean-Louis GAGNAIRE. Le premier a tendance à dire : les territoires, les territoires et dit que les actions économiques dans les contrats de Pays, ce sont les acteurs locaux qui les décident. Très bien, on leur file des primes pour le développement durable, pourquoi pas ? Le deuxième dit : à la direction économique, on a voté un schéma régional de développement économique, donc on a les grandes lignes. Il y a autant une démarche descendante qu'une démarche montante. Sinon, on a 44 économies différentes en Rhône-Alpes. Les acteurs locaux ne voient parfois pas plus loin que le bout de leur nez. C'est-à-dire l'animation touristique hôtelière, ou je ne sais quoi. J'exagère un peu. À peine. Si l'on veut avoir des politiques de branches, des contrats sectoriels, bien sûr, elles seront des traductions territoriales comme dans les Contrats Territoriaux Emploi-Formation, comme dans les pôles de compétitivité. C'est à la fois territorial mais en même temps ça s'adosse à des contrats sectoriels, sur les clusters, ça se territorialise dans le sens où ça s'installe dans les territoires. Mais ils n'ont pas une dynamique que d'un seul territoire, cela n'a pas de sens. Sinon le développement local égale développement local.» *Entretien n°38 du 28 juin 2007***

#### Limites et avantages des financements croisés

Cette contradiction s'exprime dans les modalités de financement des postes d'animation de SECURISERA. La Région apporte 50 % du financement via les CTEF. Le CDPRA finance les 50 % manquant. Autrement dit, la Région incite les communautés de communes du Pays à financer une des composantes de la Gestion Prévisionnelle en Ressources Humaines des entreprises. Si les présidents d'EPCI refusent, le programme SECURISERA est mort né. On peut dire ici que le territoire commande.

**« R SECURISERA, ce sera vraiment très bien pour le territoire. Mais moi, je voulais qu'on le porte. Pour moi, c'est important que le Pays apporte de la compétence, de l'expertise mais ne soit pas uniquement apporteur de subventions. Nos élus n'ont pas voulu. Parce que les élus locaux, M. CHARVET estime que ce n'est pas aux impôts locaux de payer la politique R.H. des entreprises. Donc, ce n'était pas une compétence du Pays. La maison de l'emploi récupère le truc. Et c'était aussi important pour elle, c'est une question de légitimité. Donc on s'entend bien, on travaille en bonne intelligence, il fallait qu'il y ait cette procédure. En même temps, il y a un jeu d'acteurs forcément. La maison de l'emploi cherche aussi à légitimer sa présence. » *Entretien n°34 du 1<sup>er</sup> juin 2007***



Pour le CTEF, les fonds sont fléchés par la Région dans une enveloppe territoriale de 5 000 000 d'euros affectée aux huit programmes du CTEF. Ici, c'est la Région qui commande. Si des besoins de formation sont constatés sur le territoire et n'entrent pas dans l'un des huit programmes exprès, c'est au chargé de mission des CTEF de trouver les arrangements financiers avec les autres dispositifs, Maison de l'emploi ou CDPRA.

**« R Les dispositifs ne sont pas sur le même champ. D'un côté, le CDPRA se fixe des lignes pour financer des actions qui répondent à ses objectifs avec des pourcentages de financement, tel projet on le finance à 30 %, l'autre à 60 %. Le CTEF n'a pas d'autres moyens financiers que cette fameuse enveloppe territoriale. Le CTEF est complètement fléché alors que le CDPRA est beaucoup plus ouvert. Je ne suis pas sûr que le CTEF complète le CDPRA, alors que sur le plan financier l'inverse est vrai parce que moi je n'ai pas les moyens pour financer en direct les porteurs de projets alors qu'on peut en trouver au niveau du CDPRA. » Entretien n°35 du 7 juin 2007**

De manière générale, la Maison de l'emploi et le CDPRA sont plus souples dans le financement que le CTEF, dont les moyens financiers sont fléchés. Ils se transforment ainsi en enveloppe subsidiaire aux programmes connexes que la Région ne finance que partiellement. Ainsi devant le peu d'empressement des présidents d'EPCI à cofinancer le poste d'animateur du dispositif SECURISERA au sein du CDPRA, c'est la Maison de l'emploi de Villefranche sur Saône et du Beaujolais qui mobilise ses ressources financières. Pour la Maison de l'emploi du Beaujolais, « c'est un signal fort donné aux acteurs locaux », un gage de coopération donné par cette nouvelle venue sur le territoire. Elle légitime ainsi sa présence et son action auprès des autres institutions, telles que les chambres consulaires et le Pays qui n'ont pas attendu sa création pour travailler à la meilleure connaissance du territoire et à la mobilisation des acteurs locaux. A l'inverse, le CDPRA finance des actions prévues au CTEF dès lors qu'elles ont été définies comme stratégiques par la charte du Pays.

**« R Le CDPRA est une façon de faire financer des actions qu'on a au projet. Alors là c'est un travail en bonne intelligence. Les CTEF émergent, ça n'empêche pas du tout le CDPRA d'avoir des objectifs stratégiques en matière de formation. Moi, j'ai la chance d'arriver sur un territoire où le contrat de Pays intègre déjà des actions ressource humaines et a une commission R.H.. Cette commission ressources humaines au sein du Pays n'a pas à disparaître parce qu'elle peut développer des actions. Donc pour nous, si une action intervient et qui n'a rien à voir avec les huit dispositifs prévus au CTEF, c'est une bonne porte d'entrée que de passer par le CDPRA. Par exemple en ce moment, il y a les avenants au contrat de Pays, c'est un bon moyen pour nous d'adapter nos actions aux besoins identifiés dans le CTEF et de trouver un financement. Ici il y a une bonne intégration. » Entretien n°35 du 7 juin 2007**

Précisons que dans le Roannais, si le chargé de mission emploi formation est financé par le CDPRA, le Grand Roanne qui devait porter la Maison de l'emploi accueillant le CTEF n'a pu honorer son engagement faute de budget en 2007 et 2008. Le CTEF est en conséquence porté par la Maison de l'Information sur la Formation et l'Emploi Formation<sup>310</sup>. Le service public de l'emploi n'est pas réuni en un lieu unique.

<sup>310</sup> Au début du processus, une structure porteuse signataire du CTEF a été choisie par la Région sur la base d'un certain nombre de critères (identité juridique, capacité à agir sur le périmètre CTEF, légitimité, moyens et compétences d'animation et d'ingénierie



### Financer la nouveauté sans renforcer l'existant

Dans ce maelström, une course aux subventions et à la gestion des fonds s'enclenche entre les différents acteurs. Pour paraphraser l'économiste classique Jean Baptiste SAY, auteur de la loi des débouchés, on pourrait dire que le projet crée sa propre demande. Il répond à une logique de l'offre. La Région, à peine le CDPRA mis en œuvre, passe déjà au CTEF, dans un flux perpétuel d'initiatives répondant à un schéma directeur, que ce soit le Schéma Régional de Développement et d'Aménagement du Territoire ou Schéma de Développement Économique. Un diagnostic chasse l'autre, une charte se superpose à la précédente. La dynamique de projet entretient une organisation qui a besoin de la dynamique du projet pour vivre.

**« R De toute façon, la maison de l'emploi était déjà prête quand le contrat territorial emploi-formation est arrivé. Donc il y a déjà un décalage dans le temps. Ils se sont cassés les dents là où je prédisais qu'ils allaient se casser les dents. On est là pour leur dire : travaillons ensemble, faisons des choses nouvelles, faisons des choses ensemble, on va être dans le gagnant-gagnant, dans l'innovation. Ils nous répondent, nous on fait déjà les choses. Aidez-nous à faire ces choses, c'est un minimum. Et après, on en reparle. C'est difficile, parce qu'un grand nombre d'acteurs a des bonnes idées. On commence à faire des choses. Et quel que soit l'appel à projets, on ne finance pas l'existant. On finance le nouveau. (.) Ça vous le faisiez déjà sur votre mission, on ne va pas financer quelque chose que vous avez déjà fait. Notre logique c'est de dire qu'est ce qu'on fait de nouveau ensemble ? Quand vous avez un acteur nouveau qui arrive tous les six mois pour vous dire la même chose, ça devient compliqué aussi pour les acteurs locaux, ça devient lassant, la manière de faire c'est de contourner. Donc on regarde un peu les actions de la maison de l'emploi, de la C. C. I., la chambre des métiers, il y a deux, trois actions utiles. Sinon pour faire trois antennes, est-ce qu'il y a besoin d'embaucher huit chargés de mission ? » Entretien n°34 du 1<sup>er</sup> juin 2007**

En conséquence, l'action en cours n'est pas renforcée, elle est consommée au sens premier du terme qui implique sa disparition. Une nouvelle est créée, qui vient, soit en substitution, soit en complément de la précédente. Elle complexifie le jeu d'acteurs. Au final, le temps manque à l'acquisition d'expérience qui se mue à chaque nouveau programme en expérimentation.

### **Des mécanismes de liaison inefficaces**

#### L'Instance Territoriale Participative

L'Instance Territoriale Participative (ITP) est justement un exemple d'expérimentation hasardeuse. Ce mécanisme de liaison a pour fonction d'assurer la coordination entre les CTEF et CDRA. Il traduit la volonté politique régionale, en accord avec l'État, de territorialiser la politique d'emploi formation. Son fonctionnement sur « le papier » est décrit de manière suivante :

**« C'est un élu régional désigné pour piloter le CTEF qui, en lien avec le représentant de l'Etat et le regroupement des acteurs territoriaux (CDRA, Maison**

emploi-formation). Ce sont désormais les Maisons de l'emploi et de la formation issue du plan de cohésion sociale de 2004 (plan Borloo) qui assurent la mise en vigueur de cette politique territoriale intégrée.

**de l'emploi, Comité de bassin d'emploi- CBE ...) dirige l'instance territoriale participative, espace d'information, de concertation, de débats dans le cadre de l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi du CTEF ».**

L'ITP rassemble entre 25 et 40 acteurs locaux maximum concernés par l'emploi et la formation en lien avec la stratégie de développement économique.

Ces acteurs se répartissent de façon équitable en cinq collèges :

- le collège État : Service public de l'emploi et Éducation Nationale,
- le collège Élus régionaux et locaux,
- le collège acteurs socio-économiques, consulaires, branches professionnelles,
- le collège partenaires sociaux,
- le collège citoyens (membres du Conseil local de développement et participants aux réunions publiques « Construire Rhône-Alpes ensemble » en 2005).

Un comité opérationnel, « émanation de l'Instance Territoriale Participative, co-présidé par la Région et l'État et composé d'une dizaine de membres » est chargé d'assurer la gestion quotidienne du CTEF.

Mais force est de constater que le surpeuplement institutionnel de l'ITP n'en facilite par l'efficacité. Elle empile des organisations au fonctionnement aléatoire.

Par exemple, les Maisons de l'Emploi (État) réunissent le service public de l'emploi en un même lieu. Elles s'associent aux CTEF (Région) pour devenir Maison de l'Emploi et de la Formation. Elles créent des observatoires sur les besoins en emplois et formation, elles recherchent des méthodes communes d'action entre les différents organismes qu'elles regroupent. Mais elles se heurtent à l'éclatement institutionnel et au cloisonnement des modes opératoires. D'ailleurs, l'absence de pouvoir hiérarchique du directeur et la forme juridique (association ou groupement d'intérêt public) de la Maison de l'Emploi et de la Formation traduisent la permanence des logiques institutionnelles non coopératives.

**« R Maintenant est-ce que la formule Maison de l'emploi est la bonne formule ? Moi je n'y crois pas trop. Pour les demandeurs, tout rassembler dans les mêmes locaux, c'est intéressant. Mais je ne voudrais pas être directeur d'une maison de l'emploi. En tant que directeur, produire un plan d'action commun mais sans avoir aucun lien hiérarchique avec aucune des instances qui composent la maison d'emploi. Vous avez l'ANPE, l'ASSEDIC, la direction du travail, plus la collectivité porteuse. Un directeur de maison de l'emploi ne dira jamais à un directeur de l'ANPE vous allez faire ça. Non, l'ANPE, elle a ses propres lignes. C'est pour ça que je parlais des convergences des politiques. Le territoire c'est essayer de faire converger, mais ça repose beaucoup sur la volonté locale. Un directeur d'agence fera ce qu'il voudra dans une maison d'emploi. On va travailler avec des institutions qui ont chacune leur politique, ont des directives qui descendent de très haut. » Entretien n°35 du 7 juin 2007 « Q Disposez-vous d'un pouvoir hiérarchique sur les différents services réunis dans cette maison de l'emploi et de la formation ? R2 Je n'ai aucun pouvoir hiérarchique. Mais une forme de pouvoir avec des guillemets devant et derrière qui me permet de nouer des partenariats. Q Concrètement, comment s'organise le partenariat entre le contrat territorial emploi-formation qui relève de la Région et la maison de l'emploi de qui relève de l'État ? R2 Très bien. Parce qu'on est sur un territoire**

**intelligent. Q Qu'est-ce que c'est un territoire intelligent ? Qui est intelligent dans ce territoire ? R 2 Tous les partenaires qui sont à l'écoute pour atteindre les objectifs fixés, qui bougent et qui veulent travailler ensemble. R1 C'est vrai qu'il y a une volonté de convergence. On a rapproché les plans d'action. Ce qui fait qu'au moment de la mise en œuvre des actions des deux plans d'action, on a réussi à trouver une façon intelligente pour coordonner leurs interventions ».**  
**Entretien n°41 du 6 juillet 2007**

En réalité, l'empilement organisationnel au sein de l'ITP en rend l'animation tellement difficile qu'elle en est inefficace.

**« Q Dernière question sur l'instance territoriale participative, l'efficacité de cette chose ? R Dans l'exemple que je connais, limitée. On ne s'improvise pas spécialiste sur ces questions de formation. » Entretien n°46 du 18 septembre 2008**

Les élus régionaux sont conscients de ces difficultés. Selon Christian AVOCAT, président du Grand Roanne et chef du groupe PS à la Région, la lourdeur de ces dispositifs devrait conduire la Région à fusionner progressivement les CTEF et les nouveaux CDDRA créés à partir de juillet 2008. Pour l'élu, le bon fonctionnement de l'ITP tient avant tout au poids politique du référent régional qui doit la piloter.

#### Les élus référents

La Région désigne des élus référents à chaque procédure. Ce sont des conseillers régionaux qui, au sein du comité de pilotage, essaient de faire valoir les intérêts de la Région et les leurs quand ils sont des élus du territoire. Leur poids dépend de leur ancrage politique. Disposer du seul mandat de conseiller régional les rend transparent dans la marmite locale. Le cumul et l'ancienneté politique sont nécessaires à l'efficacité de leur intervention. Face aux élus dominants, ils doivent disposer de ressources pour exister.

Sur le plan institutionnel, la compétence « formation » de la Région est reconnue, identifiée par les élus locaux. Elle l'est moins en ce qui concerne le développement territorial. Cette situation pèse évidemment sur la marge de manœuvre des élus régionaux référents.

**« R On sent l'ombre des grands élus dans les comités de pilotage où ils sont présents, mais c'est du cas par cas. C'est plutôt bon signe quand ils sont là. Mais cela pose un autre problème, c'est la reconnaissance de l'élu référent de la Région. Du conflit de légitimité entre un grand élu, et chef de projet influent dans les comités de pilotage qui se drapé dans sa légitimité du suffrage universel au scrutin uninominal, etc., par rapport au conseiller régional rapporteur élu à la proportionnelle dans un cadre départemental et qui ne représente pas une équivalence de légitimité. C'est vrai que je suis d'accord avec vous, il y a ce décalage. Il y a des élus influents qui pèsent sur le périmètre après ils ne s'en mêlent plus. Ils laissent faire les seconds couteaux, mais c'est quand même leurs seconds couteaux. Le dialogue se passe mieux entre les seconds couteaux et la Région qu'entre la Région et le grand élu féodal dans son coin. Tout cela est porteur d'incohérence parfois. Quel est le poids de l'élu référent ? Dans votre question, je distingue le contrat territorial emploi-formation et le contrat de développement en Rhône-Alpes. Le CDRA dépend du poids politique du rapporteur et quelle est la reconnaissance du poids politique du rapporteur par les autres élus. Il y a une typologie des conseillers régionaux : il y a les anciens**

***et les nouveaux qui n'ont que ce mandat dans leur background. C'est difficile pour eux de s'imposer. Il leur faut apprendre ces procédures, leur complexité, les liens existants, ils doivent prendre parfois le train en marche. Et puis il y a le conseiller régional qui a déjà exercé d'autres fonctions, qui a d'autres mandats, et qui est déjà identifié. Quand il parle, il s'exprime pour la Région et il est aussi consolidé par autre chose. En revanche les élus référents du CTEF sont bien perçus, parce que la Région assure une vraie compétence c'est la formation. Mais il y a autant deux cas de figure que de situations politiques. » Entretien n°46 du 18 septembre 2008***

Dans le Beaujolais, par exemple, le bon fonctionnement de la Maison de l'emploi dans le Beaujolais dépend pour beaucoup du fait qu'Henri JACOT (Gauche Alternative Écologique Citoyenne), pilote régional du CTEF n'a aucune ambition électorale dans le Beaujolais. Situation qui permet à Bernard PERRUT (UMP), député, président de la communauté d'agglomération de Villefranche sur Saône qui accueille et supporte financièrement les locaux de la Maison de l'emploi et de la Formation et du CDPRA de peser de tout son poids dans le Pays Beaujolais.

En outre la compétence d'Henri M. JACOT dans le domaine socio-économique est reconnue. Sur le plan académique, il est Professeur d'Université en retraite. Fondateur et ancien directeur d'une équipe de recherche associée au CNRS en économie des changements technologiques, il a travaillé sur l'introduction des nouvelles technologies dans les entreprises, dans les organisations de manière plus générale. Son engagement syndical en fait un interlocuteur privilégié des Organisations Syndicales Représentatives. Adhérent à la FSU depuis 40 ans, il a été pendant 12 ans, avec Jean-Christophe LE DIGOU, le rédacteur du rapport annuel sur la situation économique et sociale en France pour le compte de la CGT. Il a participé au sein de l'Université Lyon 2 à la formation des cadres syndicalistes CFDT et FO. Sa légitimité est renforcée par sa position d' élu chef de file des CTEF a niveau de la Région Rhône-Alpes.

Dans le Roannais se présente un autre cas de figure. Le principal élu régional référent des CDPRA et CTEF était Christian AVOCAT (PS) jusqu' à sa nomination à la présidence du Grand Roanne en 2008 après l'élection de Laure DEROCHE (PS) à la mairie de Roanne. Ce basculement devrait lui permettre de peser davantage. D'autant plus que la défaite de Pascal CLEMENT FROMENTEL lors des dernières cantonales dans son fief de Néronde qui conserve son seul mandat de député a fait basculer le pilotage des dispositifs à gauche<sup>311</sup>. Le CDPRA est désormais présidé par Georges BERNAT (PS) qui a battu André CELLIER (UMP) ancien conseiller général du canton de Saint Germain Laval. Ainsi le vainqueur des cantonales remplace le vaincu à la tête du Pays.

#### Les cadres intégrateurs

Les cadres intégrateurs sont des chargés de mission qui travaillent au sein des directions régionales de Rhône-Alpes. Par exemple, au sein de la Direction des politiques territoriales, ils accompagnent les CDRA et les CDPRA. Ils défendent les priorités de la direction régionale auprès des acteurs locaux. Ils assistent notamment aux comités de pilotage. Mais, leur rôle est ambigu. Progressivement, ils deviennent des contrôleurs de gestion des procédures qui les éloigne de l'animation du développement territorial.

<sup>311</sup> M. Bernard BONNE, (UMP) qui préside désormais le Département de la Loire. Il est également président de la communauté de communes du Pilat

**« R En tout cas sachez qu'au sein de cette direction, il y a cette volonté là de formaliser davantage les profils avec cette partie gestion qui va prendre de l'importance et pour laquelle on va de plus en plus souvent solliciter nos animateurs territoriaux pour faire de la programmation sur cinq ans. Enfin, annuellement, quelles sont les grandes opérations prévues, les montants financiers correspondants, ce qui nous permet d'affiner nos prévisions.**

**Q Développer l'aspect gestion prévisionnelle. R Oui. Après, il y a certains animateurs qui réagissent bien. Ça peut leur permettre de mieux organiser. D'autres animateurs vont vous dire, s'organiser sur cinq ans, on n'est plus dans du développement territorial. Q Ça signifie que la contrainte financière peut avoir un impact sur les compétences exigées dans les profils de postes ? R C'est une dimension supplémentaire du poste qui sera intégrée » Entretien n° 42 du 6 août 2007**

Certains se perçoivent davantage comme des censeurs que des facilitateurs. De surcroît la surcharge de travail les oblige à « papillonner » d'un contrat à l'autre, d'une thématique à l'autre sans véritablement approfondir les questions qu'ils abordent.

**« Q Vous êtes en charge de combien de CDRA ? R. Sept. (Long silence) Oui. C'est vrai que l'on voit tellement de choses, qu'à un moment donné, ce que je ressens, on n'approfondit rien. Je trouve. Cela dépend des profils. C'est une appréciation personnelle qui ne serait peut-être pas partagée par mes collègues. Si on suit une thématique, on l'approfondit. Là, comme on est porte d'entrée de la Région, on ne peut pas se contenter d'un niveau d'information zéro. Surtout quand on est en comité de pilotage. Je trouve que c'est difficile de passer d'un CDPRA à l'autre. Même si je suis concentrée sur le Département de l'Ain, il y a des modalités de fonctionnement différentes selon les territoires. Et puis surtout de maîtriser la complexité due à la multiplication des dispositifs régionaux. Alors c'est la question que je me pose à l'heure actuelle, être sur un champ plus restreint mais avoir la possibilité de l'approfondir. Au niveau des interlocuteurs, ça me gêne un peu de passer de la petite enfance à la création d'une pépinière, au logement, au volet habitat. À un moment donné on n'est quand même pas Superwoman. Ce n'est qu'un avis personnel. L'idée, c'est de travailler avec nos collègues. Mais encore une fois, on est les interlocuteurs Région. En plus, on a des emplois du temps bien chargés, il y a les déplacements. C'est vrai que j'essaie de vous répondre sur l'ingénierie, mais est-ce qu'on a véritablement le temps, les moyens de travailler sur l'ingénierie ? » Entretien n° 42 du 6 août 2007**

Les chargés de mission ne sont pas toujours en position d'appuyer le conseiller régional référent dans la conduite des dispositifs territoriaux. En réalité le poids du binôme régional « technique-politique » tient à la place que leur laisse les élus dominants du territoire dans le pilotage des CTEF et des CDPRA. Même si l'influence de ces derniers sur les responsables de services de la Maison de l'Emploi est limitée, leur fort ancrage local et leur multipositionnement sont une ressource essentielle dans l'orientation de l'action publique territoriale. Mais c'est aussi un frein à la mise en cohérence des politiques initiées par la Région. En son sein, la tentation de revenir à une approche sectorielle est forte.

## **2 La « resectorialisation » des contrats territoriaux**

## Contradictions stratégiques de la Région

Malgré la stabilité de la majorité issue des élections de 2004, on observe des stratégies politiques contradictoires au sein de la majorité du Conseil régional. Le bureau de l'exécutif compte 15 vice-présidents et six conseillers délégués de manière à servir les différentes composantes de la majorité des 97 élus PS, PC, Vert et PRG sur les 157 du Conseil régional. Dans cette « armée mexicaine », les conceptions de l'action publique peuvent facilement diverger. Certains vice-présidents ont une conception planificatrice et sectorielle de l'intervention régionale. D'autres en ont une approche plus territoriale. Ces divergences cherchent à se réconcilier sur le dos des élus locaux et des chargés de missions qui doivent trouver dans les services régionaux et au sein des dispositifs territorialisés les arrangements politiques et techniques nécessaires aux insuffisances de l'exécutif régional.

**« R C'est vrai que par rapport à l'ancienne majorité, il y a beaucoup de vice-présidents. C'est tout à fait légitime. Chacun veut mettre en place sa politique, du coup, la direction des politiques territoriales subit l'impact de cette position politique. C'est le premier point d'interrogation fort. Par rapport au CTEF, la difficulté que l'on rencontre, c'est que la vocation des CDRA, c'est une volonté forte de notre vice président, les projets doivent remonter du territoire. On est dans un système ascendant, ce qui n'est pas le cas dans le CTEF qui résulte quand même d'une convention entre l'État et la Région. Et là, on se retrouve dans un système descendant. Alors c'est vrai que l'on définit des diagnostics, c'est précieux, de l'analyse. Après il y a différentes modalités de financement dont le CDPRA. Donc, les CDPRA peuvent prendre en charge une partie des actions prévues dans les CTEF. Mais il faut que ce soit porté par le territoire parce qu'on est dans un système ascendant. C'est un point de friction ». Entretien n°42 du 6 août 2007**

**« R Ce n'est pas si simple en réalité parce qu'il y a un télescopage des différents dispositifs, des différentes politiques régionales, alors des directions, ça c'est l'aspect fonctionnel, mais derrière il y a les vice-présidents des politiques concernées. Pour les CDPRA, c'est Didier JOUVE, donc chacun veut que ce soit dans son secteur que les choses essentielles soient faites et que ce soit lui qui coordonne des actions des autres. Donc il y a un jeu complexe qui se déroule. Dans ce jeu complexe, qui porte sur les moyens régionaux, mais aussi sur le rôle, le challenge d'animateur de l'ensemble ». Entretien n°38 du 28 juin 2007**

Il n'y a donc pas de « réponse managériale » convaincante au gouvernement multi-niveau de ce dispositif. La « gouvernance régionale » préconisée dans le rapport MORVAN ne répond pas au télescopage des logiques contradictoires à l'œuvre dans les multiples dispositifs territoriaux.

Les élus régionaux en appellent à la participation des acteurs territoriaux sans en tirer les conséquences sur les formes de leur appareil de gouvernement. A un moment donné les flux d'informations et d'ordre se télescopent, au point de brouiller le processus décisionnel sans qu'il soit aisé de savoir qui décide. Ce point est crucial, car une procédure dite globale ou transversale comme le CDPRA se transforme petit à petit en addition de programmes de droit commun qu'il devient difficile de piloter. Le vice-président au développement territorial (Vert) peut affirmer que le « territoire commande » mais les autres directions parties prenantes sous la houlette de leurs vice-présidents s'appliquent à agir à l'opposé.

Face à cette indétermination, c'est l'ingénierie territoriale qui, des services de la Région aux agents de développement et chargés de mission dans les territoires infra régionaux, se trouve dans l'incertitude.

### **Une ingénierie territoriale sous tension.**

#### Dans les services régionaux

Jusqu'aux élections de 2004, l'instabilité politique de l'exécutif joue en faveur des directions des services régionaux. Les positions des élus régionaux évoluent au fil des majorités de compositions selon les thématiques abordées. Il revient aux directeurs de services d'assurer la continuité des logiques d'action. Ils empiètent parfois sur le domaine des élus.

**« R1 Je n'irais pas jusqu'à dire que le Conseil régional n'a pas de ligne politique, ils ont quand même mis en place le SRADT, ils ont signé le CPER, y a quand même eu des directives politiques de l'exécutif, mais ça ne se retrouvait pas au niveau des directions, y avait pas, à part quelques exceptions, y avait pas de mainmise politique sur l'administration régionale. Q Vous voulez dire que c'était un pouvoir dans le pouvoir R1 Bien sûr. Tout le monde vous le dira. Ça fonctionne par défaut, il faut bien que la Région fonctionne, l'administration régionale est devenue toute puissante. Aujourd'hui, y a des directeurs de services qui pondent des notes qui sont des notes politiques, des notes d'orientations politiques et qui en plus ne sont pas validées par le Conseil régional. Et quand nous on arrive sur le territoire sur la base de ces notes, et puis qu'après on retourne à la Région et bien on nous dit, ah ben non. Ça n'a pas été validé par le Conseil régional. Q Mais vous avez un rapporteur régional, élu régional pour le Pays. R2 Oui, M BENATON. Je vous cite une anecdote. Lors de la première réunion du comité technique, M BENATON m'a dit, vous avez bien vu les dossiers avec les services de la Région. Pour lui, obtenir l'accord favorable des services est capital. C'est pas lui qui dit : je vais porter les dossiers. Il demande si c'est bien calé avec les services. R1 Aujourd'hui M BENATON, même s'il a son avis propre, il est pas en mesure de donner un avis officiel s'il n'a pas consulté les services. Pour une collectivité territoriale c'est quand même assez grave qu'un élu régional qui a une fonction bien particulière, qui est la courroie de transmission entre la Région et le territoire, qu'il soit pas en mesure de dire ça oui, ça non. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004**

Depuis 2004, le contrôle politique semble avoir repris le dessus sur les services. On peut appréhender la démission de l'ancien Directeur des politiques territoriales comme un classique de la lutte pour la domination de l'appareil bureaucratique décrite par Max WEBER<sup>312</sup>. Le vice-président au développement durable (Vert) parvient à imposer son autorité à la Direction des politiques territoriales. Les membres de ses services s'interrogent pourtant sur le sens à donner à leur action. La multiplication des dispositifs territoriaux contradictoires et leurs contrôles procéduriers conduisent à « resectorialiser » les contrats

<sup>312</sup> WEBER M. *Économie et société*, op.cit., p 298. « Et toujours se pose la question de savoir qui domine l'appareil bureaucratique existant. Et toujours sa domination n'est possible que d'une manière limitée pour un non spécialiste, le conseiller privé spécialiste finit le plus souvent par l'emporter sur le ministre non spécialiste dans l'exécution de sa volonté ».

présentés comme transversaux. « Resectorialisation » qui impose de nouvelles modalités de coopération entre les dispositifs. Ce qui alourdit encore leur fonctionnement.

**« R Vous avez dû entendre cela souvent. N'y aurait-il pas-il pas nécessité de créer une entité qui regrouperait le tout ? C'est la question numéro un. Jean-Claude BLET, mon collègue, chargé de mission qui a un passé, il a participé à la mise en place des contrats globaux de développement, a beaucoup de recul, nous dit souvent : la vocation première des contrats globaux de développement était de regrouper au sein d'un seul contrat toutes les thématiques. Principalement l'économie, l'agriculture. Selon lui, on revient en arrière puisque la direction de l'agriculture développe son PSADER. Donc dans le CDPRA, volet agricole, il y a un PSADER. Il faut établir des relations avec la direction de l'agriculture avec laquelle on n'est pas toujours en phase. Cela implique un montage juridique compliqué. L'articulation avec le CTEF c'est aussi compliqué. Il y a aussi l'articulation avec les contrats autour de l'eau. Je ne vais pas tous les lister. (.) Réellement il y a un problème, je n'ai pas les réponses. Je vous dis, je pense que c'est partagé par la majorité de mes collègues. Quel est l'objectif, s'agit-il seulement d'articulation ? Honnêtement, s'il s'agit seulement d'articulation, cela interroge la mission du chargé de mission au Contrat de Développement en Rhône-Alpes. Je vous le dis clairement. Prenons l'exemple de la direction de l'agriculture et du développement rural, quand je dis cela, je ne mets pas en cause des personnes, je parle d'un mode de fonctionnement. Si le PSADER met en place des objectifs qui sont suivis par nos collègues, c'est à partir de là que l'on définit le volet agricole du CDPRA qui est suivi par nos collègues de la direction de l'agriculture. Si c'est juste pour faire un travail d'écriture, de suivi budgétaire, cela n'a pas vraiment d'intérêt. Q Donc la base du travail c'est de l'articulation. Quand on passe son temps à l'articulation, est ce que l'action publique a un impact sur la réalité qu'on voudrait transformer ? Il n'y a pas d'évaluation sur les résultats des Contrats Globaux de Développement et des CDPRA ? Peut-être parce que l'articulation ne s'évalue pas ! R Au moment de la définition des actions, on pourrait quand même définir quelques critères sans construire une usine à gaz. Mais ce n'est pas prévu. Il faut avancer dans ce sens. Il n'y a pas véritablement d'évaluation des Contrats Globaux de Développement et des Contrats de Développement Rhône-Alpes. » Entretien n°42 du 6 août 2007**

Avec cette « resectorialisation » déguisée, avec des budgets obéissant encore à la logique de compétences d'attribution sans prendre suffisamment en compte la logique territoriale de développement économique ; ce qui est en jeu, c'est l'adaptation des services de la Région au processus de traduction<sup>313</sup> des différents intérêts locaux, en un projet territorial commun. Pour l' élu régional chef de file des CTEF, les services de la Région obéissent à une logique bureaucratique ; ils fonctionnent « *comme des tuyaux d'orgue* » (sic).

**« R On est quand même limité par les lignes classiques de la Région. Les actions que vous pouvez penser intéressantes pour les entreprises, pour le développement du territoire, à un moment donné dans ces lignes classiques on ne peut pas y entrer. Si je prends par exemple le maintien des derniers**

<sup>313</sup> CALLON M. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, pp 169-208.



**commerces en milieu rural, il existe en lignes classiques et zonées, c'est à dire dans le canton de Monsols et Beaujeu, si vous êtes dans un village dehors de la zone vous ne pouvez pas obtenir d'aide pour le dernier commerce. Donc comme l'action existe dans la ligne classique, vous ne pouvez pas prendre dans le contrat ». Entretien n°11 du 23 mars 2004 « R A force de vouloir tout territorialiser, ça veut dire que nous, on gère tout. Par exemple, il faut faire les plans stratégiques pour l'agriculture et développement rural, mais nous on ne peut pas faire. On ne peut pas suivre. On n'a pas le temps. Ils ont des exigences de dingues. Ce qui est intéressant avec les contrats territoriaux, c'est que c'est exorbitant du droit commun, on peut aller plus loin que le droit commun. Aujourd'hui avec les PSADER, la direction de l'agriculture reprend la main. C'est territorialisé, mais c'est le service de l'agriculture attention. Finalement, c'est ni plus ni moins que d'application du droit commun sur les territoires. On n'a aucune liberté. Les territoires de ma nouvelle collègue, ils ont mis un an à faire un diagnostic PSADER. Les actions ont été refoulées au passage en commission permanente à la Région. De toute façon les chargés de mission à la Région, ils ne répondent pas aux mails, c'est affolant ». Entretien n°34 du 1<sup>er</sup> juin 2007 « R C'est très difficile de faire fonctionner la transversalité. Je vous parle très librement. La crainte des directions c'est d'être dépossédées à travers les politiques territoriales de leurs propres compétences. Mais il faut bien de la cohérence et un pilotage central de tout cela. Un peu au-dessus quoi. » Entretien n°46 du 18 septembre 2008**

L'organisation bureaucratique de la Région est confrontée à la souplesse des Pays et des EPCI qui fonctionnent sur le mode artisanal. Dans les petites structures de gestion que sont les Pays et les communautés de communes rurales, l'efficacité de l'action est subordonnée au travail de la coalition de projet. Son efficacité dépend de l'entregent de ses membres, de leur capacité à intégrer les réseaux d'acteurs participant aux multiples procédures administratives et contractuelles dans lesquelles se joue l'action publique territoriale.

Mais la bonne volonté de quelques uns ne suffit pas. Elle est un soubassement trop incertain pour assurer la réussite de politiques aussi ambitieuses que le développement territorial et l'emploi formation. La consolidation de la coalition de projet initiatrice dans une forme organisationnelle régulatrice reste à inventer. Autrement dit, une fois le projet formulé dans une charte, les programmes d'action définis, le contrat signé, il ne reste pas grand chose de la procédure qui n'a de sens que par la mobilisation qu'elle entraîne.

#### Les carences de l'ingénierie territoriale dans les territoires infra régionaux

Les agents de développement et les chargés de mission en poste dans les dispositifs territoriaux s'amuse des directions régionales lorsqu'elles parlent des services des EPCI et des Pays.

Sur un programme comme SECURISERA, deux chargés de mission sont chargés de son animation, de « recruter » les entreprises qui pourraient en bénéficier. Celui du CTEF à temps plein, celui du CDPRA fait comme il peut au milieu des multiples tâches qui lui incombent.

Le couplage de la question de l'emploi-formation au développement territorial suppose que les chargés de mission des CDPRA soient compétents en la matière. Or ces professionnels généralistes sont déjà bien occupés par la création de zones d'activités, la

structuration de la filière bois, l'implantation de haltes garderies, la mise en réseau d'écoles de musiques, ou encore l'organisation d'événements festifs à l'échelle du Pays<sup>314</sup>. Leur affecter une nouvelle charge de travail comme l'enrôlement des PME dans la Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines, c'est de la part des élus régionaux une forme de méconnaissance de la réalité du contenu des postes qu'ils veulent financer.

**« R Je crois que le syndicat mixte du Pays n'a pas voulu porter le CTEF. D'abord sur une question de compétences, ils n'ont pas en leur sein les agents compétents. Et puis il y a ce que vous abordiez tout à l'heure, le champ de l'emploi quand on n'est pas dedans, ça semble particulièrement nébuleux. J'y suis depuis trois ou quatre ans, ça reste nébuleux même pour un praticien. »**  
**Entretien n°35 du 7 juin 2007 « R Il nous faut véritablement des professionnels. Ça, en gros, on les a avec les structures porteuses et les chargés de missions qui ont été recrutés pour les CTEF. Par contre, pour les CDPRA, je vois dans le Beaujolais, on a d'énormes difficultés parce que, très souvent, les animateurs territoriaux n'ont pas de compétences économiques ou alors il n'y a pas d'animateurs économiques spécifiques dans les CDRA ou CDPRA. Et encore moins en termes de compétences d'emploi et de formation professionnelle. Les professionnels pour les CTEF, ils y sont. Par contre, l'homologue ou le correspondant, serait-il au moins développement économique, pour pouvoir faire une jonction précise, des gens qui savent ce que c'est que la ressource humaine, à cheval entre le développement économique et l'emploi-formation, qui va être un des axes que l'on a développés avec le dispositif SÉCURISERA. Si les agents de développement dans les CDPRA ne se baladent que dans le tourisme ou les fêtes, je ne sais pas quoi. Ou mieux encore les services à la personne pas ce qu'on est aujourd'hui dans l'humanitaire et le compassionnel. À mon avis la difficulté est surtout dans les CDPRA. Voilà ce que je dis à partir de ma boutique, même si c'est un sentiment général, mais je ne veux pas l'affirmer de manière catégorique. »** Entretien n°38 du 28 juin 2007

Cette fuite en avant territoriale est révélatrice du saupoudrage si souvent dénoncé en matière de développement territorial. Elle surcharge les agents de développement. Elle est contreproductive parce qu'elle débouche sur une bureaucratisation de l'action publique territoriale.

Cette mécanique est constitutive d'une dérive procédurière qui s'auto-entretient. Elle ne peut fonctionner que par la force vitale d'un nombre réduit d'acteurs. Elle peut jouer un rôle non négligeable dans la recherche de convergence des méthodes. Parmi les différents chargés de mission et élus, un certain nombre d'entre eux s'entendent pour dégager des marges de manœuvre et créent un effet cliquet dans l'articulation des dispositifs au-delà des luttes politiques et institutionnelles.

**« R Le problème c'est que le rouage est en train de se créer. En début d'année, j'étais fortement en position d'articuler les choses. J'ai parlé de mon positionnement qui était la recherche très claire d'articulation entre les deux dispositifs. (.) Oui c'est très net. En plus, ce qui a facilité, c'est l'entrée en fonction de Jérôme DUBUIS en début d'année. Tous les deux au départ sur un nouveau territoire, donc il n'y avait pas forcément beaucoup d'habitudes**

---

<sup>314</sup> Cette liste à la Prévert reprend quelques unes des actions développées dans les deux CDPRA étudiés.

***à changer. Donc je dirais qu'avec le CDPRA, il y a une bonne articulation. Un exemple concret, en ce moment ils sont en phase d'avenant, on travaille à faire évoluer quelques fiches actions sur la promotion de certains métiers. Moi j'avais eu des contacts avec les branches professionnelles dans le cadre du CTEF, eux avaient aussi leurs contacts, comment on peut faire évoluer cette fiche de façon à l'ouvrir et en plus c'est plus facile à traiter de manière administrative. » Entretien n°35 du 7 juin 2007***

Toutefois, la « bonne volonté » pour travailler localement en bonne intelligence à la convergence de dispositifs institutionnellement éclatés, aux logiques contradictoires, ne suffit pas à corriger les conséquences de la dilution des responsabilités politiques et techniques.

## **Conclusion de la première partie**

---

Cette première partie met en évidence que le développement territorial soumis au principe de coordination sans hiérarchie institutionnelle est un bateau ivre. Une finalité sans fin ou concurrence institutionnelle et logiques de fiefs entretiennent la dilution pathologique de l'action publique territoriale. Pourtant, une logique subsidiaire se fait jour. La négociation entre les différents niveaux de gestion est en le mode opératoire commun. L'ingénierie territoriale accompagne le mouvement. Mais ce mouvement ne doit pas entraver la liberté d'action et les intérêts des notables prompts à saborder un dispositif multi-niveau pour fidéliser leur clientèle politique et renforcer leurs positions. La gouvernance négociée de l'action publique territoriale reste à inventer.

### **1 Dépolitisation et gestion collégiale des dispositifs territoriaux interdépendants**

Selon les phases du cycle de production des politiques territoriales, les clivages partisans opèrent différemment.

La définition du périmètre est un temps de combat politique pour le contrôle du territoire, des actions qui sont conduites et des fonds qui leur sont alloués. Le zonage subit l'effet du clivage gauche / droite. Très net aux élections régionales et aux élections municipales, notamment pour le contrôle de la ville centre, autour de laquelle se constitue la communauté d'agglomération, le clivage partisan est moins prégnant dans les communautés de communes rurales. Le tout conditionne la désignation du chef du dispositif territorial.

Ensuite, l'articulation des périmètres qui relève de la gestion des contrats obéit à d'autres règles davantage portées vers le consensus.

Le périmètre défini, la division verticale du travail politique s'approfondit dans la gestion des contrats territoriaux. Aux grands élus, reviennent les décisions qui auront un impact structurant sur le territoire. Aux petits élus, en particulier les présidents de communautés de communes membres du comité de pilotage, il incombe de gérer la répartition de l'enveloppe contractuelle. Mais la domination des premiers sur les seconds s'apparente à une forme de servitude volontaire. Maires et présidents de communautés de communes disposent de ressources qu'ils peuvent mobiliser dans l'échange, de manière à bénéficier de la manne du contrat ou du soutien d'un grand élu. Par exemple un sénateur doit savoir écouter les maires pour la construction d'une autoroute. En contrepartie il recueillera leur suffrage lors du renouvellement de son mandat.

En d'autres termes, la domination de quelques uns, sur l'ensemble des autres est l'accord tacite qui régule le fonctionnement de ce système local. Aucun élu, acteur de

la recomposition territoriale ne doit perdre la face. C'est ce consensus qui rend possible la gestion collégiale des contrats territoriaux interdépendants en dépassant les clivages partisans.

## **2 Les introuvables modalités organisationnelles de la gouvernance négociée**

Toutefois la gouvernance négociée de l'action publique territoriale reste à inventer parce qu'elle ne trouve pas d'organisation efficace. Divers mécanismes de liaison sont mis en place pour coordonner les dispositifs entre eux. Mais entre la gestion artisanale des Pays, la logique bureaucratique des services de la Région et le surpeuplement institutionnel de l'action publique, l'amalgame prend mal. C'est par un retour à une logique sectorielle qui met en cause la transversalité de la logique territoriale que la Région semble s'orienter pour mieux assurer le pilotage de ses dispositifs. Le rôle de l'ingénierie territoriale et le sens de son action sont directement mis en cause. L'articulation de dispositifs contradictoires et l'émiettement des tâches la détourne de sa vocation à agir concrètement sur et pour le territoire.

## Deuxième partie : L'ingénierie territoriale traversée par les conceptions organique et mécaniste du développement territorial

Selon Pierre Antoine LANDEL, le terme « ingénierie territoriale » apparaît officiellement lors d'un Comité Interministériel pour l'Aménagement et le développement des Territoires en septembre 2003. Elle y est définie comme « *l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires* ». Elle recourt à « *l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire* »<sup>315</sup>.

Pour le Réseau Conseil et Territoires, dans la perspective de la préparation des premières assises nationales de l'ingénierie territoriale le 4 juillet 2007, « *si vous êtes décideur public ou prestataire privé, chercheur ou responsable d'un centre de ressources, agent de développement ou consultant, enseignant ou représentant de l'ingénierie publique, vous êtes partie prenante de l'ingénierie du développement des territoires* »<sup>316</sup>.

Force est de constater que les contours du développement territorial étant difficiles à cerner, ceux de l'ingénierie territoriale chargée de sa conception et de sa mise en œuvre ne le sont pas moins ! Cependant, l'ingénierie territoriale telle qu'on peut l'observer est un ensemble social composite par les acteurs, les statuts et les compétences qu'elle mobilise. Elle participe à la création des cadres du développement territorial et des actions mises en œuvre. Ses différentes composantes peuvent se distinguer horizontalement les unes par rapport aux autres. Mais elles ne sont pas isolées verticalement du processus politique. Elles en font partie. L'ingénierie territoriale participe de l'éclectisme des technologies du gouvernement multi-niveaux du développement territorial mis en œuvre dans les contrats d'action publique.

Dans cette modalité d'institutionnalisation de l'action collective, la gestion des interdépendances produit des systèmes informels, pragmatiques orientés vers la gestion de problèmes et non vers la ratification de valeurs et d'objectifs<sup>317</sup>. Toutefois, dans le

<sup>315</sup> LANDEL P.A. « Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale » dans *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* FAURE A., NEGRIER E. (dir.) L'Harmattan, 2007, p 121.

<sup>316</sup> Projet soutenu par la DIACT et porté par l'association des Auditeurs de l'Institut des Hautes Études d'Aménagement et de Développement des Territoires Européens (l'IHEDATE), extrait tiré du site [www.rct-territoires.com](http://www.rct-territoires.com). Consulté le 14 septembre 2008.

<sup>317</sup> DURAN P., THOENIG J.C. « L'Etat et la gestion publique territoriale » article cité p 598. « *L'informel comme mode d'action revêt un statut nouveau qui n'est pas celui en cours dans la régulation croisée, c'est-à-dire du formel domestiqué. Il reste à inventer chaque fois et vaut pour lui-même. Il n'est pas de l'adaptation. L'innovation est son essence. En fait, il fournit à l'interdépendance une solution collectivement dégagée. Il ne se cache pas mais s'affiche comme institutionnalisation. Il dégage une manière de se coordonner*

gouvernement des systèmes complexes tels que les CDPRA et les CTEF, le passage de l'ingéniosité territoriale à l'ingénierie territoriale<sup>318</sup> se traduit la production de normes et de règles à partir de savoirs experts qui modifient les conditions de la régulation de l'action publique<sup>319</sup>.

Autrement dit l'ingénierie territoriale oscille entre ces deux tendances. D'une part elle est traversée par les logiques d'expérimentation propres aux politiques procédurales. D'autre part elle opère par la standardisation des procédures, la diffusion des bonnes pratiques, le « benchmarking » ou recherche de références qui structurent ses interventions de l'échelon européen jusqu'aux territoires infra régionaux.

Mais la gestion des interdépendances devenant une finalité sans fin<sup>320</sup>, un fétichisme de la procédure s'impose lentement au détriment de l'action. Comme le note sans ambiguïté Jean Pierre BOUTINET, dans la dynamique de projet, « *l'idéalisation des finalités s'est muée en idéalisation des procédures* »<sup>321</sup>. La démarche de projet territorial se bureaucratise.

Dans ce qu'il qualifie de « *bureaucratie des contrats* », Gilles JEANNOT ajoute un élément supplémentaire constitutif de cette dérive. Il met en évidence le « *retournement régressif du projet au guichet. La rhétorique d'habillage des projets pour les faire entrer dans les critères affichés par les financeurs* »<sup>322</sup>. Il renforce cette observation en pointant « *la même réduction dans les formes d'ouverture à la population.* »<sup>323</sup>.

Le développement territorial serait donc à un tournant : le passage d'une conception organique à une conception mécaniste du développement territorial<sup>324</sup>. Au-delà du glissement progressif de l'innovation à la routinisation, les différents changements observés signent les contradictions internes à l'ingénierie territoriale. Elle s'apparente à une bureaucratie professionnelle territoriale.

La bureaucratie professionnelle que l'on doit à Henry MINTZBERG<sup>325</sup> s'éloigne quelque peu de l'idéal type wébérien. Chez WEBER, la domination légale rationnelle s'exerce par

*qui est alternative à la vision orthodoxe de l'administration publique. Alors que les institutions s'inscrivent dans la durée, cet informel manifeste se définit comme un mode de gestion en permanence malléable, ne médiatisant pas les relations par des règles strictes ».*

<sup>318</sup> JANIN C., GRASSET E. « Ingénierie, intelligence et cultures territoriales : interrelations dans la construction des territoires, 15 p. XVIème colloque des 6, 7, 8 juillet 2009 de l'Association de Science Régionale de Langue Française.

<sup>319</sup> LORRAIN D.; THOENIG J.C.; URFALINO P. "Does local politics matter ?". article cité, p 117. Pour Dominique LORRAIN, « *ce que l'on observe en fait, c'est que l'on utilise de plus en plus un savoir faire normé –dans le domaine du social, de l'économie, du culturel, du sport- et que des actions qui se menaient un peu au hasard rentrent progressivement dans une mécanique avec des méthodes d'analyse, des types de réponses, etc. Bref, on codifie, on introduit de la norme* »

<sup>320</sup> Dans un autre contexte, Pierre MANENT *La raison des nations. Réflexions sur la démocratie en Europe* Gallimard, 2006, p 58, aborde l'empilement d'instruments de gouvernance au détriment du gouvernement du peuple par lui-même. Il compare la situation européenne à un retour au despotisme éclairé.

<sup>321</sup> BOUTINET J.P. *Anthropologie du projet*, Puf, 2007, (1990), p 305.

<sup>322</sup> JANNEOT G. « Les métiers flous du développement rural », article cité p 7.

<sup>323</sup> Ibidem p 8.

<sup>324</sup> BURNS T, STALKER G. *The management of innovation*, Tavistock Londres, 1961 A propos du management de l'innovation, les deux auteurs distinguent deux types d'organisation. La première, organique, se caractérise par sa souplesse et son orientation vers l'expérimentation. La seconde obéit à une division du travail stricte et plus orientée par la standardisation et la gestion de la routine.

<sup>325</sup> MINTZBERG H. *Dynamique et structure des organisations* aux éditions d'organisation, Paris, 1993, 440 p ou pour une présentation concise dans *Le Management. Voyage au centre des organisations*, 1994, p 255-284.

le moyen de la « *direction administrative bureaucratique* » qui se caractérise en dix points précis<sup>326</sup>.

Dans la bureaucratie wébérienne, les fonctionnaires sont :

**« 1) personnellement libres, n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction, 2) dans une hiérarchie de la fonction solidement établie, 3) avec des compétences de la fonction solidement établies, 4) en vertu d'un contrat, donc (en principe) sur le fondement d'une sélection ouverte [frei] (.). La domination bureaucratique se réalise de la manière la plus pure là où le principe de nomination des fonctionnaires domine de la manière la plus pure. La nomination par contrat, par conséquent la sélection ouverte, est essentielle à la bureaucratie moderne. 5) la qualification professionnelle : dans le cas le plus rationnel, ils sont nommés (non élus) selon une qualification professionnelle révélée par l'examen, attestée par le diplôme ; (.). Dans la bureaucratie, l'étendue de la qualification professionnelle est en constante progression. Le fonctionnaire de parti ou de syndicat lui-même a besoin de connaissances spécialisées (acquises empiriquement). 6) sont payés par des appointements fixes en espèces, la plupart donnant droit à retraite, le cas échéant (en particulier dans les entreprises privées) résiliables de la part des patrons, mais toujours résiliables de la part des fonctionnaires ; ces appointements sont avant tout gradués suivant le rang hiérarchique en même temps que suivant les responsabilités assumées, au demeurant suivant le principe de la « conformité au rang » [Standesgemäßheit] ; 7) traitent leur fonction comme unique ou principale profession ; 8) voient s'ouvrir à eux une carrière, un « avancement » selon l'ancienneté, ou selon les prestations de service, ou encore selon les deux, avancement dépendant du jugement de leurs supérieurs ; 9) travaillent totalement « séparés des moyens d'administration » et sans appropriation de leurs emplois ; 10) sont soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle ».**

Dans la bureaucratie professionnelle, les agents de développement ne sont pas tous titulaires de la fonction publique, mais ils sont liés aux agents des fonctions publiques étatique et territoriale dont les règles d'action interagissent avec leur activité quotidienne. Elle est en quelque sorte une bureaucratie « défonctionnarisée ».

Toutefois, elle en reprend le principe d'extension des compétences et de contrôle hiérarchique, avec quelques nuances. Elle s'appuie sur son élément clé que sont ses professionnels relativement indépendants de leur hiérarchie, grâce à la standardisation des qualifications et des formations. Elle apparaît dans un environnement complexe et stable. La complexité commande un haut niveau de compétences à partir desquelles se créent les procédures standardisées nécessaires à leur stabilisation et à celle de l'organisation. Le professionnel crée un répertoire d'action fait de protocoles qu'il adapte selon les caractéristiques du problème rencontré.

Les professionnels disposant d'une autonomie considérable, la bureaucratie professionnelle est relativement impuissante face à des professionnels incompetents. Le changement ne vient pas des administrateurs, mais plutôt du recrutement, de la formation initiale et continue, de la socialisation desdits professionnels.

---

<sup>326</sup> WEBER M. *Économie et société. Les catégories de la sociologie, op.cit.*, p 295.

Même si la typification de MINTZBERG est critiquable, si la place de l'acteur et des interactions y est réduite, elle fournit un cadre de réflexion utile à l'analyse de l'ingénierie du développement territorial.

L'analogie à l'ingénierie du développement territorial est simple. Dans les dispositifs territoriaux, les agents de développement, et autres professionnels du développement, ne peuvent agir en tenant compte des spécificités territoriales qu'en appui sur une administration solide, en l'occurrence les EPCI, les Régions, les services déconcentrés de l'État et les Départements, quand ils veulent coopérer. S'ils disposent d'un savoir d'interface fondé sur la transversalité des méthodes et des contenus en recomposition incessante, celui-ci ne peut être appliqué sans l'intervention d'une multiplicité d'acteurs spécialisés.

Autrement dit, la bureaucratie territoriale recourt non seulement aux routines administratives et aux compétences sectorielles, mais elle en exige de nouvelles dans la conduite des projets de développement.

Cette bureaucratie professionnelle est territoriale parce qu'elle traite les problèmes territorialement construits. La définition des problèmes suppose une connaissance fine et pratique du territoire sur laquelle peut se fonder l'action de proximité nécessaire au tissage du lien social et économique. En ce sens, territoire et proximité sont un principe d'action et de légitimation. Dans cette perspective, la bureaucratie professionnelle territoriale n'est pas qu'une simple forme organisationnelle, elle porte un projet politique. Soit son répertoire instrumental démocratise l'action publique territoriale, soit il contribue, sous couvert de participation, à leurrer les membres de la société civile sur la portée de leurs interventions.

C'est à l'analyse de ce dilemme que cette deuxième partie est dédiée.

## Chapitre III Innovation et administration dans la professionnalisation du développement territorial

Les politiques procédurales «*type d'action publique qui opère par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisées a priori*»<sup>327</sup> se caractérisent par la production et l'exploitation d'externalités cognitives. Par externalités cognitives, nous entendons le rôle que jouent les mœurs, l'identité locale, la culture, les rapports sociaux et la coopération institutionnelle dans le développement territorial qui font implicitement référence à «*l'atmosphère industrielle*» d'Alfred MARSHALL<sup>328</sup>. En somme, un ensemble de résidus difficilement quantifiables, qui échappent au mécanisme du marché et qui jouent un rôle important dans le développement territorial<sup>329</sup>.

**« R On voit bien l'ambivalence des relations entre les entreprises et les élites politiques locales qui essaient de raccrocher les entreprises au territoire. On**

<sup>327</sup> LASCOUMES P. LE BOURHIS J.P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, n° 42, p 37-66.

<sup>328</sup> MARSHALL A. *Industry and Trade*, London Mc Millan, 1919 cité dans LESCURE M. *La mobilisation du territoire. Les districts industriels en Europe occidentale du XVIIe au XXe siècle*. Ouvrage tiré du Colloque des 5 et février 2004 organisé par le comité pour l'histoire économique et financière de la France sur [www.comite-histoire.minefi.gouv.fr](http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr), p 1-7. Consulté le 10 octobre 2007.

<sup>329</sup> Il s'agit d'étudier le territoire comme « dispositif d'innovation ». Voir PECQUEUR B. « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et société*, 2006/2-3, 124-125, p 17-32.



***essaie de donner des raisons aux entreprises de rester là où elles sont. Il y a une histoire que l'on raconte toujours, vous savez du côté de Charlieu. Il y a une entreprise qui fabrique des saucissons. Il y a quelques années, ils voulaient s'installer au Creusot. La chose était pratiquement faite avec beaucoup d'avantages, et le président de la communauté de communes de Charlieu à l'époque, qui était un personnage assez extraordinaire, ne voulait absolument pas que l'entreprise s'en aille, il n'arrivait pas à convaincre. Il racontait qu'il a réussi à les convaincre en allant voir le fondateur de l'entreprise qui était encore en vie en lui disant : tu vas partir, mais tes morts, tu les laisses tout seuls au cimetière ! Il paraît que ça a été un argument clé pour que l'entreprise reste à Charlieu. Un élément symbolique, affectif. J'ai travaillé sur Charlieu, alors les géographes disaient, Charlieu, c'est un peu l'exemple d'un district : il y a une spécialisation locale dans la soierie, qui en réalité vient de Lyon. Ce qui fait aussi la spécificité d'un district ce sont les relations entre les entreprises, mais en réalité, il n'y a pas de relation entre les entreprises, ils se connaissent mais il n'y a pas coopération de production ou de commercialisation. Les entreprises sont dans des réseaux lyonnais ou internationaux mais elles ne travaillent pas ensemble au niveau local. Ce n'est pas un système de production localisé. Autrement dit, la localisation des entreprises à Charlieu n'a plus de sens véritable. Longtemps, l'argument a été de dire, on trouve une main-d'œuvre docile et compétente. Autour de ces les entreprises là, il y en avait 40 après-guerre, aujourd'hui, il en reste une dizaine, un grand nombre de petites entreprises gravitaient autour d'elles, réparties partout dans la campagne, mais ça a complètement fondu aujourd'hui. Donc ces entreprises pourraient être partout ailleurs. Elles restent pour le moment à Charlieu parce que ce sont des familles anciennes de Charlieu. Il y n'a plus attachement local qui soit économiquement significatif. Donc il faut trouver des modes de régulation qui ne soient plus seulement que des modes de régulation économique ». Entretien n°23 du 29 mai 2006***

Leur valorisation dans le développement territorial est l'œuvre de l'ingénierie territoriale. Elle passe par l'élaboration de savoirs d'interface, par une logique de relais entre acteurs politiques, administratifs, experts, associations et entreprises au sein du territoire réduit à une procédure de coordination des activités économiques, sociales et culturelles qui stabilisent des règles d'accumulation et de partage du capital dans un espace donné. Des formes nouvelles de régulation construites notamment par effets du croisement d'une démarche scientifique et d'un projet politique apparaissent dans ces ordres locaux.

Compte tenu de la faiblesse des moyens d'expertise mis en œuvre par l'État dans les contrats de développement territorial, les collectivités locales et leur regroupement s'ouvrent aux cabinets conseils et aux universitaires. Ainsi un bon nombre de scientifiques entrent dans la danse du développement territorial. Ils participent à la création d'une « science procédurale » définie par Erhard FRIEDBERG par analogie avec la rationalité procédurale. Pour l'auteur, « le caractère scientifique des analyses et des résultats produits par l'approche organisationnelle ne dépend pas du caractère reproductible de ces résultats, ni de leur confirmation dans des tests statistiques sophistiqués. Il est fonction d'une

*procédure d'enquête qui doit garantir un recueil et un traitement des données aussi ouverts, systématiques et honnêtes que possible »<sup>330</sup>.*

Dans un domaine d'activité aux frontières floues comme le développement territorial, piloté à de multiples niveaux, les savoirs et savoir-faire circulent d'un champ d'activité à l'autre. Les catégoriser, savoirs académiques ou savoirs pratiques n'est pas essentiel. Ce qui nous importe, c'est de restituer les enjeux de leur interaction et la manière par laquelle ils sont incorporés dans le développement territorial. Leur diffusion qui vise à rétablir de la cohérence suppose la mise en place de procédures, la création d'un savoir commun (savoir-être, savoir faire) qu'à l'instar de Jean Louis LEMOIGNE on pourrait nommer raison intelligente au détriment de la raison suffisante<sup>331</sup>. La raison suffisante qui vise en général à simplifier le problème, sans autres critère que sa réduction suffisante, est à la base de la modélisation analytique. La raison intelligente qui cherche à complexifier le problème est à la base de la modélisation systémique. Cette raison intelligente faciliterait l'émergence d'une méthode d'invention et de reproduction d'un bien commun, qu'isolément, aucune institution, aucun individu ne peut produire. Concrètement, l'immersion des scientifique dans un réseau d'acteurs politiques, associatifs, syndicaux, entrepreneurs participe de la création de savoirs régulateurs que les agents de développement vont pouvoir déployer pour assurer leur rôle de pivot dans les dispositifs multi-niveaux.

## **A Les savoirs d'interface au service du développement territorial**

---

### **1 La logique de relais : principe d'action de l'ingénierie**

Les Pays Beaujolais et Roannais sont des pays ruraux : les deux tiers de leur population vivent dans des villages ou des petites villes à la campagne.

La création d'activité en milieu rural est un enjeu essentiel au maintien de la population, des emplois, de captation et redistribution de revenus privés et fiscaux qui l'accompagnent. Compte tenu de leur isolement, de la difficulté à trouver et à mobiliser les compétences, ces espaces ont bénéficié d'un dispositif ad hoc en Rhône-Alpes : les sites de proximité<sup>332</sup>. Au nombre de six dans la Région, ils rendent des services aux personnes pour combler les défaillances du service public dans les campagnes, ils conçoivent et mettent en œuvre des méthodes de travail collectives qui mobilisent acteurs privés et publics dans le but d'installer des actifs dans les villages. La procédure de création d'activité dont nous allons rendre compte a été initiée par le Centre Régional de Ressources du Développement Rural (CRDR) en collaboration avec les huit agents de développement des six sites de proximités concernés. Celle que nous présentons est mise en œuvre par le site de proximité Aix-Urfé-Côte Roannaise-La Pacaudière. Ces quatre communautés de communes croisent leurs interventions avec les initiatives du CDPRA et du CTEF du Roannais dont elles sont membres.

#### **Le site de proximité**

Le site de proximité Aix-Urfé-Côte Roannaise est né en 1999 suite au départ des services publics du type ANPE, qui désertent les territoires ruraux. En réaction, les élus locaux créent

<sup>330</sup> FRIEDBERG E. Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée, *op.cit.*, p 321

<sup>331</sup> LE MOIGNE J. L. « Sur la capacité de la raison à discerner : rationalité substantive et rationalité procédurale d'Aristote à H.A. Simon, par Descartes et Vico » dans *Le modèle et l'enquête*, *op.cit.* PASSERON J.C. L.A. GERARD-VARET (dir.), p 255.

<sup>332</sup> On trouve trois sites de proximité en Ardèche, un dans la Drôme et deux dans la Loire.

un poste d'animateur cofinancé par le CGD du Roannais. Chargé de détecter l'emploi local et de mettre en relation les populations concernées avec les multiples dispositifs de retour à l'emploi, l'agent de développement, en accord avec les élus, élargit ensuite son domaine d'intervention à l'insertion des chômeurs dans des brigades vertes d'entretien des rivières et des forêts. La pérennisation de ces initiatives passe par la substitution du site de proximité au CGD du Roannais. Il est financé à hauteur de 20% par les quatre communautés de communes locales qui le portent, (la communauté de communes de la Pacaudière s'est jointe au dispositif en 2006), la Région et l'État apportent 15 % chacun, l'Europe par le FEDER, les 50 % restant.

Pour la programmation 2007-2013 liée au Contrat de Projet État Région, le site de proximité élargit sa mission : il devient plate-forme régionale de développement rural en partenariat avec le CRDR et les autres sites de proximité. Le Ministère de l'agriculture et la Région financent la diffusion des savoir-faire et méthode de création d'activité élaborés collectivement. Le transfert se fait par la formation d'autres agents de développement sur site, en observation participante ou par application à des études de cas pratiques.

**« R On s'est vite rendu compte quand on recevait du public et en fonction des problématiques qui émergeaient du terrain, que travailler uniquement sur l'emploi était insuffisant. Sur ces espaces ruraux, travailler sur la création d'activités était peut-être bien le levier intéressant favorisant la création d'emplois. Petit à petit, on a reçu des porteurs de projets, des créateurs d'entreprise. On a intégré le dispositif site de proximité pour l'emploi, la formation et la création d'activités qui est un dispositif spécifique à la région Rhône-Alpes. Il y a six sites de proximité en Rhône-Alpes : trois en Ardèche, un dans la Drôme, deux dans la Loire. Ce sont des dispositifs, pas des structures juridiques, portés par la communauté de communes du pays d'Urfé. On a trois axes prioritaires de travail. Le premier c'est accompagner les projets. On reçoit à peu près 200 personnes sur l'emploi-formation et autant sur la création d'entreprise. Donc sur ces territoires, il y a autant de personnes qui veulent créer leur activité que des personnes qui recherchent un emploi ou une formation. Un deuxième axe, c'est l'animation locale. Il s'agit de travailler sur l'animation d'un réseau d'entreprises pour favoriser l'accès à l'emploi local. C'est de l'animation locale de partenariat pour structurer nos partenariats qui sont formalisés avec l'ANPE, la C.C. I., la chambre des métiers, la mission locale, la chambre d'agriculture, la plate-forme d'initiative locale. Les quatre communautés de communes sur lesquelles on intervient, les deux citées tout à l'heure plus la Côte Roannaise venue en 2005, puis en janvier 2007 La Pacaudière, et une commune isolée Saint Alban-les eaux. Ça fait aujourd'hui 44 communes pour 23 500 habitants. » Entretien n°37 du 27 juin 2007**

Le CRDR produit des savoirs faire de développement rural. En particulier la méthode de création d'activité en milieu rural diffusée dans la publication « *La construction d'offre d'activités des espaces ruraux* » éditée en Février 2002<sup>333</sup>.

<sup>333</sup> Cette démarche est dans l'esprit proche de l'analyse en termes de paniers de biens. Il s'agit de créer une organisation ad hoc susceptible de faire émerger des spécificités territoriales qui se fondent sur des savoirs non reproductibles assurant la différenciation de l'offre d'activité, la création d'emploi et la valorisation du territoire. Sur l'analyse en termes de paniers de biens. Voir PECQUEUR B. « Dans quelles conditions les objets patrimoniaux peuvent-ils être supports d'activité ? », XIIIème conférence internationale du

L'intitulé de cette publication illustre une démarche volontaire : saisir toutes les opportunités susceptibles de déboucher sur une activité viable sur le territoire rural. Il s'agit, à partir d'une idée d'activité, de l'identification de ressources matérielles et immatérielles, de problématiser la situation au sein d'un système socio-technique ad hoc afin de créer des emplois et valoriser le territoire. Autrement dit, la création d'activité est le problème autour duquel s'organisent les relations entre les acteurs concernés.

**« R C'est une démarche en quatre temps. Mais il y a déjà ce postulat, pas de développement sans création d'activités. Sur un état d'esprit : on est dans une posture offensive et interventionniste. Il s'agit de créer les conditions nécessaires à la création d'activités et d'aller chercher ces activités si nécessaires de toutes pièces. Cela suppose une connaissance fine et actualisée du périmètre d'intervention. Beaucoup d'actions sont entreprises sur la base de diagnostics, de statistiques, d'enjeux, parfois de l'intuition. Cette démarche est aussi basée sur un système d'acteurs organisés. Il y a un acteur pivot, l'agent de développement qui mobilise les compétences permanentes et ponctuelles autour de lui. Pour chaque création d'activité, il y a un groupe local composé d'élus, de responsables associatifs, d'habitants intéressés à ces problèmes. Et puis un groupe technique, des cabinets de consultants qui apportent leurs compétences techniques à chaque fois. Donc on a un dispositif adapté à chaque offre. Alors, pour bien appréhender la démarche, il faut définir ce qu'on entend par activité. On la prend au départ de la manière la plus large possible. On parle d'activité, pas forcément d'activité génératrice d'emplois au départ. On va dans le secteur marchand, le non-marchand public, associatif. L'activité peut être également mutualisée. Si on reprend les étapes. La première étape, c'est celle de l'émergence : sur un territoire on va essayer de détecter les potentiels d'activité, les sources de potentiel, on va les chercher partout. Cela peut être un bâtiment vacant, un bout de terrain au milieu d'une commune, une affaire à reprendre, ça peut être une filière du territoire, un savoir-faire, c'est la ressource humaine du territoire qui peut aussi avoir une idée d'activité. » Entretien n°37 du 27 juin 2007**

#### De l'idée au problème

L'idée de création d'activité, crèche halte garderie, reprise d'un bar restaurant avec exploitation d'un port de plaisance<sup>334</sup> rencontre des difficultés qu'on pourrait nommer épreuves, c'est-à-dire un moment d'incertitude dans l'action. Cette idée innerve un système d'action construit autour de trois groupes d'acteurs. A partir d'une pratique de veille collective sur le territoire, un agent de développement appelé «acteur pivot» articule un «groupe local» d'une quinzaine de personnes ressources (élus, associations, entreprises, financeurs, chefs d'entreprises, propriétaires immobiliers, etc.) mobilisées autour de l'idée génératrice d'activité. Des «partenaires techniques» techniciens spécialisés des chambres consulaires, des organismes de formation, des services de l'État interviennent de manière ponctuelle à la demande de l'acteur pivot. Autrement dit, l'agent de développement joue un rôle primordial dans ce processus de traduction défini par Michel CALLON et Bruno LATOUR

RSER, Mons, 9 et 10 octobre 2003, 5 p. PECQUEUR B. « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens », *Économie rurale*, n° 261, 2001, p 37-49.

<sup>334</sup> Ces exemples sont directement puisés dans le « cahier d'expériences » inclus dans le dossier méthodologique *Construction d'offres d'activités des espaces ruraux* publié par le CRDR.

à la suite de Michel SERRES<sup>335</sup> comme « *l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force* ». <sup>336</sup>

Un premier cas illustre l'application de la méthode : la reprise d'un bar restaurant avec exploitation d'un port de plaisance à Bully dans la Loire. Accompagnée par le site de proximité Aix-Urfé Côte Roannaise, cette activité commerciale a donné lieu à une succession d'épreuves que les acteurs organisés ont surmonté en différentes étapes. Comme le précise l'agent de développement en charge du dossier « *Relancer des activités qui relevaient chacune d'un régime particulier et qui dépendaient donc d'acteurs multiples : le restaurant avec le rachat du fonds de commerce à un privé, et le port de Bully, dont l'exploitation était concédée par le Syndicat mixte des communes riveraines de la Loire. Le niveau du fleuve est par ailleurs tributaire du barrage de Villerest, géré par l'établissement public Loire* »<sup>337</sup>. L'épreuve essentielle consiste à transformer la concession du port en bail commercial de trois ans renouvelables. Financièrement et fiscalement, ce régime commercial est plus avantageux pour le porteur de projet.

En 2003, le déficit d'eau lié à la canicule estivale, puis les crues automnales nuisent aux intérêts du porteur. Celui-ci envisage de créer une association d'usagers du plan d'eau afin d'organiser les activités nautiques de manière à lisser son chiffre d'affaires sur l'année. Une nouvelle épreuve survient : l'agent de développement et le porteur doivent convaincre « le groupe local » de la nécessité économique d'étendre l'activité.

Ce système socio-technique croise des acteurs et des compétences qui varient avec l'activité envisagée. Il prône des approches mercatiques, transforme une concession de service public en bail commercial en passant par une logique de promotion touristique territoriale via une association de villageois.

Un deuxième exemple, le portage des repas, activité créée à partir d'une analyse des services à la population, mobilise de nouveaux acteurs et redéfinit un système socio-technique exprès. Des étudiants stagiaires du Master 2 développement rural de l'Université Lumière Lyon 2 sont mis à contribution, en tant qu'acteurs du groupe « partenaires technique ». Ils apportent la technique de l'étude de marché et son traitement par le logiciel SPHINX à l'agent de développement du site de proximité ignorant en la matière.

#### Les services publics rencontrent les services aux personnes

Cette division du travail signe l'interdépendance de compétences qui se stabilisent dans le développement territorial. Un certain nombre de savoirs, tels que les techniques quantitatives de gestion, les études de marchés et le marketing Mix propres aux entreprises privées, croisent et travaillent avec des services administratifs habitués à gérer des droits sur la base de demandes des usagers.

Ces techniques de gestion s'appliquent aux activités de services aux populations qui se substituent aux services publics gérés par des administrations publiques sans guichet dans les espaces ruraux. Cette institutionnalisation du « système D » casse bien des repères et des certitudes pour les élus, les associations et les habitants, qui deviennent producteurs des services qu'ils consomment.

<sup>335</sup> SERRES M. *La traduction* Hermès III, Paris Éditions de Minuit, 1974, 272 p.

<sup>336</sup> CALLON M. LATOUR B. « Le grand Léviathan s'approprie-t-il ? », dans AKRICH M., CALLON M., LATOUR B. (dir) *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses Mines, Paris, 2006, p 12-13.

<sup>337</sup> Cahier d'expérience, *op.cit.* p 19.

**« R On a des outils. On administre des questionnaires en ce moment sur le territoire, à la population sur sa consommation et ses attentes en matière de services à la personne. Q Qui fait ces questionnaires ? R C'est tout en interne. Là, il faut être un peu débrouillard. Comme outil, on peut utiliser aussi un diaporama du territoire. On a comme projet de faire faire l'année prochaine un reportage vidéo par quelques jeunes du territoire, pour renvoyer le regard des jeunes sur leur territoire aux élus. Montrer ce qu'il y a, ce qui manque. Il y a les entretiens avec les élus et des pistes sur les locaux vacants, il y a les livrets de cession pour les affaires à transmettre. » Entretien n°37 du 27 juin 2007**

Ce mariage entre les techniques de commercialisation, le développement territorial et le monde associatif débouche sur des attelages baroques qui entrent difficilement dans les lignes budgétaires des EPCI et de la Région qui initient ces dispositifs. Il éclate les représentations et organisations sectorielles de l'emploi, de l'économie ou du tourisme. Ce surplus d'incertitude rend ces savoirs relationnels et leurs détenteurs incontournables dans la négociation.

**« On a fait une étude d'opportunité sur un bâtiment qui est dans une petite commune, un bâtiment qui est une ancienne grange dans laquelle on voudrait bien placer un restaurant. C'est un village enclavé, il y a 120 habitants. On dit : on ne se lance pas comme ça. On fait d'abord une étude d'opportunité. On demande à un expert de venir voir, qu'il nous donne des pistes. On monte les dossiers. Financement du Conseil régional. Conseil général et site de proximité plus contrat de Pays. L'intervention du Pays ça doit être 2800 €. Et bien là, ça a été pareil. On dépose le dossier au pays. Le pays dit : c'est OK. Ça remonte à la Région. Pas de nouvelle. On enquille. On lance l'étude. L'étude est finie. Ça a été le même problème. Mêmes allers-retours entre les services de la Région et de Pays, problèmes d'articulation pour ce type de politique. On a eu l'accord de la région pour les 2800 € à la fin de l'action. C'est très inconfortable comme mode de fonctionnement. Il y avait peut-être un problème d'instruction de dossier, c'est possible. L'impression que j'ai aussi, quand le contrat de pays dit : il faudrait faire cela, parfois, la Région dit non. La Région définit des axes, donne de l'argent, met en place des stratégies sur des politiques territorialisées, ensuite il y a des actions qui arrivent, transversales et la Région dit : cela non. Il y a un manque de lisibilité. On a du mal à se repérer dans tout cela et on arrive sur des objectifs contradictoires. Ça c'est inconfortable. » Entretien n°37 du 27 juin 2007**

Au fond, ces « prosumers<sup>338</sup> » ruraux, en particulier les agents de développement « acteurs pivots » génèrent et gèrent l'action publique qui assure leur position dans le jeu. Ils la renforcent en transférant leur expérience.

#### Le transfert d'expérience

Ce processus se poursuit par le transfert d'expérience du site de proximité vers d'autres agents de développement en poste dans les EPCI membres du Pays Roannais et du CTEF. Il s'agit d'un transfert de savoirs et savoir faire sur le mode du compagnonnage.

<sup>338</sup> En référence à TOFFLER A. *Le choc du futur*, Gonthier, Paris (1974), 1984, 637 p. La notion de « prosumer » est une contraction des termes producteur et consommateur. Elle signifie que les consommateurs sont les producteurs des biens qu'ils consomment notamment par la possibilité des choix que leur offre les biens dits flexibles.

**« R Comme une école d'application sur cette méthode là. On a par ailleurs une fonction d'expérimentation de politique, mettre en place de nouvelles méthodologies d'intervention sur les espaces ruraux. On a la mise en place de modules de formation courts sur la méthodologie de production d'offre d'activité. Q C'est vous qui formez vos collègues. R Oui. On se teste pendant les séminaires de sites de proximité où ce sont les prospecteurs d'activité qui maîtrisent vraiment cette démarche. On va faire une intervention auprès de tous nos collègues des autres sites. On teste le diaporama et un bout de formation pour construire un module court de deux jours pour être en capacité d'animer et transférer cette méthode vers d'autres agents. C'est une commande de la Région et de l'État. On va la diffuser au sein du pays Roannais. Avec Jérôme, on est en train d'étudier un certain nombre de potentiels pour appliquer cette méthode, pour la diffuser à l'ensemble des agents du Roannais. Au Conseil général, on applique cette méthode à la transmission reprise. Le Conseil général va proposer aux collectivités de la Loire de venir, pour une première demi-journée, on va présenter. Ensuite deux jours de formation active sur le transfert de cette méthode. » Entretien n°37 du 27 juin 2007**

La thématique création reprise d'activité, commune au site de proximité, au CDPRA et au CTEF mobilise chaque agent de développement et son réseau d'acteurs. L'articulation des trois dispositifs et leurs réseaux d'acteurs constitue une épreuve avec laquelle le transfert de méthode doit composer. Sa résolution passe par la création de savoirs relationnels, de nouvelles compétences au sein du système socio-technique pour que chacun puisse justifier sa place dans le jeu.

Pour les agents de développement, cette justification passe d'abord par l'autonomie de son propre dispositif : pas de dispositif, pas d'agent de développement. Puis, par la création de passerelle entre les dispositifs et leurs acteurs. Pour la reprise création d'entreprise, la sortie par le haut se traduit par une communication commune aux consulaires, site de proximité, CDPRA et du CTEF. Ce qui au final signifie là encore que le transfert d'un savoir, ici la méthode de création reprise d'activité en milieu rural et son appropriation, structurent les relations sociales. La sortie de l'épreuve c'est un changement dans les modalités d'action à savoir une communication commune aux trois dispositifs. Créer une plaquette de communication n'a rien d'extraordinaire en soi. Mais, elle ne se réalise pas sans ajustements relationnels. Qu'il manque un dispositif et ses financeurs sur la plaquette, les réactions ne se font pas attendre.

**« R. On est souvent plus intelligent à plusieurs que tout seul. Ça multiplie les angles d'approche. L'inconvénient c'est le temps perdu en concertation et réunion. C'est le problème du Pays on a des financements régionaux avec une instance décisionnaire locale. Il y a des frictions. Ça a l'intérêt d'être proche de certains problèmes plutôt que d'avoir une vision régionale qui surplombe le tout. Ça permet de mêler les deux. C'est ni bon, ni mauvais. On s'adapte. On cherche des opportunités pour travailler ensemble. On a la possibilité grâce au site de proximité de créer une communication sur l'aide à la reprise et création d'entreprises. L'information est diffusée auprès des créateurs d'entreprise. Il y a tellement d'informations dans le parcours de création d'entreprise qu'on s'y perd. L'idée serait de faire une plaquette commune tant aux chambres consulaires, au pays qu'au CTEF pour permettre aux créateurs de s'y retrouver. On a utilisé la**

***structure ENTREPRENDRE EN ROANNAIS, pour ne pas créer quelque chose de nouveau encore une fois pour intégrer des acteurs nouveaux, qui développent des prestations comme la formation par exemple. Donc essayons d'utiliser ce qui existe plutôt que de réinventer l'eau chaude à chaque fois. Ce n'est pas toujours facile parce que travailler en partenariat actif c'est beaucoup plus difficile que de travailler seul. » Entretien n°36 du 7 juin 2007***

Les conditions du transfert de savoirs faire

Le transfert de savoir n'est pas un mouvement perpétuel, il est initié par les instances politiques qui cherchent à coaliser, voire faire coaguler cet ensemble disparate.

Dans le Roannais, la stabilité, l'implantation ancienne et la connaissance interpersonnelle des responsables des services des EPCI depuis leur travail commun dans le CGD facilitent les ajustements mutuels avec les agents du Pays, les responsables de l'emploi sur le bassin roannais, les représentants de la CCI, les représentants des associations de développement territorial et rural. Les dynamiques d'apprentissage, la correction mutuelle, l'élaboration et le partage des savoirs sont considérés comme les modalités nécessaires à la réalisation d'un bien commun. D'ailleurs, le changement de personnel en cours de procédure est considéré comme une perte de productivité. Si la personne qui instruit le projet, s'occupe du diagnostic stratégique n'est pas celle qui met en œuvre les actions, la conséquence est nette : l'efficacité procédurale s'en trouve amoindrie.

Ainsi, dans la production d'offre d'activité en milieu rural, la logique de relais est constitutive de l'efficacité de l'ingénierie territoriale. Une logique de relais que l'on pourrait prendre dans son acception technique définie par le Dictionnaire Petit ROBERT, comme « *un dispositif permettant à une énergie relativement faible de déclencher une énergie plus forte* ». Compte tenu de la faiblesse des ressources d'expertise dont dispose le site de proximité, c'est la mise en relation de savoirs épars, relatifs à des domaines d'action qui n'ont a priori rien en commun qui produit les externalités cognitives, facteurs de production de biens et services qui répondent à une demande sociale à laquelle les institutions publiques chargées d'une mission de service public ont tourné le dos.

Autrement dit, la logique de relais principe d'action de l'ingénierie territoriale passe par l'ouverture de l'action publique à de nouveaux acteurs. Certains universitaires entrent de plein pied dans l'action publique pour participer au développement de micros territoires.

## **2 La production de savoirs régulateurs au croisement d'une démarche scientifique et d'un projet politico-administratif**

Avant d'illustrer la production de savoirs régulateurs au sein de micros territoires par un cas concret, il convient de préciser que la rencontre entre une démarche scientifique, une procédure administrative et un projet politique n'est pas un fait nouveau en matière de développement territorial en général et dans les Pays en particulier.

En ce qui concerne les Pays, Annie BLETON RUGET identifie ce type de relation entre la portée de la géographie vidalienne à la fin du dix-neuvième siècle et la constitution d'une identité nationale. « *Si, au travers des pays, la rencontre entre un cadre structurant et une réalité que ce dernier prétend appréhender a pu avoir lieu, c'est parce que cette rencontre est le produit du croisement d'une démarche épistémologique nouvelle et d'une lecture différente de l'identité nationale. La capacité des vidaliens à faire surgir du territoire national une nouvelle échelle de territorialité, assimilée à l'idée de proximité ou de localité, et à la caractériser tient à la fois aux méthodes qui leur sont propres et aux schémas idéologiques*



qu'ils partagent avec leurs contemporains. Du côté de la démarche épistémologique, on sait combien les vidaliens ont privilégié le terrain et le regard, à l'opposé des méthodes de leurs collègues historiens qui valorisent le texte ; comment, aussi, l'expérimentation de ces méthodes pousse les géographes universitaires hors de leur cabinet d'études ; (.) La démarche savante que ces expérimentateurs de l'espace national entendent mettre en œuvre ne suffit cependant pas à expliquer leur intérêt pour la localité et le pays. Il faut aussi inscrire leur projet dans une nouvelle représentation du territoire national qu'ils partagent avec leurs contemporains : une représentation qui les conduit à la valorisation du local dans une France où les diversités régionales ne sont plus seulement reconnues, mais soulignées et même théorisées.»<sup>339</sup>

Plus proche de nous, Gilles MASSARDIER en rend compte en montrant le poids « des nouveaux géographes » dans l'aménagement du territoire des années 70-80<sup>340</sup>. Il met à jour « les échanges de services » entre acteurs universitaires et administratifs et analyse les effets de légitimation du discours savant, la « cohérence discursive », sur l'action publique.

Anne Cécile DOUILLET montre l'évolution conjointe des modes d'action publique et des analyses savantes qui sont convoquées à l'appui de l'action publique<sup>341</sup>. Elle explicite une forme d'entente entre certains universitaires et aménageurs qui produit un « discours scientifico-administratif » résultat d'une influence réciproque, tout en nuancant sa portée, tant sur l'action publique que l'analyse savante.

### **La transversalité comme mode opératoire commun aux domaines politique, administratif et scientifique**

Le développement territorial est à la croisée des chemins scientifiques et politiques notamment parce qu'il questionne l'action collective et sa régulation. Pour le politique comme pour le scientifique, il s'agit d'identifier les limites du système d'interactions qui assure la coordination sans hiérarchie institutionnelle des différentes échelles de l'action publique. C'est une des raisons pour lesquelles, nous semble-t-il, la transversalité de méthode ou de contenu souvent présentée comme caractéristique propre à l'action publique territoriale et que l'on oppose à la spécialisation sectorielle, renvoie à la transdisciplinarité dans l'approche de la notion de territoire par les sciences sociales<sup>342</sup>. La logique de relais est courante voire structurelle dans le monde politique, pour les élus que l'on dit multi-positionnés, de manière à mieux contrôler l'action. Cette logique de relais est tout autant revendiquée par les scientifiques. Transversalité de contenu et de méthode, interdisciplinarité apparaissent désormais comme une tendance forte de la recherche sur la territorialisation de l'action publique en général et du développement territorial en

<sup>339</sup> BLETON RUGET A. « Les pays vidaliens : aménagement du territoire et espaces ruraux, entre démarches savantes et enjeux politiques ». dans *Pays et territoires. De Vidal La Blache aux lois d'aménagement*, op cit p 31-33.

<sup>340</sup> MASSARDIER G. *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, L'Harmattan, 1996, 283 p.

<sup>341</sup> DOUILLET A.C. « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs » dans DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P.(dir.) *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p133-155.

<sup>342</sup> A titre d'exemple : DE BERNARDY, M., DEBARBIEUX B (dir.) *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Publication de la MSH-Alpes, 2003, 244 p. PECQUEUR B., ROUSIER N. « L'économie territoriale à l'IREPD Grenoble » dans DE BERNARDY, M., DEBARBIEUX B (dir.) *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Publication de la MSH-Alpes, 2003, p 177-33. FAURE A., NEGRIER E. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. L'Harmattan. 2007, 302 p.

particulier. Cette tendance est renforcée par le profil à double cursus d'un nombre importants de chercheurs en science politique<sup>343</sup>. Les commandes publiques, les partenariats entre collectivités locales, institutions publiques et organismes de recherche y contribuent également. Par ailleurs nombre de chercheurs multi-positionnés dans les champs politiques, scientifiques et de l'expertise interviennent sans qu'il soit d'ailleurs toujours bien simple de comprendre d'où ils écrivent.

Dans cette logique de relais, certains universitaires agissent pour le développement de micros territoires. Les organismes de conseils, les associations, les observatoires, les commandes publiques de recherche action fleurissent et montent en puissance dans le processus de développement territorial. A l'inverse, les agents de développement, les entreprises de conseil investissent l'université via la multiplication des nouvelles formations, telles que les masters professionnels ou les licences professionnelles.

Dans le rapprochement de ces différents milieux sociaux et de ces différentes appréhensions du savoir, la participation de l'IUT de Roanne au CGD et au Conseil Local de Développement (CLD) du CDPRA du Roannais en est une illustration pertinente sur la durée.

### **La participation de scientifiques au développement territorial : l'exemple des enseignants chercheurs de l'IUT de Roanne**

Nous l'avons mentionné lors de la première partie, la participation des enseignants chercheurs de l'IUT de Roanne au développement territorial remonte aux premières années du CGD en 1994. La réalisation d'un diagnostic stratégique sur le bassin d'emploi du Roannais aux prises avec les crises de GIATT industrie et des manufactures textile est dirigée par Yves CHAPPOZ, Maître de Conférence en Science Économique à l'Université de Saint Etienne, en poste au département GEA de l'IUT de Roanne entre 1993 et 2000<sup>344</sup>. Son parcours professionnel antérieur à son entrée dans l'enseignement supérieur lui permet de jouer le rôle d'intercesseur entre le monde de la recherche et celui des généralistes du développement.

Attaché territorial contractuel en 1977-1978, économiste à l'agence d'urbanisme de Saint Etienne, puis au syndicat intercommunal de la vallée de l'Ondaine dans l'Ouest de la Loire, il est un des membres fondateurs de l'ARADEL (Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Economique Local) qu'il a présidée de 1989 à 1993, année de son intégration à l'IUT de Roanne.

En 1994, en collaboration avec d'autres enseignants chercheurs de l'IUT de Roanne, il dirige le travail préparatoire à la mise en place du CGD du Roannais.

En 1997, pour le compte de l'ARADEL, il établit l'Annuaire des professionnels rhônalpins du développement économique avec la participation de Jean François MICHEL.

En 1998, il rédige des ouvrages et cahiers de vulgarisation pour le compte de l'ARADEL comme par exemple « *La stratégie de développement territorial, une formulation et une formalisation chemin faisant* ».

<sup>343</sup> REIGNER H. « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », dans FAURE A., NEGRIER E. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*, op.cit. p 175-180.

<sup>344</sup> M CHAPPOZ est Docteur en science économique, Maître de conférences en Sciences de gestion à l'IUT de Roanne (1993-2000). Après son Habilitation à Diriger des Recherches, il est nommé Professeur de science de gestion à l'IAE de Lyon 3, directeur de la revue *Gestion et management public*, revue en ligne du Réseau des Enseignants, Chercheurs et Experts en Management Public (RECEMAP).

En 1999, il participe à l'ouvrage collectif dirigé par Françoise GERBAUX, *Utopie pour le territoire, cohérence ou complexité*, aux Éditions de l'aube dans lequel il présente « Les approches disciplinaires, face au projet de territoire ».

En 2000, en collaboration avec Jacques POISAT il publie « Procédures contractuelles de développement local et gestion de l'héritage industriel : les cas de l'Ondaine et de du Roannais » dans *la Revue de géographie Alpine*, Grenoble n°1, tome 88, 2000, p 75, 92.

Cet aperçu non exhaustif et chronologique des écrits d'Yves CHAPPOZ montre comment un individu en raison de son parcours professionnel peut jouer le rôle d'interface entre le monde académique et le monde des savoirs pratiques du développement territorial.

Pour favoriser l'élaboration de savoirs relationnels à la croisée d'une demande d'outils prêts à l'emploi et d'une démarche réflexive qui interroge les outils et leurs usages, cet universitaire accompagné de quelques uns de ses collègues roannais fonde, en 1996, le Groupe de Recherche sur les Initiatives Locales (GRIL) pour travailler sur les initiatives solidaires et de développement local. Dans sa fiche de présentation, le laboratoire précise qu'il « associe des enseignants-chercheurs en Sciences Sociales de l'IUT de Roanne désireux de s'investir localement dans des activités de recherche bénéficiant au développement de l'IUT et du pays Roannais, et des chercheurs de l'Université Coopérative Sans Distance du Roannais (UCSDR), structure de formation pour adultes qui, en partenariat avec l'université Lyon II, propose des formations diplômantes. Ce groupe est pluridisciplinaire (sciences économiques, sciences de gestion, sciences de l'éducation, sciences de la communication, droit) et œuvre dans le domaine de l'économie solidaire ».

Ses travaux scientifiques s'articulent autour de deux axes. D'une part, les thématiques du patrimoine, espace public et développement territorial, d'autre part, l'économie sociale et solidaire.

Le positionnement du GRIL dans le processus de régulation est intéressant à plus d'un titre. Souhaitant obtenir une reconnaissance institutionnelle, l'équipe demande, en 2005, son intégration à l'Institut des Études Régionales et des Patrimoines (EA 3723) de l'Université Jean Monnet, Saint-Etienne. Ce qui signifie que cette initiative stratégique, au départ informelle, d'enseignants chercheurs en sciences sociales exerçant leur métier dans un centre universitaire déconcentré, l'IUT de Roanne à dominante industrielle pour des raisons d'histoire économique du bassin industriel et qui veulent exister dans le monde de la production de savoirs académiques, tout en pesant dans leur institution de rattachement, participe à la création de connaissance sur et pour le territoire pour gagner en autonomie. L'organisation régulière de colloques scientifiques dans les murs de l'IUT de Roanne, marque du dynamisme de cette petite équipe, contribue également à ce qu'il conviendrait d'appeler le désenclavement du Roannais.

D'ailleurs, le directeur actuel du GRIL, Jacques POISAT, qui dirige aussi le Groupe d'Étude et de Recherche de Roanne en Science Sociale (GERES), a participé au *Diagnostic et axes du développement du Roannais* en 1994 avec Vladimir SERDECZNY, directeur de l'IUT jusqu'en 2007. Les deux universitaires qui se différencient dans leurs parcours respectifs, ont notamment publié ensemble l'article « De l'intercommunalité aux projets de pays : l'expérimentation de la démocratie locale dans le Roannais » dans le cadre des *Rencontres internationales Démocratie et management local* organisées par l'École Nationale d'Administration Publique, Université du Québec les 20 et 23 mai 2003. Ils sont membres du Conseil Local de Développement (CLD) du Pays Roannais et participent, à ce titre, aux réflexions du CTEF Roannais.

L'intervention de Jacques POISAT est moins ambiguë que celle de Vladimir SERDECZNY. Celui-ci, en tant que directeur de l'IUT appartient au collège société civile du CLD, il n'en est pas moins conseiller municipal de Roanne dans le groupe d'opposition Gauche et Progrès de 2001 à 2008. Les procès d'intention en la matière ne manquent pas, surtout lorsqu'une telle enceinte construit sa propre vision de ce que doit être le développement du Roannais. Sans surestimer l'importance des deux universitaires parmi les 83 membres du CLD (56 membres issus de la société civile, 13 institutionnels, syndicats et consulaires et 14 élus présidents des EPCI et commune isolée qui composent le Pays Roannais), la réalité des réunions auxquelles un nombre restreint d'individus participent régulièrement, leur permet de mobiliser des ressources propres à la construction d'une méthode de délibération qui pourrait assurer l'autonomie de cette institution. Les avis rendus sur les thématiques dont le CLD est saisi ou pourrait se saisir auraient d'autant plus de poids dans un contexte politique tendu.

**« R On s'est rendu compte, à partir du travail de M. POISAT sur le Roannais, M. POISAT est un des membres les plus actifs du CLD. A l'intérieur des CLD, le monde associatif est véritablement interpellé. En appui sur le travail de l'IUT et de M. POISAT, on réfléchit à ce qu'est l'associatif. Quelles sont les associations qui travaillent véritablement sur le développement local ? Quelles sont celles qui travaillent véritablement pour l'intérêt général et pas une petite somme d'intérêts particuliers ? Alors, on voudrait savoir ce qu'est le rôle de l'associatif sur le Roannais. C'est la troisième thématique sur laquelle un groupe de travail se met en route. A côté de l'économique, il y a tout un monde associatif qui joue un rôle important. On ne sait pas encore comment et ce qu'on va en tirer. Mais on veut savoir à quoi sert l'associatif. Quels sont les liens entre l'associatifs et les élus et le développement du territoire ? » Entretien n°27 du 19 juin 2006**

En effet, la question de la méthode délibérative est essentielle à l'autonomie du CLD : son utilité et son efficacité en dépendent. Ce type d'enceinte peut être une simple courroie de transmission des élus et d'un groupe dominant auquel les universitaires n'excluent pas d'appartenir ou alors une modalité d'approfondissement du processus de scientification de la politique<sup>345</sup> qui se caractérise d'abord par sa capacité à enrayer les mécanismes de la domination en ouvrant le jeu au mouvement associatif et aux tendances politiques diverses.

Ce qui aurait pour double effet de diversifier les points de vue et de diminuer le poids relatif du collège des institutionnels et des élus au sein du CLD.

**« R Quand je parle de méthode, je parle d'efficacité de travail au sein du conseil de développement. Quelle peut être l'efficacité sur le terrain d'un conseil de développement ? En principe on comprend la démocratie participative, mais comment faire concrètement ? Est-ce que cela signifie qu'on va avoir une structure qui va créer de l'expertise et que les élus la prendront en compte lors de la prise de décision. Cela peut être cela. Il semble que ça se passe comme cela dans certains conseils de développement. On a une ancienne étudiante qui été embauchée en tant qu'agent de développement au conseil local de développement du Grand Grenoble. Il y a plein de commissions, ils font de l'autosaisine sur les questions qui les intéressent, ils sont saisis par les élus qui leur demandent des rapports sur des problèmes donnés, il y a un véritable**

<sup>345</sup> HABERMAS J. « Scientification de la politique et opinion publique » dans *La technique et la science comme idéologie*.(68), Paris, Gallimard 1973. p 97-132.

***travail d'expertise citoyenne qui se fait, qui n'est pas uniquement une expertise technique. Tout cela demande un travail d'animation extrêmement lourd. Donc le CLD a une fonction de proposition et d'expertise, on est un peu dans cette réflexion là, comment faire que le conseil de développement du Roannais soit autre chose qu'une simple instance qui m'a donné un avis quand on lui demande. Les élus du Roannais ne sont pas contre, on leur a dit qu'on voulait s'auto saisir, qu'on souhaitait être consulté en amont sur certains problèmes, et avant la prise de décision. Alors maintenant il faut que ça vive, que ça rentre dans le fonctionnement. Alors on va voir, à la prochaine réunion du CLD, il va y avoir un renouvellement du président. Il se représente, mais il remet en cause son mandat, il va y avoir un nouveau programme qui est celui que je vous ai présenté, basé sur le travail en groupes thématiques. On verra bien ce que les gens en diront. Un troisième groupe est en train de se mettre en place, c'est un groupe qui va concerner les associations du territoire parce que dans le contrat de Pays, il y a très peu de financements dédiés aux associations. 90 % des financements vont aux entreprises. Alors les élus eux-mêmes, comme le conseil de développement, souhaitent qu'un travail soit fait en direction des associations. Avec les étudiants de l'IUT, on a déjà travaillé sur l'économie solidaire, on a un bon réseau, on a envoyé environ 600 questionnaires aux associations. Et l'année prochaine, on va faire un gros travail d'interviewes auprès des associations. J'espère qu'on va arriver à interviewer environ une centaine de présidents d'associations pour voir comment ils fonctionnent, comment ils existent et quels seraient leurs besoins pour établir un programme d'actions les concernant au sein du contrat de pays. L'enveloppe financière n'est pas encore totalement affectée, on a encore des possibilités ».* Entretien n°23 du 29 mai 2006**

La production de savoirs académiques sur le fonctionnement des CLD est une ressource dont dispose Jacques POISAT. Responsable pédagogique de la licence professionnelle management des collectivités territoriales de l'IUT de Roanne, il jouit de la possibilité via les projets tuteurés d'enquêter sur le fonctionnement de tous les CLD de Rhône-Alpes, de proposer un travail de réflexion sur la démocratie participative et de mieux connaître le tissu associatif local. Face aux insuffisances de l'ingénierie territoriale, désarmée dans l'organisation et la production de démocratie participative, l'IUT, une partie de ses étudiants et de ses enseignants sont plus qu'un palliatif. Ils la nourrissent par la mise en œuvre de techniques dispensées lors des enseignements universitaires, (questionnaires, entretiens, publipostage) qui éclairent la compréhension de cette ébauche de démocratie participative tout en informant sur les besoins de associations.

Par ailleurs Jacques POISAT partage son expérience de chercheur au sein du CLD en esquissant un modèle de démocratie participative qu'il a rencontré notamment lors d'un colloque à l'École Nationale d'Administration Publique à Québec. Cette circulation d'expérience et de savoir dont le scientifique est le vecteur contribue à l'élaboration de la méthode délibérative.

***« Q Mais c'est quoi pour vous un conseil de développement idéal ? R Peut-être la notion d'expertise citoyenne. On se saisit d'un thème qui intéresse un certain nombre de personnes au niveau local. Puis on essaie de construire une réflexion autour de ce thème, et on fait des propositions qui pourraient être des propositions très différentes, très diverses. On a l'exemple de Grenoble.***

***On a plusieurs alternatives sur un problème parce que tout le monde n'est pas d'accord. Cela c'est le premier point. La possibilité c'est effectivement l'autoparticipation : les gens pour qui on organise les choses interviennent au niveau de la conception. Ce n'est pas facile à mettre en place, parce que ça questionne la structuration, la composition du conseil de développement. Le papier que je vous ai envoyé, on l'a présenté au colloque ville et management à Québec. C'était intéressant parce qu'on a discuté avec des gens de Québec, et ils disaient, cela fait des années que l'on expérimente cela, notamment à partir des commissions de quartier, ils appellent cela des tables de concertation. Et au début quand on a commencé, les comités de quartier ça ne marchait pas du tout, les gens venaient en masse, mais pour régler leurs problèmes de voisinage, ils s'engueulaient. Alors la mairie de Québec a mis en place un service pour gérer ces comités, offrir des formations, d'expliquer ce que c'est le développement, l'urbanisme, comment on conduit une réunion, des choses comme cela. Il y a peut être une forme de professionnalisation de ces travaux là qui apparemment a donné des résultats intéressants. Le colloque avait lieu à l'ENAP de Québec là où enseigne M. Juppé. C'est situé dans un ancien quartier, Saint-Roch, un quartier en déshérence à côté de la vieille ville, c'était la zone. Alors ils ont voulu réhabiliter le quartier, ça s'est fait sur 10 ans grâce à la participation des habitants. Aujourd'hui c'est un quartier réhabilité avec les entreprises de formation et des résidences d'artistes. Les piliers d'autoroutes ont été transformés en murs pour construire des bureaux. D'autres ont été laissés libres pour des trompe-l'œil, et une partie est pour la libre expression des gens. »***  
**Entretien n°23 du 29 mai 2006**

Considérant que la démocratie participative est un exercice difficile qui se construit et s'apprend, qu'elle n'est pas réservée aux seuls individus disposant d'un capital social et intellectuel, même si le CLD est composé de personnes sélectionnées pour leurs compétences dans un domaine particulier, Jacques POISAT transfère son savoir académique dans l'enceinte participative où il est traduit en savoir relationnel. Ce savoir d'interface est décisif dans l'action du CLD. Au départ, il s'agit d'une analyse scientifique conduite selon une méthode précise qui pourra être publiée dans une revue scientifique ou présentée dans un colloque. Mais lors de sa restitution au CLD, ce savoir académique change de forme et de nature en raison de la qualité de ses destinataires, commerçants, syndicalistes, chef d'entreprises, élus, présidents d'association, etc.. En transférant vers ses utilisateurs un mode de pensée, un type de raisonnement réflexif, ce savoir devient un des instruments nécessaires au diagnostic de l'action du CLD, qui interroge notamment sa propre capacité à délibérer par rapport à une norme ou un idéal de démocratie participative. Les utilisateurs se dotent alors d'une démarche comparative qui peut aussi être pensée comme un outil au service d'une stratégie politique. En effet, la restitution du savoir académique est un processus qui entraîne un changement dans le jeu politique. Le savoir académique malaxé devient un savoir institutionnel d'interface. Il autonomise et légitime l'institution sur sa capacité à produire des analyses, mais aussi sur sa capacité à proposer des actions.

On comprend aisément le malaise des agents de développement qui « flottent » lors des réunions du CLD. Les membres du CLD peuvent être considérés comme des « improductifs » dont les actions concrètes peinent à être mises en forme.

**« R Non, non. Quand j'assiste aux réunions de bureau du CLD où j'ai des relations très sympathiques et où, je les aime bien tous, mais quand il faut que je fasse un compte-rendu, j'en suis bien incapable. Q Pourquoi ? Ça vient de quoi ? Pourquoi avez-vous des difficultés ? R Parce que parfois, on n'aboutit pas à une décision, à quelque chose de concret, moi j'appelle ça du concret. Q C'est-à-dire ? R Bien, on dit, on va faire ça, une action avec un programme. Ça a tendance à évoluer. Les dernières fois, certaines personnes dans le bureau, je dirais que ça tient beaucoup aux personnes qui sont là, il vous est arrivé de me dire, c'est pas important, l'important c'est qu'on discute. Pour moi c'est important, mais il n'y a pas que ça. C'est vrai que parfois on repart sur une autre réunion, et on n'aura pas forcément produit quelque chose. » Entretien n°27 du 19 juin 2006**

**« R On va initier cela, il y a beaucoup de demandes. D'ici la fin de l'année, il est prévu une formation pour mettre en place une gouvernance, une démocratie participative, donner des outils parce que les développeurs, ils débarquent aussi là-dedans. Comment associer la population, les élus ou plutôt autre que les élus, les entreprises, les associations, bref, la société civile et comment on les mobilise et on les motive. C'est tout beau, c'est tout neuf, tout bien, mais il faut mettre en œuvre. Au bout d'un an, quand ils voient qu'ils n'ont qu'un rôle d'écoute, que leurs avis ne sont pas toujours pris en compte dans les décisions par les élus, au bout d'un moment, ils se lassent. Alors je pense qu'il y a aussi un problème d'éducation, le citoyen lambda qui n'est pas versé dans les problèmes de territoire, de stratégie, de développement économique, qui déboule dans un CLD, il ne peut pas toujours capter l'enjeu au niveau d'un territoire plus grand que les crottes de chien dans son quartier. C'est cela qui est difficile pour le développeur. (.) Oui c'est très net, il y a quelque temps en avait une formation, piqûre de rappel pour dynamiser les acteurs. Les trois quarts autour de la table avaient des problèmes, comment motiver les faire veut dire les gens au CLD. » Entretien n°24 du 6 juin 2006**

Le désarroi des agents de développement est lié à leurs logiques d'action. Ils mettent en œuvre des compétences établies à des fins d'actions parfois substantielles. Là, le savoir d'interface est procédural. Il nécessite une compréhension et un savoir faire qu'ils ne maîtrisent pas dans toutes ses dimensions.

La production de savoirs d'interface à fonction régulatrice, initiée par Jacques POISAT est une action collective au sein de laquelle il joue un rôle de relais entre plusieurs mondes. Chacun de ces mondes est structuré, organisé et organisateur parce qu'ouvert à un autre contexte d'action. Ce continuum est la clé du processus d'hybridation au sein du CLD. Il pétrit le savoir savant avec les expériences professionnelles et sociales de ses membres pour le transformer en savoir à fonction régulatrice. Mais du savoir savant, le savoir à fonction régulatrice conserve la démarche réflexive.

Dans le Beaujolais où l'Université de Lyon n'a pas d'établissement délocalisé dans la ville centre, Villefranche sur Saône, de tels rapprochements n'ont pas eu lieu. On note cependant que l'UMR 5600 Environnement-Ville-Société domiciliée à l'Université de Lyon III a présenté en 2008 une offre de partenariat au programme Leader Beaujolais vert désormais intégré à la nouvelle génération CDDRA initiée par la Région en juillet 2008. Outre la mise à disposition d'étudiants du Master Politiques et Aménagement des collectivités territoriales sur une période de deux années, on relève d'une part la volonté

de publier des articles scientifiques sur le thème « Beaujolais Vert /Eco Territoire » afin de donner « *une visibilité accrue au dispositif* » et d'autre part une proposition d'action de suivi et d'évaluation du dispositif qui pourra se traduire par l'étude de filières prioritaires comme la biomasse, le solaire et l'éco-construction. (Annexe 6)

Ce genre de partenariat est désormais monnaie courante en matière de développement territorial, rural en particulier. Les territoires ruraux, en manque d'ingénierie, s'inscrivent dans des programmes de recherche action plus larges comme le Programme Pour et Sur le Développement régional (PSDR) qui diffusent ensuite leurs résultats à l'échelle de la Région Rhône-Alpes via des plateformes en ligne<sup>346</sup>.

### **Le Programme Pour et Sur le Développement régional (PSDR)**

Le PSDR est un programme de recherche centré sur le développement régional initié par l'Institut national de recherche agronomique (Inra). Prenant acte de la montée en puissance du fait régional depuis les lois Defferre sur la décentralisation de 1982 et 1983, de la création d'espaces infra régionaux d'action publique, l'organisme national a initié deux programmes PSDR successifs réalisés de 1994 à 2005 avec trois puis cinq régions. Le programme PSDR3 engagé aujourd'hui sur 2007-2010 mobilise l'Inra, le Centre national pour le machinisme agricole, du génie rural des eaux et forêts (Cemagref) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad). Il concerne désormais dix Régions : un ensemble "Grand Ouest" composé de quatre Régions (Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes) et six autres Régions (Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes). Doté de près de 10 millions d'euros pour quatre ans, il devrait soutenir entre 40 et 50 projets de recherche. Son programme porte sur « *l'observation et l'analyse du rôle des dynamiques territoriales dans le développement régional via les interactions entre les différents acteurs, publics et privés, leurs organisations et institutions, les activités économiques, sociales et l'ensemble des ressources valorisées ou valorisables sur les espaces ruraux et périurbains* <sup>347</sup> ». Le territoire défini comme une « *portion de l'espace dotée de ressources naturelles et humaines, appropriée et organisée par des sociétés* », est central dans ces recherches pour et sur le développement régional.

Le PSDR cherche à favoriser l'émergence de problématiques communes aux Régions et des projets de recherches interrégionaux.

Sa particularité est la valorisation des acquis de la recherche auprès des acteurs du développement régional. Autrement dit, le développement régional est à la fois objet et finalité du programme de recherche. C'est ce que signifie la combinaison des prépositions "Pour" et "Sur" de l'intitulé du programme.

A ce titre le PSDR est conçu et construit au sein des Régions concernées, en lien direct avec les préoccupations des acteurs et avec un cofinancement égal entre les Régions et les

<sup>346</sup> Exemple de transfert et valorisation de la recherche sur les paniers de biens dans le cadre du programme PSDR 2, sous la direction d'Amédée MOLLARD et Bernard PECQUEUR. Les 22 et 23 avril 2009 au CERMOSEM sur le site du Pradel en Ardèche, les membres de l'équipe de recherche transfèrent leurs savoirs à des agents de développement venus de sept départements de la région Rhône Alpes. Nous participons également à cette logique de transfert et de valorisation de la recherche dans le cadre du PSDR 3 sur l'ingénierie territoriale.

<sup>347</sup> Programme PSDR3 Pour et sur le développement régional 2007-2010, Appel à propositions de recherche octobre 2007 sur <http://www.inra.fr/psdr3> . Consulté le 10 novembre 2008.



organismes de recherche. Par exemple Rhône-Alpes s'est alliée avec la Région Auvergne sur la thématique de l'ingénierie territoriale<sup>348</sup>.

#### L'ingénierie territoriale dans le PSDR Rhône-Alpes

Le deuxième appel à propositions de recherche 2008<sup>349</sup> pour le PSDR de Rhône-Alpes fait de l'ingénierie territoriale l'une des sept thématiques de recherche. Constatant la difficile articulation des dispositifs de développement territorial (Pôle d'excellence rurale, pôle de compétitivité, Leader+, CDRA, Pays, PNR, SCOT, contrat de rivière, chartes forestières de territoire, nouvelles formes de démocratie participative), l'axe deux du programme rhônalpin se fixe pour objectif de « *favoriser et organiser les synergies entre acteurs et les partenariats public-privé en inventant de nouvelles formes de gouvernance rurale et en développant une véritable ingénierie du développement territorial* ».

Ce programme clairement revendiqué de recherche action souhaite « *accompagner et outiller par une ingénierie territoriale la complexité croissante du développement territorial* ». Cette orientation pragmatique se traduit par les questions de recherches envisagées :

**« Quelles pratiques mettre en œuvre, avec quelles compétences, quelles méthodes, quels outils, quels besoins en produit de la recherche ? Quels nouveaux partenariats peuvent être développés dans ce cadre entre secteurs public et privé, entre recherche et développement ? Comment agents de développement, bureaux d'études et agents de l'administration font-ils converger leurs efforts, leurs compétences, leurs outils ? Comment améliorer leurs relations (promouvoir les coopérations, tempérer les rivalités) ? Pour quelles finalités et quels effets attendus ? Quelles solutions trouver pour les territoires manquant de ressources propres en ingénierie territoriale afin d'assurer une certaine équité ? »**

Cependant, « *la démarche résolument partenariale* » affichée par les scientifiques et les acteurs du développement ne va pas de soi. Pour passer de l'affichage à la pratique, un certain nombre de ponts doivent être construits. Ensuite il faut les franchir. En effet, produire des outils méthodologiques destinés à des professionnels tels que les agents de développement, des savoirs opératoires n'est pas la compétence première valorisée dans la carrière des chercheurs en sciences sociales, en science politique en particulier.

**« R Nous, ce qu'on veut, ce sont des clés de lecture de l'ingénierie. Très pratiques. Décrypter des situations d'ingénierie. Ce qu'on veut comprendre, c'est pourquoi on en est arrivé là. On veut avoir une lecture prospective, lire ce qui va se passer dans quelques années en matière d'ingénierie. Et qu'on ait également des analyses en termes de compétences, qu'on adapte nos programmes de formation. L'offre de services que l'on fait aux agents de développement. On a donc défini des critères très précis. Après, savoir si les chercheurs pourront nous apporter cela, je n'en sais rien. Les chercheurs sont très honnêtes sur ce point. Ils me disent : tu demandes de faire de la recherche sur les agents de développement, tu veux qu'on fasse de la valorisation pour les agents de développement, mais nous on valorise notre carrière en publiant des articles scientifiques. Quand je demande à un chercheur de m'aider à construire un outil**

<sup>348</sup> Thématique du PSDR3 à laquelle nous collaborons activement depuis janvier 2009.

<sup>349</sup> Programme « Pour et Sur le Développement Régional » 2ème Appel à propositions de recherche 2008 sur [www.psd-  
ra.org.fr](http://www.psd-<br/>ra.org.fr) . Consulté le 10 novembre 2008.

***d'aide à la décision, il me répond : la seule chose que je sais faire, c'est écrire un article. » Entretien n°44 du 24 juin 2008***

Le rapprochement du monde de l'action et du monde de la recherche se construit chemin faisant. La co-construction du programme de recherche est un exercice difficile de traduction qui déconstruit les frontières entre l'expertise, la science et le politique. En effet, la question de la « scientification » de l'action publique est au cœur des interrogations des acteurs de ce programme. C'est d'abord une affaire pratique et d'opportunisme qui se nourrit de la déconcentration toujours à venir des services de l'État. Mais qui pourrait avoir un impact sur l'organisation des services la Direction Départementale de l'Agriculture et la Direction Départementale de l'Équipement. Elle pourrait toucher le cœur de métier des agents de développement qui doivent être en mesure d'anticiper ces changements. Leur formation est donc un enjeu de premier ordre. Enjeu mesuré par les chercheurs qui saisissent un champ d'analyse nouveau et une opportunité de formation pour les étudiants de masters portant sur le développement territorial.

***« R On voit bien que la co-construction est très difficile. Ce n'est pas lié à l'ingénierie territoriale. Nous, acteurs, se mettre dans le rythme de la recherche, dans leur logique, c'est très compliqué. Et l'inverse est vrai aussi, c'est difficile pour les chercheurs de descendre au niveau des agents. Et puis on s'aperçoit que sur cette question de l'ingénierie territoriale, les chercheurs arrivent à très peu mobiliser de ressources. Ils sont un peu courts. Les chercheurs ont raisonné, l'actualité leur a fourni un argument, l'État est en train de recomposer complètement ses forces vives sur le territoire. En recomposant la Direction Départementale de l'Agriculture et la Direction Départementale de l'Équipement, la décentralisation finit de se mettre en place. Du coup, ça recompose complètement le rôle des acteurs du territoire, ça ouvre des champs nouveaux de formation, et de réflexion. On a fini de boucler la boucle. Donc ce ne serait pas trop idiot de se mettre sur ces questions d'ingénierie territoriale. Mais moi, je ne lâche pas le morceau, je vais les faire bosser sur l'ingénierie territoriale, mais on voit bien que ça ne les intéresse pas plus que ça. » Entretien n°44 du 24 juin 2008***

De surcroît, en période de disette budgétaire et de réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche, les commandes publiques et les contrats financés par l'État et la Région sont une opportunité à saisir. En contrepartie elles orientent les thématiques vers la recherche développement ou recherche appliquée « socialement plus utile ».

***« R Oui, en plus il y a définition conjointe du processus de recherche. Je ne sais pas si ça existe dans la réalité mais c'est écrit comme ça sur le papier. Nous, on a été mobilisé sur le PSDR2, comment faire de la valorisation auprès des agents de développement. Le constat que l'on avait fait émerger, c'était : les résultats de la recherche sont difficilement accessibles et transférables aux agents de développement. Ça nécessite soit un travail supplémentaire des chercheurs pour que ce soit compréhensible pour les agents de développement. Soit un accompagnement à l'appropriation. D'où l'idée de mailler dès le départ. L'État, la Région ont écrit un document pour définir leurs priorités. À tour de bras, dans ce document, apparaît le terme « ingénierie territoriale ». Nous, c'est un mot que l'on n'utilise jamais. C'est un mot que l'on voit apparaître de plus en plus au Ministère de l'agriculture, à la DIACT. Mais moi, je ne sais pas ce que signifie « ingénierie***

**territoriale ». Alors j'ai fait une demande : en disant, nous, le CRDR on voudrait aborder la question de l'ingénierie territoriale avec trois axes. Premièrement, décrypter ce qu'est l'ingénierie, montrer que sous ce terme générique, il y a des situations très différentes. Deuxièmement travailler la composition de l'ingénierie territoriale. Quels sont les corps de métiers qui interviennent ? Il y a les agents de développement, mais il y a aussi les services déconcentrés de l'État, des experts, des cabinets de conseil, etc. Comment cela se compose et quels sont les facteurs de composition territoriale de l'ingénierie. Le troisième, c'est la question des compétences, et l'évolution des compétences des agents de développement. On a fait cette déclaration d'intention, en espérant que des chercheurs s'en emparent. On savait bien que personne ne s'en occupait. Mais l'État et la Région ont montré leur intérêt pour ce thème là. On fait pression un peu sur les chercheurs pour qu'ils s'intéressent à ce sujet là. Et ce fameux Institut de Géographie Alpine qui a accepté, qui s'est emparé du sujet. Pas tant parce que c'est un sujet de recherche pour eux, mais c'est un peu un passage obligé s'ils voulaient continuer à élargir au financement. Moi je dis les choses comme je les pense. » Entretien n°44 du 24 juin 2008**

Ce tournant dans le positionnement de la recherche interdisciplinaire intéressée aux dynamiques territoriales pourrait s'inscrire dans un mouvement plus large que Christian LE BART et Rémi LEFEBVRE qualifient de basculement du régime de légitimation fondé en partie sur la proximité entre chercheurs et scientifiques<sup>350</sup>.

En Rhône-Alpes ce basculement s'institutionnalise dans le Schéma Régional pour l'Enseignement Supérieur et une convention avec le réseau « *UniTeR-RA, plate-forme régionale interdisciplinaire pour le développement et la diffusion de la recherche-action et de la recherche-formation (R&F) en sciences et métiers du territoire* »<sup>351</sup>.

### **3 La proximité : une valeur commune aux scientifiques, aux politiques et aux professionnels du développement.**

La Région territorialise ses cadres d'action publique en recourant à des acteurs dont la compétence technique est reconnue par l'ensemble des institutions œuvrant au développement territorial. C'est le pari qu'elle prend en assurant la logistique de l'action publique par la structuration de l'ingénierie du développement territorial. Elle renforce la stabilité de ses dispositifs contractuels territoriaux en tant que cadre méthodologique et cadre territorial d'application des politiques procédurales. Ainsi le savoir et son partage deviennent une ressource centrale dans le « *policy making* » régulateur, à partir de laquelle la Région en manque de budget peut s'imposer dans le jeu institutionnel. Elle se constitue en une agence de ressources savantes et techniques dont elle favorise la circulation.

Mais, si la Région veut inscrire son action dans une régulation pragmatique, elle doit la placer dans une éthique de la discussion dans laquelle l'universalisation des intérêts

<sup>350</sup> LEFEBVRE C B et LE BART R., *La proximité en politique*, op.cit., p 24.

<sup>351</sup> Formulaire de déclaration d'intention : Articuler les problématiques et les ingénieries territoriales au service des espaces ruraux : UniTeR-RA, plate-forme régionale interdisciplinaire pour le développement et la diffusion de la recherche-action et de la recherche-formation (R&F) en sciences et métiers du territoire Projet de collaboration porté par le réseau UniTeR-RA (Universités/Territoires en Réseau –Rhône-Alpes : École des territoires et du développement régional) sur [www.inst-elevage.asso.fr](http://www.inst-elevage.asso.fr) . Consulté le 10 novembre 2008.

ne descend pas d'en haut mais émerge de la discussion libre et honnête entre les intérêts particuliers dans un processus de construction progressive. Dans cette perspective, la proximité dont la territorialisation de l'action publique est une expression peut être appréhendée comme une réponse politique à la particularisation du social<sup>352</sup>. C'est aussi une construction de ponts entre champ scientifique et champ politique dans une optique de démocratisation de l'action publique qui se cristallise dans des conventions.

### Le Schéma Régional pour l'Enseignement Supérieur

Avec le Schéma Régional d'Enseignement Supérieur et de la Recherche adopté le 8 avril 2005<sup>353</sup>, la Région « s'affirme aujourd'hui comme un interlocuteur pertinent en matière d'enseignement et de recherche. Elle constitue un niveau adéquat pour l'expression des besoins des citoyens, mais aussi pour assurer une relation efficace entre le système universitaire et scientifique et les forces vives de Rhône-Alpes »<sup>354</sup>. Au-delà du laïus habituel sur « la pertinence de l'interlocuteur » comme il existait hier des prêches sur « les territoires pertinents », qui participent au jeu normal de la légitimation de son action, la Région redéfinit ses relations avec le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur sur l'argument de proximité. A ce titre, les CDRA sont présentés comme le cadre territorial intégrateur des partenariats qui dérivent de ce schéma : « Par un effet de proximité, elles (les régions) sont à même d'exprimer les besoins de leurs territoires, d'établir une coopération avec les établissements universitaires et les organismes de recherche en région et d'apporter un plus pour leurs concitoyens » ; de surcroît la Région veillera à ce que l'élaboration des politiques territoriales dans le cadre des CDRA prenne en compte les actions contractualisées au titre du schéma régional d'enseignement supérieur et de recherche. »<sup>355</sup>.

Cette rapide présentation traduit la volonté politique de la Région de faire de la recherche un facteur de développement qui irrigue en flux continus les territoires infra régionaux tout en respectant l'autonomie du champ universitaire.

Le partenariat entre la Direction des politiques territoriales de la Région et le réseau *UniTeR-Ra* illustre également l'enrichissement des politiques territoriales en contenu scientifique.

### Le réseau *UniTeR-RA*

Le réseau *UniTeR-RA* (Universités/Territoires en Réseau –Rhône-Alpes : École des Territoires et du développement régional) rattaché à l'UMR PACTE-Territoires se positionne à l'intersection du PSDR3 et du Schéma Régional pour l'Enseignement Supérieur initié par Rhône-Alpes. Il est inscrit dans le cluster n°12 « *Dynamiques sociales et territoriales, exclusions et intégration, espaces et modes de vie : rural, périurbain, villes* ».

Dans sa déclaration d'intention *UniTeR-RA* fait expressément référence aux pratiques de transfert technologique couramment utilisées dans les sciences dures :

**« Dans un domaine où l'innovation est pour l'essentiel d'ordre méthodologique, la valorisation et la diffusion des avancées passent par la formation continue mais également initiale, laquelle demande -pour une large part encore- de**

<sup>352</sup> Revue MOTS. *Les langages du Politique*, « Proximité » n° 77, mars 2005, 170 p.

<sup>353</sup> Délibération n° 05.03.269 du 8 avril 2005, Délibération du Conseil régional schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>354</sup> *Ibidem* p 12.

<sup>355</sup> Délibération n° 05.03.269 du 8 avril 2005, Délibération du Conseil régional schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, p 34.

**concevoir et d'expérimenter des dispositifs de R&F (recherche&formation), à l'instar de ce que les sciences « dures » et les industriels ont fait il y a déjà longtemps avec la R&D.**

Partant du constat de l'existence de 70 formations en développement territorial en Rhône-Alpes, de la présence de 1200 étudiants en stages professionnalisants de longue durée au sein de structures rhônalpine, les membres du réseau UNITERRA proposent de définir les besoins émergents en termes de compétences et de formation, dans la perspective d'une réflexion partagée sur la définition d'une politique régionale formation/recherche dans le domaine du développement et de l'aménagement des territoires<sup>356</sup>.

Une des applications concrètes de cette démarche se traduit par la création de l'observatoire régional des stages professionnalisants en développement territorial (ObSTer). Il s'agit d'identifier les stages qui apportent une valeur ajoutée au processus de développement de manière à les diffuser dans les territoires et les intégrer aux formations ayant trait au développement territorial.

En effet, les stages professionnalisants en aménagement et développement territorial constituent une ressource à valoriser, pour trois raisons principales :

- environ 800 étudiants de licence professionnelle et de master professionnel réalisent des stages de longue durée chaque année,
- ces stages s'effectuent en grande partie dans des structures rhônalpines,
- les missions de stages portent très majoritairement sur des démarches ou des projets à caractère innovant.

La valorisation de la « plus-value » issue des stages n'a jusqu'à présent pas fait l'objet d'une préoccupation scientifique ou institutionnelle, alors que les informations extraites des stages constituent une véritable ressource potentielle utile pour tous les acteurs dans leur ingénierie et pour leur territoire<sup>357</sup>.

On relève notamment que pour les années 2007 et 2008 les stages sont réalisés dans des structures d'accueil situées sur des territoires relativement proches des grandes agglomérations et que des pans entiers du territoire rhônalpin à dominante rurale sont vierges de stagiaires. En d'autres termes, les territoires les mieux dotés en formation universitaires et compétences multiples nécessaires à l'ingénierie sont ceux qui attirent la compétence des étudiants stagiaires<sup>358</sup>.

Ce projet d'observatoire soutenu par M. Roger FOUGERES, Vice-Président délégué à l'Enseignement supérieur et à la recherche et M. Didier JOUVE, Vice-Président délégué à l'Aménagement des territoires et au développement durable est un instrument de connaissance fine de la localisation de l'ingénierie qui peut permettre à l'avenir à la Région de mieux orienter l'accueil des stagiaires dans les territoires pauvres en la matière. Cette connaissance participe de la légitimation de cette collectivité locale à intervenir de manière plus qualitative dans le processus de développement territorial.

<sup>356</sup> UNITERRA : Réunion ObSTer : réunion d'échanges et d'information du 25/02/2009.

<sup>357</sup> BOURDAT M. Mémoire de Diplôme de Recherche Technologique Spécialité Développement territorial. *La formation en Rhône--Alpes : interface entre innovations méthodologiques & ingénierie du développement territorial* soutenu le 10 Décembre 2008.

<sup>358</sup> Informations tirées des travaux d'étapes d'UNITERRA, fournies par M Grégoire FREYT, enseignant chercheur en Géographie à l'Institut de Géographie Alpine et Coordonnateur d'UNITERRA.

### **La proximité, cadre cognitif et cadre d'action redéfinit le régime de légitimation de l'action publique**

Pour les analystes de l'action publique territoriale, la proximité est subséquente du retour du territoire comme modalité de légitimation de l'action publique<sup>359</sup>. Un exemple de communication institutionnelle en témoigne<sup>360</sup> :

**« Alors que l'économie se mondialise et que nos sociétés deviennent de plus en plus complexes, nous redécouvrons aujourd'hui les vertus de la proximité, de l'enracinement et de l'initiative locale. Autant de valeurs que la Région Rhône-Alpes a souhaité promouvoir dès 1994 en initiant les Contrats Globaux de Développement. Nous avons été parmi les premiers à saisir l'opportunité de cette nouvelle procédure pour réfléchir à l'avenir de notre territoire. Le Contrat Global de Développement que nous avons signé avec la région en décembre 1995 reflète en effet la volonté des élus, du monde viticole, des décideurs économiques et des partenaires touristiques et culturels du Beaujolais-Plaine de Saône de se mobiliser autour d'un projet de développement concerté et cohérent. Cinq ans après où en sommes –nous ? Plutôt que de dresser un bilan exhaustif des 65 projets qui ont été réalisés ou initiés durant cette période, nous avons préféré mettre l'accent sur quelques unes de ces actions à valeur exemplaire, innovante ou transversale sur l'ensemble du territoire. Ce document est une base de réflexion qui nous permettra, ensemble, de dresser un premier bilan et de définir nos priorités futures, en lien avec la réflexion engagée sur le Pays Beaujolais. Nous pourrions ainsi travailler à l'élaboration d'un nouveau Contrat Global de Développement pour lequel nous proposerons notre candidature à la Région Rhône-Alpes ».**

La création des territoires de projet par les notables est justifiée par une rhétorique bien huilée de résistance au global, à la mondialisation. L'argument est construit sur des thèmes récurrents de la justification des actions publiques territoriales « mondialisation, complexité, innovation et localisme » qui constituent le noyau idéologique de cette construction politique. Il met en avant les vertus de l'action locale volontaire et concertée pour lutter contre les effets néfaste de l'épouvantail « globalisation ».

Ici, la proximité est synonyme de paternalisme protecteur qui cherche à couvrir à l'ensemble de la population. Mais surtout, l' élu a besoin d'un territoire identifié parce que sa légitimité politique passe par l'identification à un territoire qui relève de sa circonscription électorale. Au fond, cette communication institutionnelle fondée sur la proximité vise à renforcer le monopole de représentation d'un territoire que détiennent les élus<sup>361</sup>. Représentation qui doit être connue du plus grand nombre<sup>362</sup>.

<sup>359</sup> Cahiers lillois d'économie et de sociologie *Les nouvelles politiques locales* L'Harmattan, 2001, 272 p.

<sup>360</sup> Extrait de la couverture du dépliant d'information CONTRAT GLOBAL DE DEVELOPPEMENT DU BEAUJOLAIS VAL DE SAONE de Février 2000.

<sup>361</sup> LE BART C. « Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale » dans *Les nouvelles politiques locales*, op.cit. , pp 415-427.

<sup>362</sup> Les CDPRA et CTEF étudiés sont visibles sur le réseau internet aux adresses suivantes : [www.paysduroannais.com](http://www.paysduroannais.com) , [www.ctefduroannais.fr](http://www.ctefduroannais.fr) et [www.paysbeaujolais.com](http://www.paysbeaujolais.com) .



Pourtant réduire la proximité à sa seule signification idéologique, de domination, serait, selon Philippe GENESTIER, prendre le risque de passer à côté de l'hypothèse selon laquelle « *la proximité comme cadre et focale cognitifs procéderait peut être d'un paradigme articulant représentations et valeurs, options épistémologiques et orientations praxéologiques* »<sup>363</sup>.

Même si la science politique en général porte sur la proximité un regard critique. En effet, Christian LEBART et Rémi LEFEVRE estiment que « *les détracteurs de la proximité s'appuient sur une conception de la légitimité privilégiant la distance, jugée ontologiquement nécessaire, entre l'instance politique et le corps social sur lequel elle exerce son pouvoir* »<sup>364</sup>. Cependant « *l'idéologie de la proximité, idéologie cousine de l'idéologie du terrain imprègne fortement l'univers des sciences sociales. Professionnels de la recherche en science sociale et professionnels de la politique partagent cette même croyance dans la force de la présence sur le terrain* ». Aussi, la force de l'empirisme et « *les approches qualitatives ont-elles été fortement réévaluées dans la hiérarchie symbolique des méthodologies* ». Dans cette perspective, le chercheur « *veille à circonscrire le domaine de validité scientifique des énoncés qu'il produit, à le « localiser »* ».

Cependant, à l'instar de Philippe GENESTIER, considérer la proximité comme cadre cognitif et cadre d'action, c'est peut être se rapprocher d'une forme de référentiel global tel que le définit Pierre MULLER<sup>365</sup>. Appliquée au développement territorial, la proximité baliserait le champ de perception de la réalité pour les scientifiques, les politiques et les professionnels du développement. Elle structurerait l'action collective.

Autrement dit c'est la caractéristique essentielle de l'ingénierie territoriale en action que de constituer un cadre cognitif et d'action qui prend les traits d'un référentiel d'action publique. Celui-ci repose sur une rhétorique participative<sup>366</sup> qui appelle les citoyens-usagers, les experts à résoudre les problèmes du quotidien en les prenant à bras le corps. Proximité et participation seraient une condition du dialogue pré-scientifique nécessaire à la scientification du politique.

Car dans ce cadre cognitif, il s'agit bien de poser la question de l'utilité pratique de la science. Comme l'écrivait Émile DURKHEIM, dans la polémique qui l'opposait à Gabriel TARDE sur la place du crime dans la société et sa manière de l'appréhender<sup>367</sup> : « *Ce n'est pas croire en la science que de la réduire à n'être qu'un simple amusement intellectuel..., incapable de servir à la réglementation positive de la conduite. Si elle n'a pas d'utilité pratique, elle ne vaut pas la peine qu'elle coûte* ». Ailleurs il résume cette idée d'un trait<sup>368</sup> : « *Il ne suffit pas de savoir ce que nous devons vouloir mais pourquoi nous le devons* ».

<sup>363</sup> GENESTIER P. « La thématique de la proximité. Composante d'une épistème, expression d'une idéologie ou bien symptôme d'une certaine vision du monde ? », dans LE BART C., LEFEVRE R. (dir) *La proximité en politique. Usages, rhétorique, pratique*, 2005, Presse Universitaire de Rennes, p 291.

<sup>364</sup> LEBART C., LEFEVRE R. *op.cit.*, p 25.

<sup>365</sup> MULLER P. « Référentiel » *Dictionnaire des politiques publiques* BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P., 2<sup>ème</sup> édition, 2006, p 372-378.

<sup>366</sup> Comme il est écrit dans le compte rendu de la Matinée d'échanges du 19 juin 2003 sur les démarches participatives document sur [www.aradel.fr](http://www.aradel.fr), cité p 5. « Afin d'instaurer un dialogue constructif il peut s'avérer utile de réaliser des formations afin de partager une vision commune de la problématique et un même langage. Cette médiation doit faciliter le portage politique de la participation qui seul permet de concrétiser la production collective ».

<sup>367</sup> .DURKHEIM E. « Crime et santé sociale », *la Revue philosophique*, 1895, p 518-523.

<sup>368</sup> DURKHEIM E. *Les règles de la méthode sociologique*, PUF (1937), 11<sup>ème</sup> édition de 2002, p 49, 55, 56.

Si dans les politiques procédurales, les scientifiques revendiquent leur volonté de participer à l'innovation et à la modernisation des formes de la régulation de l'action publique, non seulement, la distinction entre recherche fondamentale et recherche finalisée est accessoire mais de toute manière, ils participent à la construction de la norme sociale. S'agit-il là « *d'une importante transgression* »<sup>369</sup> des règles du métier de scientifique ? La question reste ouverte. Mais on est porté à penser que la production scientifique qui enrichit les savoirs de l'ingénierie territoriale tente de sortir des querelles entre les tenants de « la science pure » et les partisans de la recherche action et de l'expertise. Ces derniers pourraient sans doute se reconnaître dans le postulat de construction sociale des sciences et des techniques<sup>370</sup>. Dans cette conception, si la science et les techniques sont socialement construites, le social est lui aussi techniquement construit. Les scientifiques, par la production d'instruments de savoirs très variés, s'invitent ainsi à la construction du social. Si le clivage sciences/politique n'est qu'une variante du même clivage sciences/société, l'enrichissement scientifique de l'ingénierie territoriale pourrait constituer en soi une nouvelle étape dans le processus de « scientification » de la politique.

Cette façon de s'inscrire dans la société est une sortie par le haut de l'ambiguïté académique à l'endroit de la recherche action. A propos de son application au développement territorial, Michel de BERNARDY écrivait : « *Cette démarche heuristique, autant à l'adresse du chercheur que des acteurs, se veut une pédagogie de l'action dans un cadre d'intelligibilité la plus active possible des effets de cette action. La recherche-action apparaît alors comme une méthode permettant de lier les connaissances ou les réflexions accumulées auparavant (par d'autres expériences ou issues des avancées de la pensée) à la dynamique précise de l'action. Il est vrai qu'à être investi dans l'action, le chercheur ne peut pas toujours dire dans l'instantanéité de ses résultats sans risquer de déclencher des conflits larvés à des moments peu propices pour cela. Mais c'est là une question de prudence et de diplomatie de l'action et non un signe d'incompatibilité de la simultanéité action/connaissance. C'est ce que la pratique relève intuitivement sous la forme d'une sensation de contraction des temps, celui des hypothèses et celui de l'expérimentation qui s'enchevêtrent* »<sup>371</sup>.

Dans cette perspective, l'enrichissement scientifique du développement territorial et de son ingénierie dans les CDPRA marque une évolution institutionnelle vers la régulation pragmatique en ce qu'il est une invitation à une interrogation collective où, peut être, les faits et leur définition compteraient-ils autant que les valeurs dans la prise de décision politique.

## **B La gestion des interdépendances renforce la position des agents de développement**

---

Communément le pragmatisme s'entend comme un jugement basé sur les conséquences pratiques d'une action. On l'oppose à l'idéologie comme fondement de l'action.

<sup>369</sup> MEMMI D. « Savants et maîtres à penser, la fabrication d'une morale de la de la procréation artificielle », *Actes de recherches en science sociales*, n° 76- 77, p 98.

<sup>370</sup> ALKRICH M., CALLON M., LATOUR B. *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Mines, Paris Presse, 2006, 303 p.

<sup>371</sup> DE BERNARDY M. « Parcours individuel d'un funambule étayé par une approche pragmatique d'une équipe de recherche aujourd'hui disparue, le centre d'Etudes et pratiques sociales (CEPS) dans .DE BERNARDY., M. DEBARBIEUX B. (dir), *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Publication de la MSH-Alpes, 2003, p 145.



Sur le plan philosophique, HABERMAS définit le modèle pragmatique<sup>372</sup> comme une étape de la rationalisation wébérienne des États modernes qui repose, non plus sur la séparation entre le savant et le politique<sup>373</sup> à l'instar des « *modèles décisionniste et technocratique* »<sup>374</sup>, mais sur une interrelation critique entre scientifiques et politiques qui explore les ressorts de la domination pour les casser. En pratique, le dialogue entre science et politique requiert d'une part, la traduction des informations scientifiques en langage courant de l'action. D'autre part, la retraduction à partir du contexte des problèmes pratiques en direction de la langue spéciale des recommandations techniques et stratégiques.

Toutefois, cette rétroaction parce qu'elle induit la création et la diffusion de méthodes de travail parfois communes aux politiques, aux scientifiques et aux techniciens, ainsi que la multiplication des postes de liaison, peut conduire à la confusion des cadres de l'action et des cadres de l'analyse de l'action. L'ingénierie territoriale peut alors s'approprier les outils mobilisés dans le champ scientifique à des fins de domination et de reconnaissance statutaire. Dans ce cas, c'est le versant bureaucratique de la régulation qui l'emporte.

## 1 Une logique d'extension et le renouvellement des compétences

La recherche d'une régulation pragmatique qui s'affiche dans les différents programmes et expériences de recherches présentés renforce la position des agents de développement. Ils participent à la création d'un savoir d'intermédiation, à mi-chemin entre le savoir savant et le savoir de gouvernement. Par exemple, un des membres du CRDR intervient dans de nombreuses formations universitaires professionnelles. A défaut de pouvoir vraiment peser sur la définition conjointe des programmes avec les universitaires, il cible les formations qui touchent beaucoup d'étudiants en relation avec le développement territorial.

**« R On a déjà monté et des journées d'échange d'expériences et d'information avec eux. Intéressant pour les agents de développement de rencontrer des universitaires. Cela était un lieu important de réflexion sur la territorialisation. On s'est beaucoup croisé. On a travaillé ponctuellement sur des séminaires. Mais on est toujours resté à la marge. Alors que nous, on voulait entrer dans la définition conjointe des formations. Cela a toujours été un mur. (.) On voulait avoir un impact. On était naïf. Contact avec les agents de développement sur le terrain, on voulait faire remonter aux universitaires. Le cœur des métiers de l'universitaire n'est pas l'enseignement mais de faire de la recherche. Justement on s'est aperçu qu'aucun universitaire n'avait comme objet de recherche la formation des agents de développement. On a eu des relations ponctuelles, mais en continu à la marge de ce que fait habituellement le CRDR. Je me suis dit au bout d'un moment : si on n'arrive pas à réfléchir avec eux, on va intervenir dans les formations. Donc on cible tous les ans, les formations qui touchent beaucoup d'étudiants pour intervenir en tant que professionnel. (.) Je n'ai pas**

<sup>372</sup> HABERMAS J. « Scientification de la politique et opinion publique » dans *La technique et la science comme idéologie*. (68), Paris, Gallimard 1973, p 106.

<sup>373</sup> WEBER M. *Le savant et le politique*, PLON, Bibliothèques 10/18, Paris, 1963.

<sup>374</sup> Pour l'auteur, le modèle décisionniste dissocie les problèmes de l'existence et des valeurs d'une part et la problématique objective des faits d'autre part. En conséquence, il ne permet pas de réaliser les valeurs dans la pratique. Il n'échappe pas à l'essence irrationnelle de la domination. Le modèle technocratique, s'il maintient l'exigence de rationalité de la domination, soumet le politique à des contraintes objectives et rend sans objet toute expression de la volonté politique réduite à légitimer le personnel administratif.

**les noms précis des Masters. Le Masters développement rural de Lyon 2, le mastère sociologie appliquée au développement rural de Lyon 2. On intervient également dans les licences professionnelles comme le patrimoine touristique au CERMOSEM au lycée agricole d'Aubenas, en licence d'aménagement et de développement des espaces périurbains à Vienne en partenariat avec le Lyon 2. Et puis l'année prochaine, certainement à l'ISARA, une intervention sur qu'est-ce que c'est que les métiers du développement, quelles sont les compétences, quelles sont les difficultés de ce métier. Qu'ils aient une représentation de ce qu'est le métier. Et puis aussi sur le marché de l'emploi et les stages. On a beau dire que ces formations sont professionnalisantes, donner des conseils aux étudiants pour que leurs stages soit vraiment professionnalisants. » Entretien n°44 du 24 juin 2008**

D'autres interventions plus ponctuelles peuvent être signalées. Un animateur du site de proximité Vals d'Aix et Isable intervient dans la licence professionnelle de gestion et management des collectivités territoriales de l'IUT de Roanne. Un ancien chargé de projet Pays du Beaujolais intervenait pour le compte du Master aménagement développement territorial de L'Université Lyon 3.

Ces différentes interventions d'agents de développement dans les formations universitaires initiales en complément aux programmes de recherche comme le PSDR se situent dans cette chaîne de production et d'utilisation de savoirs et savoir faire dont ils sont un maillon essentiel. En multipliant leurs interventions dans des champs d'activité différents, non seulement ils entretiennent la logique de relais mais ils étendent et renouvellent leur compétences.

### **La polyvalence**

La polyvalence est une des caractéristiques essentielles de l'activité des agents de développement surtout lorsqu'ils travaillent dans des petites structures.

**« R L'agent de développement économique est devenu un spécialiste en tout genre » Entretien n°5 du 15 mars 2004**

Cette définition est unanime chez les agents de développements rencontrés. Ceci s'explique d'abord par les facteurs de contingence comme la petite taille et la jeunesse des communautés de communes qui influencent les modalités d'organisation des différents flux qui les traversent. Ces EPCI adoptent une structure entrepreneuriale<sup>375</sup>. Le président de communauté décide, l'agent de développement en général responsable des services de la communauté de communes répartit et coordonne les tâches sous la supervision directe de l'élu. La structure reste informelle et organique, ni technostucture, ni ligne hiérarchique.

Dans les structures qui se bureaucratisent comme les communautés d'agglomération de Villefranche sur Saône et de Roanne qui emploient beaucoup plus de personnel pour faire face aux compétences déléguées, cette appréhension du travail reste la même.

La polyvalence se mesure à la diversité des tâches et aux différents domaines d'intervention qui font de ces individus des points d'intersection entre des problèmes, des compétences et des solutions. Ils sont nécessairement appelés à décloisonner leur travail, la taille de leur carnet d'adresses en atteste. Leurs formations de second ou troisième cycle universitaire, la mutualisation des expériences, l'utilisation des Nouvelles Technologies de

---

<sup>375</sup> MINTZBERG H, *Dynamique et structure des organisations*, Les éditions d'organisation, 1993, 440 p.

la Communication et de l'Information favorisent l'échange d'informations et renforcent les cultures et pratiques communes du développement.

**« R Pour revenir sur les gens avec qui je travaille, qui se disent et qui sont développeurs territoriaux et qui ont plus de 50 ans, on n'a pas du tout la même façon de travailler. Ils sont moins ouverts sur l'extérieur, moins dans des réseaux comme nous on peut l'être. Moi, je vois le DESS, on était une promo de 18, on est resté cinq ou six à s'appeler régulièrement, on est dispatché partout en France. On s'appelle régulièrement, j'ai tel problème, comment t'as fait sur ton territoire ? On a des associations qui nous aident aussi, l'ARADEL par exemple, Association Régionale des Animateurs de Développement Economique Local. Elle regroupe tous les développeurs économiques régionaux, elle organise des rencontres thématiques ou non, finalement on se connaît tous et ensuite on n'a plus besoin de l'ARADEL pour savoir ce qui se fait sur les autres territoires et on prend les contacts directement. Le travail en réseau c'est vraiment important, on ne peut pas rester enfermer dans son bureau sans savoir ce qui se fait à côté.**

**Q N'y a-t-il pas un risque d'apporter des solutions standards à des problèmes différents ? R Non, effectivement les problèmes peuvent être identiques en surface mais si on fait un copier-coller de la solution, ça bloque forcément. On utilise l'expérience, on ne fait plus rien sans aller voir ailleurs. Q C'est presque de l'apprentissage organisationnel. R Oui, on est sur plusieurs projets au niveau du Grand Roanne, on va voir avant ce qui s'est fait ailleurs et dans plusieurs endroits. On rencontre pour savoir ce qui fonctionne ou non sachant qu'on est un territoire avec nos caractéristiques, sachant qu'on sera obligé de l'adapter.**

**Q Vous ouvrez grand les fenêtres ? C'est ça l'innovation dans la méthode de travail. R Je ne conçois pas de ne pas voir ce qui se passe ailleurs. Q Que ce soit de droite ou de gauche, que vous soyez Roanne, identifiée à droite et si vous appelez une agglomération de gauche, ça ne pose pas de problème ? R Absolument pas. On fait un équipement plurifonctionnel à vocation économique et événementielle de plus de 10 millions d'euros. On va à Martignes chez les communistes voir ce qui s'est fait et on a été reçu sans aucun problème. On reçoit sans aucun problème. Ça dépasse tous les clivages politiques, on est dans une autre dimension. ». Entretien n°18 du 1<sup>er</sup> avril 2004**

Une vision commune de la méthode projet se dégage : en s'appuyant sur une formation et des savoir-faire identiques, une volonté forte d'élargir les références de l'action publique se nourrit des la mutualisation des expériences.

### **L'appartenance au monde de l'expertise**

Ensuite, chez les agents de développement, ce sont les qualités propres des individus, leur capacité à entrer en relation et à coopérer par ajustement mutuel, leur sens des responsabilités qui font la différence. Gérer un projet, ce n'est pas gérer un dossier, c'est participer à la création de l'avenir. C'est signer son appartenance au monde de la prospective.

**« R1 Notre travail en partenariat, en collaboration étroite avec le président du comité de pilotage, on est là pour faire un peu de prospective, pour tracer des**

***pistes, pour faire des hypothèses, de portages, d'hypothèses sur le périmètre. » Entretien n°10 du 22 mars 2004 « R Un deuxième volet qui est plus porté sur les personnes qui travaillent sur les Pays, dans les CDRA, les aider à manager le projet de territoire, les aider à conduire une stratégie territoire, de diagnostic, de prospective, qu'est-ce que je veux faire de ce territoire dans quatre, cinq ou dix ans ». Entretien n°24 du 6 juin 2006***

C'est pour les agents chargés du développement un élément de distinction par rapport aux autres fonctionnaires territoriaux. Ce sont des agents qui ne font pas de « l'administration », ce sont des « développeurs »<sup>376</sup> qui se distinguent par la manipulation de données, qui établissent des diagnostics, ils allient réflexion et action, sont très proches de la décision politique. Entre soi on s'appelle les « agitateur de terrain » pour marquer le rôle des animateurs de l'intercommunalité par rapport aux fonctionnaires départementaux et régionaux.

***« R1 Oui, mais y a le terrain, c'est ce qui change beaucoup même si la fonction administrative est la même, c'est le côté terrain par rapport à nos homologues de la Région et du Département, eux ne sont pas toujours sur le terrain. Nous, on sillonne sans arrêt. Le terme d'agitateur de terrain, je trouve qu'il correspond très bien à notre mission. C'est faire émerger des idées, des concepts, des projets. Quand une idée qu'on a lancée est reprise par un élu, par une structure et bien j'ai rempli ma fonction, j'ai gagné ». Q Mais quand vous dites agitateurs de terrains, vous allez chercher les idées sur le terrain, c'est quoi le terrain ?***

***R2 On est au carrefour de différentes choses, vous êtes amené à rencontrer différentes personnes, vous êtes amené à rencontrer différentes situations sur le territoire, à lire différents documents, et puis un jour vous tombez sur l'idée, vous formalisez une idée. R1 Oui, c'est ça, on est là pour formaliser, faire reformuler les acteurs économiques, culturels, sociaux. Euh, des projets propres à nous, amenés sur la base de notre propre réflexion, il ne devrait pas y en avoir tant que ça. En fait, on reçoit toutes ces informations et on reformule. R2 On met en relation aussi, on peut jouer les intermédiaires entre deux entités, c'est ce carrefour dont je vous parlais, carrefour des idées extérieures, des personnes extérieures, qui fait qu'on est l'élément qui fait monter la mayonnaise. R1 On est le carrefour du développement ! On se balade sur le territoire, on est embauché par la communauté de communes de Villefranche. On a un ordre de mission qui couvre l'ensemble du Département. Moi, j'estime qu'on ne doit pas passer plus de la moitié de notre temps au bureau. Ça dépend des périodes. Y a des moments où on est plus dehors et y a des moments où on épluche les dossiers et on est plus au bureau. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004 « R On travaille dans des petites structures, on est des généralistes, on doit tout faire, du secrétariat, du développement, de l'animation, on doit faciliter les choses, on est proche de nos élus, on a un côté collaboration politique, technique très fort. Donc par rapport au Conseil général, on a à faire à des chefs de services mais avec des compétences très précises. Nous, on est très généralistes, on est même à la limite du politique***

<sup>376</sup> Terme utilisé en opposition aux administratifs par le vice président de la région Rhône-Alpes, M CHAMBON, Compte rendu de la réunion du 21 mars 2003. Intervention du Conseil régional sur les procédures de contrat de pays et d'agglomération publié sur le site [http : www.cgdduroannais.com](http://www.cgdduroannais.com) .

***parce qu'on est aussi la personne de confiance de notre président. (.) C'est notre force d'être généraliste et d'être proche du politique. » Entretien n° 3 du 12 mars 2004***

Cette appartenance au mode de l'expertise, de la prospective commande une forme d'encodage, une « mise aux normes » du langage. Cette mise en forme de l'argument propre au monde de l'ingénierie du projet territorial donne du poids aux mots, c'est une façon de faire savant dans une mode managériale qui ne dit pas son nom. Comme le dit de manière critique un président d'EPCI du Pays Roannais :

***«R. Quand on utilise certains mots et bien ça donne de la légitimité à la phrase que vous venez de dire ou d'écrire». Entretien n° 4 du 12 mars 2004***

Ce propos distancié sur le jargon territorial révèle un des aspects les plus marquants de la démarche projet au cœur de l'ingénierie : le sentiment d'appartenir au monde de l'innovation, celui qui est à l'origine de la dynamique de développement, qui fait de la prospective et devient un facteur clé de succès dans la stratégie de développement territorial.

### **La stabilité des agents de développement est un facteur clé du succès de la stratégie de développement territorial**

L'apprentissage, la consolidation des relations interpersonnelles suppose la durée pour engendrer la confiance régulatrice du fonctionnement du groupe technico politique dirigeant le « Pays-projet ». Or ce qui caractérise ces procédures, c'est la rotation des techniciens tant au niveau du suivi régional que des chargés de mission des CDRA/CDPRA. Donc quand un agent de développement part, (ou qu'un élu est écarté) c'est plus qu'un individu interchangeable qui s'en va. C'est une composante de la chaîne qui en se détachant peut provoquer des dysfonctionnements lourds comme on a pu l'observer dans le Roannais.

#### Dans l'animation territoriale du Pays Roannais

A l'époque du CGD du Roannais, (1994-2000), un embryon de bureaucratie professionnelle territoriale se met en place. D'une part, les locaux neufs des nouveaux EPCI bien signalés, parfois installés hors du bourg centre chef lieu de canton, dotés de moyens personnels et humains en assurent la visibilité. D'autre part, une coordination forte entre les différents animateurs des EPCI et ceux du Pays nourrit des habitudes de travail collectif grâce au soutien de l'élu pilote M. Christian AVOCAT qui accorde une grande latitude aux agents de développement dans la conception et la gestion du contrat. Dans cet « âge d'or » de l'organisation en projet, les agents de développement se réunissent en comité technique hors la présence des élus. On pourrait parler d'une émancipation de cette entité technico administrative qui filtre les projets discutés ensuite par les élus au sein du bureau exécutif. Après les départs de la chargée de mission et du chef de projet en 2001, c'est le noyau dur de l'ancien CGD qui se délie dans le CDPRA naissant. La venue de deux nouveaux chargés de projet et la nomination du nouvel élu pilote, la nécessité de reconstruire des liens interpersonnels traversant les multiples couches institutionnelles prend beaucoup de temps au détriment de la définition du projet et de la signature du contrat qui n'aura lieu qu'en 2006. A cette date, les relations semblent ressoudées. Cette situation permet aux agents de développement de peser à nouveau sur les orientations du Pays. Ils retrouvent leur capacité de régulation grâce au travail formel et informel collectif préparatoire.

Cette capacité collective leur permet de peser dans le choix des décideurs politiques. Par exemple, ils s'entendent pour proposer des noms d'élus qu'ils savent leurs alliés pour soutenir certains dossiers profitables au Pays ...et à la pérennité de leurs emplois.

**« R Alors une des stratégies des techniciens c'est de proposer des présidents de communauté de communes qui sont présidents de commissions. C'est-à-dire qu'ils sont obligés de se « sentir Pays » sur un sujet donné. Quand il faut défendre tel dossier et bien ils vont défendre un dossier du Pays. (.) Moi, je suis censée travailler pour le Pays, je vais faire en sorte de le construire. Mon élu commission du tourisme, quand il est un peu trop communauté de communes de la Côte roannaise, je vais essayer de lui apporter des arguments Pays. C'est mon travail. Ma collègue, c'est pareil, avec la communication. C'est une des stratégies qui permettent de dépasser la logique communautaire. Ça ne marche pas toujours. Ça ne marche pas toujours, ce n'est pas nous qui décidons »**  
**Entretien n°27 du 19 juin 2006**

Dans l'animation territoriale du CDPRA du Beaujolais

Le Beaujolais n'échappe pas à cette logique de rotation des chargés de mission qui retarde l'avancée des programmes d'action. Toutefois, leur situation est différente. La particularité de l'animation technique du Pays Beaujolais à ses débuts est de fonctionner en dehors de l'intercommunalité par défaut de compétence technique. A l'exception de la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche sur Saône et celle d'Amplepuis Thizy bien dotées en moyens humains et matériels, les EPCI ruraux balbutiants, n'embauchent pas d'agents de développement. En conséquence, dans les premières années, les chargés de mission du Pays doivent travailler seuls sous la supervision directe des élus Bruno CHARVET et Bernard PERRUT.

Si ce manque de personnel intercommunal peut être présenté comme un inconvénient par les animateurs du Pays, cette situation leur laisse une grande liberté d'action.

Avec les années, l'intercommunalité se structurant, SCOT et Pays sont réunis dans un local commun, l'effectif d'animation des dispositifs intégrés se développe.

Dans les services de la Région

D'une configuration territoriale à l'autre, l'animation locale des CDPRA prend des formes différentes auxquelles les directions régionales doivent s'adapter. Or, elles aussi et en particulier la Direction des Politiques Territoriales connaissent la rotation du personnel. Outre la démission du directeur des politiques territoriales déjà mentionnée, on observe que sur la durée d'un même contrat, le technicien régional référent quand il n'en accompagne pas plusieurs peut changer de service ou être affecté à l'accompagnement d'un autre contrat territorial. Cette situation ne favorise pas la connaissance fine du territoire, nécessaire à l'accompagnement des acteurs locaux.

**« R C'est bien connaître les acteurs, le jeu des acteurs, avoir une bonne connaissance géographique du territoire, les modes de transport, en termes économiques aussi, savoir quels sont les principaux secteurs d'activité, les entreprises qui ont un rôle moteur sur le territoire. Connaître les indicateurs principaux, le taux de chômage. Les centres de formation. Mais dans ma réponse je voudrais apporter un second temps. Il y a l'information des acteurs, mais c'est beaucoup de l'instruction de dossiers. La Région, compte tenu du contexte budgétaire va devenir de plus en plus une collectivité gestionnaire. Donc je pense que l'on va avoir un rôle renforcé de suivi, c'est un rôle important mais qui s'éloigne un peu du développement. (.) A la Région, on fait en partie de l'instruction des dossiers. En lien avec les instructeurs. C'est précieux. Après**

***faire émerger les projets avec les problèmes évoqués. Nous on est la porte d'entrée de la Région auprès du territoire. On doit donc informer sur tous les dispositifs régionaux pour faire évoluer le territoire dans ce sens. Donc on a également un rôle d'accompagnement. On a aussi un rôle beaucoup plus en amont. J'ai le cas du haut Bugey qui est un territoire qui a du mal à démarrer. Il y a conflit entre les élus, il y a un positionnement politique fortement opposé à la Région. Un ensemble d'éléments de blocages qui font que le contrat n'a pas pu démarrer. On en est encore au stade de la charte de territoire. Un travail a été effectué avec le rapporteur. On a essayé de faire démarrer ce territoire. Par exemple on finance un diagnostic global du territoire pour définir quels sont les projets que l'on pourra accompagner. Et puis on essaie de créer une dynamique pour réunir les différents acteurs pour qu'ils portent ensemble de ce projet territoire. Il me semble que lorsque la Région conduit ses actions, elle porte, elle accompagne une dynamique territoriale. Entretien n°42 du 6 août 2007***

Supporter les acteurs et les dispositifs suppose une permanence technique et une polyvalence que les techniciens régionaux ne peuvent assurer sans une réorganisation des services vers laquelle semble désormais se tourner la Direction des Politiques Territoriales. Nous aborderons ce point dans la troisième partie.

Mais nous pouvons d'ores et déjà préciser que cette évolution est une des raisons qui conduisent à réorienter les modalités de travail et l'action de l'ingénierie territoriale. Il convient d'examiner ces changements dans les lignes qui suivent.

## **2 Les agents de développement entre la production de savoirs d'interface et l'application de procédures normalisées**

Les agents de développement sont des généralistes de l'action publique dotés d'une formation initiale minimum de second cycle et couramment de troisième cycle universitaire. Ils disposent donc des compétences et de la culture générale nécessaires à la conduite de leur activité<sup>377</sup>. La compréhension de textes juridiques, l'interprétation de statistiques et de cartes, la méthode de synthèse, la rédaction de rapport constituent le socle commun à partir duquel est possible la création de savoirs d'interface qui sont le fondement de la légitimité professionnelle de ces agents. Ces savoirs sont dit d'interface parce qu'ils sont une passerelle entre le monde scientifique, l'Administration, la société civile et le monde politique. Ils s'inscrivent dans la logique de relais qui constitue le sel du métier : la capacité à découvrir le processus de développement territorial par une connaissance fine des interactions afin d'agir au plus juste. Autrement dit, l'analyse des jeux d'acteurs est un savoir d'action publique à partir duquel est produite la capacité réflexive, une forme d'autodiagnostic sur les actions conduites dans ces dispositifs. Elle s'appuie aussi sur des savoirs quantitatifs pour enclencher le processus de développement territorial. Le chef de projet du SCOT du Beaujolais compare le développement territorial à un « rubix cube ». Cette analogie pertinente met en avant le travail d'essai erreur, voire le caractère parfois aléatoire de ce processus que l'excès de procédures peut aseptiser.

<sup>377</sup> L'Enquête CRDR sur les agents de développement en Rhône Alpes conduite en 1999 et renouvelée en 2009 dans le cadre du PSDR cité plus haut, montre précisément que le niveau de formation s'est accru en 10 ans. Désormais le niveau Bac + 5 est la norme d'embauche. 68 % des agents de développement ont un niveau Bac + 5, 12% un niveau Bac + 4.

**« R Des métiers du développement. Je prends toujours l'image du rubix cube. Chacun est une des faces de ce rubix cube. Le développement local ce sont les faces invisibles ». Entretien n°33 du 1<sup>er</sup> juin 2007**

### **L'analyse des jeux d'acteurs comme savoir d'action publique : connaître le processus du développement territorial**

Dans les dossiers méthodologiques en accès libre sur son site web, l'association Entreprise, Territoires et Développement<sup>378</sup>, relais de la DIACT, fait de l'organisation de la connaissance sur le territoire une ressource essentielle au développement territorial. En effet, « *organiser la connaissance constitue la base indispensable à l'expression des enjeux d'un territoire pour élaborer un projet ancré territorialement* ». (.) *L'enjeu de l'organisation de la connaissance est de fédérer et de coordonner dans les différents champs sectoriels les éléments de connaissance au profit d'un véritable projet de développement. Elle doit conduire à l'information et à la mobilisation de plus d'acteurs du territoire possible, pour une appropriation collective des évolutions et des enjeux majeurs du territoire.*

Au-delà du savoir de mobilisation, ce support distingue deux types de connaissances qui sont une référence implicite au développement d'une expertise en sciences sociales.

D'une part ce que les experts d'Entreprise, Territoires et Développement désignent en tant que « connaissance intuitive ». Il s'agit de « la vision qu'ont les acteurs du territoire à travers leurs champs d'intervention des différents sous ensembles spatiaux, de leurs fonctions et usages ». Elle est « essentielle à la compréhension du territoire et de son fonctionnement. Elle apporte des éléments de connaissance. Elle doit permettre d'analyser les mécanismes relationnels sur le territoire (jeu d'acteurs). Cette connaissance intuitive doit être formalisée pour être exploitée. »

Sur ce point, on constate l'appropriation étendue aux généralistes du développement territorial d'un savoir savant, en l'occurrence la sociologie des organisations comme l'avait déjà relevé Jean Claude THOENIG<sup>379</sup> à propos des formations dispensées par le CNFPT aux secrétaires généraux des villes moyennes. L'analyse stratégique, la définition des systèmes d'action concrets sont une des composantes du portefeuille de compétences nécessaires aux métiers du développement territorial. Elle est même un critère de bonne gestion. Les blocages dans la mise en œuvre des dispositifs sont souvent liés à un défaut d'analyse de ce jeu d'acteurs. D'ailleurs le CRDR, fort de son expérience en fait un des points centraux de ses interventions de « dépannage ».

**« R Ce que je constate chez les agents de développement comme un de leurs problèmes, c'est qu'ils ne connaissent pas les acteurs du développement. Ou du sujet qu'ils travaillent. On s'aperçoit que dans la plupart des cas, le blocage du projet est lié à ce manque de connaissance des acteurs. Soit les agents de développement ont mobilisé les mauvais acteurs, soit ils n'ont pas actualisé leur mobilisation d'acteurs. Soit ils passent à côté des compétences nécessaires ». Entretien n°44 du 24 juin 2008**

Il s'agit cependant d'une approche praxéologique du savoir qui rapproche les cadres d'analyse et les cadres de l'action par le recours aux notions communes aux champs scientifique et politique. Par exemple, les termes tels que projet, gouvernance, influence,

<sup>378</sup> « Organiser la connaissance d'un territoire : des principes à l'action », [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) . Consulté le 10 juin 2007.

<sup>379</sup> THOENIG J.C. « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, 1994, Vol. 7, n° 28, p 64-75.



pouvoir, enjeux sont « naturalisés » dans l'analyse de l'action publique et dans l'action publique elle-même.

D'autre part il s'agit de l'analyse de sources écrites officielles quantitatives et qualitatives. Il est précisé que « *la littérature grise, (.) l'information objective, généralement quantitative doit être doublée d'une observation plus dynamique (qualitative) qui prenne en compte le point de vue des acteurs, des experts, des usagers, et permette ainsi de mieux comprendre les phénomènes sociaux, économiques, les modes de vie, les usages... ainsi que leur évolution. Cette information suppose des méthodes d'animation de débat, des outils d'observation, des moyens d'intervention* ».

On pourrait avancer que la préconisation d'une approche circonstanciée de l'information objective est celle qu'adopte tout chercheur en science sociale qui s'intéresse aux mécanismes de la régulation des ordres locaux. Cependant, l'ouverture de la connaissance à de multiples acteurs du développement et à leur enrôlement est très nettement encouragée. Elle n'est pas une méthode scientifique, elle est une démarche de concertation. In fine politique. « *L'organisation de la connaissance ne doit pas se limiter à une approche technique. Elle dépend d'une commande politique et ses résultats devront être pris en compte dans les futures orientations stratégiques et politiques. Elle est bien plus qu'une simple étape d'un processus méthodologique. Elle ne peut pas être dissociée d'une étape participative. La connaissance du territoire doit faire appel au concours des acteurs du développement, des habitants et des usagers et à leur expertise. Ceci suppose des méthodes d'animation nouvelles, du débat et bien sûr une large information* ».

Enfin, derrière cette méthode qui pourrait s'apparenter à la « *scientification* » du politique, apparaît plus nettement la spécificité de cette connaissance, en l'occurrence un savoir d'action publique. En effet, comme cette note méthodologique le précise : « *la connaissance n'a pas d'intérêt en tant que telle* ». Elle n'a pas pour finalité de nourrir la controverse scientifique. Elle doit apporter une solution pratique à un besoins constaté ou construit. « *Elle est organisée pour répondre à un besoin. C'est la commande politique qui crée le besoin, c'est l'orientation politique qui détermine le champ de l'information à mobiliser, qui légitime la démarche et garantit sa pérennité, notamment financière* ». Autrement dit, la légitimité de la connaissance et de sa démarche d'organisation est politique. Mais une légitimité politique qui se construit non plus sur la seule propagande, la lutte pour la monopolisation des représentations, mais sur la construction collective revendiquée des représentations et de l'action. La domination ne disparaît pas. Ses modalités d'imposition changent par la diffusion production de savoir d'action et l'extension de l'application des bonnes pratiques qui concernent en premier chef la multitude d'agents de développement qui ont dû, lors de leur cursus universitaire, s'essayer à des méthodes scientifiques, notamment lors de la rédaction de leur mémoire de fin d'études. Recrutés au niveau master pour les plus jeunes, au niveau de la maîtrise pour les plus anciens les agents de développement ont été familiarisés avec les obligations de la réalisation d'un rapport de stage ou un mémoire d'étude au cours duquel ils ont été en situation de demande d'information, voire d'entretien. Expérience qui compte dans le travail d'analyse et de production de connaissance qui leur est demandé sur le territoire. Expérience qui se ressent aussi dans la manière de s'ouvrir aux entretiens qui ont été acceptés de bonne grâce. Il est à cet endroit important de signaler qu'aucun des agents de développements contactés n'a refusé un entretien enregistré malgré des contraintes politiques et emplois du temps surchargés. Si la formation initiale et continue joue un rôle important, les habitudes de travail, le partage de l'information, la gestion des interdépendances entre les dispositifs constituent une compétence relationnelle qui est la clé de ce métier multidimensionnel.

Cependant l'observation des générations successives de dispositifs territoriaux et du travail d'ingénierie territoriale laisse entrevoir un changement dans la conception et la conduite du développement territorial. L'application routinière de procédures toujours plus normalisées a des effets directs sur le contenu du travail des agents de développement.

### **Le passage d'une conception organique à une conception mécaniste du développement territorial**

La professionnalisation du développement territorial est aujourd'hui à un tournant. Une césure apparaît entre, d'une part, les tenants de la logique procédurale voire procédurière qui veulent « administrer » le développement, et d'autre part, les défenseurs de l'accompagnement d'un processus qui suppose des savoirs analytiques et d'interface qui ne se réduisent pas à la gestion de programmes standardisés. En confondant territoire et procédure, les premiers ont créé les conditions d'une action publique territoriale routinière. Les seconds ont perçu le risque d'appauvrissement du métier qui se réduirait à la gestion de fonds et de programmes.

#### La procédure prend le pas sur le processus.

La confusion entre connaissance du processus de développement territorial et surinformation est un trait marquant de la dérive procédurière.

La multiplication des données statistiques, des diagnostics exigés dans chaque dispositif en est une illustration. Elle produit ses propres dysfonctionnements : elle conduit souvent à la redondance des informations exigées par les dispositifs procéduriers parce qu'elle repose sur l'idéologie techniciste simple selon laquelle plus l'information est diffusée, plus la communication entre individus et collectivité est assurée, meilleure est l'intercompréhension.

C'est pourquoi une réflexion sur la connaissance pour et sur le territoire passe par une réflexion critique sur les techniques, non pour critiquer leur rôle, mais pour relativiser leur place<sup>380</sup>.

La connaissance fine du territoire, des micro-relations qui peuvent être converties en opportunités de création d'activité ne provient pas nécessairement de la multiplication des diagnostics territoriaux, des informations à caractères sociaux démographiques et statistique comme les portraits de territoires en ligne de l'INSEE, ou encore des Systèmes d'Informations Géographiques. Aussi conviviales qu'elles soient, ces bases de données n'améliorent pas la connaissance des interactions fines qui parcourent les territoires.

Par exemple, la mise en place d'observatoires pour informer les acteurs du développement, ne résiste guère à l'analyse de leur apport à la compréhension du processus de développement territorial.

L'observatoire des territoires crée par décret du Premier Ministre en septembre 2004<sup>381</sup> est une base données qui propose de multiples entrées que l'on peut consulter sur le site [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr). Institutionnellement, il est présenté comme « *un lieu de synthèse sur les analyses portant sur les dynamiques territoriales, un lieu d'échange d'expérience, et il anime un programme d'études et de recherches en vue d'améliorer les méthodes d'observations et d'analyse des territoires, ainsi que l'expertise française dans ce domaine* ».

<sup>380</sup> WOLTON D « La communication, un enjeu scientifique et politique majeur du XXI<sup>e</sup> siècle », *L'Année sociologique*, 2001/2 - Vol.51 p 309-326.

<sup>381</sup> Le décret du premier Ministre n° 2004-967 du 7 septembre 2004 portant création de l'observatoire des territoires.

sur la scène européenne et internationale ». Concrètement, il s'agit d'un portail Internet qui permet d'accéder à d'autres sites d'information comme l'INSEE, La Documentation française, d'obtenir des cartes interactives et de nombreux indicateurs qui datent souvent de quelques années et ne mesurent qu'imparfaitement les logiques territoriales.

Sur ce point la Région Rhône-Alpes n'est pas en reste. Son nouveau service d'ingénierie territoriale, Planification spatiale et Grands projets au sein de la Direction des Politiques Territoriales met en ligne des informations de même nature sur le site <http://territoires.rhonealpes.fr>.

Au niveau infra régional, les CTEF envisagent également de s'équiper de ces outils.

Ces bases de données fournissent d'abord des informations de nature administratives sur les territoires. Elles précisent quelles procédures les recouvrent, quelles institutions les portent, qui en sont les animateurs. Elles permettent de connaître les dernières prises de position d'un Ministre, du Président de Région, d'un vice-président. Ce sont des informations utiles, elles accélèrent l'accès à l'information administrative. Elles sont une des composantes de l'ingénierie territoriale. Mais elles n'améliorent pas la connaissance des interactions fines qui parcourent les territoires.

Le savoir utile aux actions de développement relève plus de la veille, de l'observation continue pour définir précisément quelles sont les entreprises qui se développent ou périssent, pourquoi et comment ? S'il s'agit d'une logique sectorielle ? Surtout quand structurellement ce sont les TPE et PME qui sont les plus nombreuses dans les bassins d'emploi et qui n'ont pas forcément une représentation claire du secteur d'activité ou de la filière dans lequel elles interviennent.

**« R Il y a une inflation d'informations à caractère social, démographique, statistique, etc., mais quand vous voulez chercher les véritables dynamiques économiques, vous êtes secs. » Entretien n° 43 du 16 juin 2008**

Un cas concret peut éclairer ce point précis. Il concerne la filière bois dans le Haut Beaujolais et en particulier les petites scieries de la vallée d'Azergues, qui sont des TPE. Elle comprend des producteurs de bois qui sont d'abord des propriétaires forestiers, très nombreux, des exploitants qui sont des artisans, des bûcherons qui abattent, les scieurs qui commencent à devenir des industriels et puis des acheteurs qui sont la papeterie, les fabricants de meubles et parquets, etc. Ce sont autant de statuts, de métiers différents qui ont chacun leur logique d'action aveugle sur le reste de la filière. Le trait marquant de cette filière tient au fait que c'est le patrimoine forestier qui définit le cycle d'activité et de vente des produits transformés. Pour le Pôle Rhônalpin d'Orientation chargé de cette étude, il s'agit d'un archaïsme économique en comparaison aux autres activités économiques où le cycle de vente est fonction du client et non pas du fournisseur.

Dans le cadre du CTEF, le rapprochement des acteurs de la filière bois du Beaujolais débouche sur une reconfiguration des scieries. Jusqu'à l'établissement du diagnostic partagé du CTEF, les scieries de la vallée d'Azergues ne recrutaient que des jeunes en difficulté, en insertion, souvent placés pour des raisons sociales dans des centres d'accueil. Le diagnostic partagé a révélé leurs propres fragilités aux scieries. Pour l'entretien des machines, le recrutement de personnel non qualifié les plaçait en situation de dépendance forte aux services des équipementiers qui ne répondaient pas immédiatement à leur demande parce qu'ils avaient intérêt économiquement à retarder leur venue pour augmenter le coût du dépannage. En conséquence, certaines petites scieries étaient privées d'activité.

C'est ce genre de micro analyse qui apporte de la valeur ajoutée au développement territorial et qui permet de remédier concrètement à des dysfonctionnements constatés dans un domaine d'activité.

La construction de telles données, leur mise à jour représente un travail si difficile et coûteux que les collectivités locales peinent à le mettre en place.

**« R Tout à fait. Là, vous soulevez un problème de fond qui est : on n'a pas encore compris la nécessité d'avoir une connaissance fine des choses. C'est encore vécu comme une dépense somptuaire. Non seulement par les petits élus entre guillemets qui disent souvent : les études j'en ai plein mon placard. Effectivement, on leur met dans les pattes des études qui n'apportent rien. Ils savent intuitivement des choses qui sont, par dessus le marché, très pertinentes et qui ne sont pas valorisées. Et d'autre part, on n'a pas le recul nécessaire. Il y a un manque que je ressens sur Rhône-Alpes en général, mais que l'on peut transposer à mon avis à beaucoup de Régions. Ce non investissement dans une connaissance pertinente économique des territoires ». Entretien n° 43 du 16 juin 2008**

Par ailleurs, la connaissance fine des micro-relations est issue d'une présence forte au cœur du système d'interactions locales. Le travail qualitatif est ici de première importance. L'agent de développement doit connaître les individus qui comptent sur le territoire, son histoire.

**« R On a la dernière entreprise française qui fabrique du velours pour la haute couture. Avec le chef d'entreprise on se connaît depuis longtemps, j'avais fait avec lui mon premier comité de pilotage. On travaille là-dessus depuis 2001. L'idée c'est : dans son usine, il y a un petit bâtiment qui appartient à la commune. On voudrait y mettre un espace d'animation avec deux ateliers en pépinière d'entreprises ou en résidence pour que les créateurs puissent y venir réaliser leur activité. Show-room, création d'un comité d'entreprises qui interviennent là dessus. C'est un métier vraiment intéressant. Par exemple, hier matin j'étais avec la nouvelle aide-soignante du centre de soins polyvalent, hier après-midi, j'étais avec l'ancien directeur américain de Givenchy. Ces enjambées, c'est génial. C'est une des principales richesses du métier, c'est la rencontre ». Entretien n° 37 du 27 juin 2007**

Or l'appareillage technique qui se met en place, s'il est nécessaire à la capitalisation des informations sur le territoire apparaît plutôt comme une modalité de « routinisation » du développement qu'un outil de capitalisation de l'expérience et de mobilisation des acteurs locaux autour d'un projet de développement.

L'utilité de cette technologie de l'information n'est pas en cause, mais elle ne fait pas le développement. Il s'agit de souligner que l'expérience accumulée par des agents de développement est un bien immatériel inséparable des individus qui la portent. Nulle base de données ne peut s'y substituer. Le ratio ne suffit pas. L'engagement, ce qu'Henry MINTZBERG appelle la « force vitale » est revendiquée comme nécessaire au développement territorial<sup>382</sup>.

**« R. Nous, la capitalisation, c'est permettre à des agents de développement de travailler à partir de leur propre expérience. À la limite, s'ils ne le font pas**

<sup>382</sup> MINTZBERG H. Article cite, p 81. "An organization without human commitment is like a person without soul: Skeleton, flesh, and blood may be able to consume and to excrete, but there is no life force. Government desperately needs life force ».

**chemin faisant, s'ils le font sur les actions des autres agents, c'est de les pousser à s'interroger sur ce qu'ils ont fait et quelles compétences ils ont mises en œuvre. L'idée étant qu'ils prennent conscience des savoir-faire qu'ils maîtrisent. Deuxièmement, qu'ils soient capables de réfléchir sur ce savoir-faire. Je le mobilise sur cette action, est-ce que je ne pourrais pas le mobiliser sur une autre action ? Comment je peux le transférer à un autre agent de développement ? Et ce savoir-faire, comment le retravailler pour le mobiliser ailleurs ? Donc, on n'est pas dans la mémoire collective, ni dans l'observation. Si on fait de l'appui à la capitalisation de cette façon-là, c'est qu'on a constaté d'après les tests que l'on a faits, ce qui professionnalisait le plus. C'est grâce à cela qu'il y a plus de prises de conscience et d'avancées. C'est plus efficace que les formations, même si les formations sont utiles. On a aussi réfléchi beaucoup à la question de la mémoire collective et de l'observatoire. Moi je n'ai jamais été favorable à cela. Quand on a commencé le centre de ressources, on a eu beaucoup de sollicitations sur les bases de données, sur les projets. On a toujours refusé d'en faire pour plusieurs raisons. D'une part, parce que cette mémoire collective est rarement utilisée, rarement mobilisée. Tout le monde veut de la mémoire collective, mais personne ne la mobilise. Personne ne mobilise les bases de données. D'autre part, dès qu'on l'a créée, elle est obsolète. De plus, vu la taille de Rhône-Alpes, ce n'est pas 2, 3, 100, 200, mais 1000, 2000, 3000 opérations qu'on rentre dedans. Sur quels critères ? Est-ce que c'est sur des questions de date, sur la question de la qualité, comment évaluer cette qualité, quand on entre là-dedans. Les histoires de bonnes pratiques, je ne veux pas en entendre parler. En plus, c'est un travail phénoménal pour un centre de ressources de mettre tout cela au point. La collecte d'informations, cela implique la mise à jour, la diffusion. C'est donc hors de question. Autant faire un forum d'échanges sur lequel les personnes posent une question. Si quelqu'un peut répondre, tant mieux, sinon, tant pis. En ce qui concerne les observatoires, c'est pareil. Si l'on demandait notre avis de faire un état sur le développement rural, d'observer l'évolution du métier, pourquoi pas ? Mais j'ai l'impression qu'on ne regarde pas beaucoup les observatoires, un peu comme les bases de données. Et puis, on fait beaucoup de « copier coller ». Donc retravailler à des échelles plus réduites, on travaille au niveau de l'individu. Mais en même temps, c'est cela la mission du centre de ressources. Telle qu'initialement l'avaient conçue l'État et la Région. Quand on fait du transfert, on vérifie que le transfert a eu lieu auprès des individus entre les individus, plutôt que de faire des observatoires. On résiste à cette dérive. On essaie ». Entretien n°44 du 24 juin 2008**

#### Le risque de déqualification

En conséquence de cette lente évolution, le CRDR et le site de proximité défendent une conception organique du développement territorial qui cherche à faire émerger des potentialités d'activité. Les agents de développement mobilisent des savoirs analytiques au service de la découverte de micro-relations au cœur des dynamiques économiques et sociales créatrices d'activité.

**« R Le problème, ce n'est pas le mot territoire, c'est l'utilisation qui en est faite. Déjà on est passé du développement local au développement territorial sans trop**

**savoir pourquoi. Peut-être que certains scientifiques l'ont conceptualisé. Mais, nous, sur le terrain, on n'a pas compris pourquoi. Ensuite, on confond le territoire avec les procédures. À chaque fois qu'on parle de développement territorial, on en arrive aux crispations des procédures. C'est à dire qu'il ne s'agit pas d'une dynamique d'action, une logique d'acteurs, d'ouverture, c'est au contraire une logique de procédure qui va fermer, qui va cadenciser. En dehors de la procédure, on ne peut rien faire. En dehors du territoire, on ne peut rien faire. On pense que l'on va mettre des petites barrières aux territoires, et que l'on va se développer. Moi, je pense au contraire, que le développement c'est le contraire de l'enfermement. Et que la vie des procédures, ce n'est pas la vie de l'activité, et pas la vie des hommes. Alors je sais bien que les géographes n'arrêtent pas de nous expliquer que les territoires ce n'est pas fermé, c'est en relation avec d'autres. Alors que dans la réalité le développement territorial, c'est fermé. Et surtout, quand certaines institutions parlent de territoire ou de territorialisation, c'est pour mettre des barrières. On a un CGD, on a un contrat territorial emploi-formation, on a un plan stratégique pour l'agriculture et de développement rural, on a un Leader, etc. Ils ne se rendent pas compte qu'au final, cela cristallise les positions, des appropriations d'identité, etc., et que ça n'est pas facteur de développement. Ce n'est pas facteur d'initiative locale, ce n'est pas facteur de projet, ça peut bloquer même les initiatives. » Entretien n°44 du 24 juin 2008**

Avec la confusion entre développement territorial et procédure, les agents de développement courent le risque de la déqualification. Ils perdent la singularité de leur métier : la recherche d'opportunités d'activité économique, culturelle sur la base de la mobilisation des acteurs du territoire.

**« R Il ne faut pas se raconter d'histoires. Les grandes priorités sur les territoires sont identiques. Développer le tourisme, certes. Mais Roanne n'a pas le Louvre. Donc il faut trouver d'autres ingrédients pour développer le tourisme. Là dedans il faut trouver des logiques astucieuses. Sur le Roannais, ils ont fait un magnifique travail avec les écoles de musique. C'est original. Ce qu'il faut, c'est creuser le processus, les dynamiques internes à expliciter, à mettre en valeur. Je suis inquiet d'une normalisation des contrats de développement. J'ai animé des contrats économiques de bassins, quand je vois la lourdeur administrative des contrats de développement de Rhône-Alpes, je me dis que je ne voudrais plus faire ce métier aujourd'hui. On fait un métier d'hyper fonctionnaire. Je me dis : il y a un appauvrissement du métier qui est dramatique. » Entretien n° 43 du 16 juin 2008**

**« R Ils ne se sont pas rendus compte qu'ils se coupaient l'herbe sous le pied. Ils ont perdu la culture du développement. Même si les agents de développement ont des points communs, ce n'est pas un groupe homogène. Entre ceux qui viennent vers le développement par militantisme, ou par croyance dans le développement. Et ceux qui viennent par hasard ou par défaut. On a ceux qui sont dans l'organisation, qui vont mettre en place des procédures, qui vont mettre en place des dispositifs qui ont cadré les choses, définir des circuits de décision, des circuits de remontée d'initiatives. Après il y a ceux qui ont laissé tout ouvert. C'est disparate les pratiques. Ce qui est certain, c'est que l'état d'esprit général du moment, la décentralisation, les procédures,**

**les financements, ont donné raison à ceux qui étaient dans le cadrage, dans la procédure. En même temps, ça a vidé de sens le métier, ils ne font plus d'animation de terrain, ils ne sont plus à l'écoute des acteurs économiques, sociaux, culturels du territoire. Certains commencent à le raisonner. Et on voit même des anciens chefs de projet qui voudraient bien redevenir agents de développement. » Entretien n°44 du 24 juin 2008**

A trop administrer le développement par application de diagnostics routiniers, de procédures normalisées, les agents de développement tendent à réduire leur intervention à l'instruction des projets pour lesquels la difficulté est de trouver la ligne budgétaire correspondante.

**« R Oui, on arrive à maintenir du lien d'une procédure à l'autre. En Rhône-Alpes, c'est un peu particulier, parce qu'il y avait les contrats de développement. Donc quand les Pays débutent, il y a déjà une expérience existante. Les Pays sont arrivés, ça n'a pas trop perturbé les modes de fonctionnement. A ARADEL, ... Enfin un ancien président disait que toutes ces procédures ne sont qu'une boîte à outils financière. Il ne faut pas non plus que le développeur se noie, en disant c'est complexe à suivre, ça se superpose. Mais cela reste une des boîtes à outils que l'on va chercher en fonction du territoire. Par contre, ce qui est plus difficile, c'est de donner à un périmètre une stratégie de territoire. Cela ne s'est pas fait toujours très facilement. Et puis, au début, si vous voulez, les élus ont vu la manne financière. Les sous comptent plus que la stratégie. Mais maintenant, je pense que la nouvelle génération des contrats en Rhône-Alpes est mieux structurée, ils sont mieux établis, mieux organisés, plus professionnels. Il fallait bien démarrer. C'est l'apprentissage. » Entretien n°24 du 6 juin 2006 « R Là, on est dans la coordination de moyens. Et ce n'est pas facile. La partie, je dirais, plus intéressante du contrat territorial, c'est-à-dire développer des procédures, compléter ce qui existe, coordonner des opérations n'est pas assortie de crédits automatiques. Il s'agit de travailler sur certains projets et ensuite aller chercher les financements. » Entretien n°35 du 7 juin 2007**

#### La comitologie locale

La multiplication des dispositifs commande leur articulation, la rédaction d'avenants aux contrats, l'instruction de dossiers toujours plus nombreux. Les réunions se multiplient. La comitologie locale s'institutionnalise. Le temps passé à l'administration, à la gestion de fonds est du temps perdu pour les agents de développement « *agitateurs de terrain* ».

**« R Quand je suis arrivée, je me suis dit, avec la crise du textile, à Tarare, il y a du travail à faire. Toute naïve, je réunis des gens, on fait des trucs, des propositions. Quand on arrive à la Région, on nous dit : il y a un contrat territorial textile, ça vous ne pouvez pas y toucher. Oui, mais dans le contrat territorial textile, vous ne faites pas tout à fait ça, c'est plus général. Non, on ne va pas subventionner deux fois, vous n'y touchez pas, c'est contrat sectoriel. Pour l'agriculture c'est pareil. Il y a le contrat régional, je ne sais plus quoi pour les filières. Pour l'économie, c'est pareil. On a le droit de financer un poste d'animateur plate-forme. C'est écrit, on sait ce qu'on peut financer, ce qu'on ne peut pas financer. En réalité on est très cadré par la Région. On a tous un plan d'action qui définit ce qu'on peut faire et ce qu'on ne peut pas faire. Du coup ça défait la stratégie. La stratégie**

***c'est un ensemble. » Entretien n°34 du 1<sup>er</sup> juin 2007 « R À un moment donné, on positionne une action dans le Pays. C'était un groupe de femmes qu'il s'agissait de faire travailler collectivement, de façon volontaire, une fois par semaine. Ça a duré six mois. Je vous passe les relations avec l'ANPE. On pourrait en faire un film, un thriller même. Avec le Pays, on instruit le dossier, pas de problème. Ils le déposent au Pays. On nous dit c'est OK. On y va. On lance l'action. Il se passe six mois, on lance l'action, l'action se termine, ça n'a pas été validé en commission par la Région. Alors changement de techniciens, Jérôme est arrivé. On reprend le dossier, on le réinscrit, on fait du travail de lobbying auprès de la Région. La Région nous dit : on finance le site déjà par ailleurs, on ne va pas le financer dans le cadre du Pays. Alors en termes d'articulation, de territorialisation des politiques publiques on peut mieux faire. Il a fallu expliquer que ce n'était pas pour le fonctionnement du site, que c'était une action particulière, qu'on l'a mise en place parce qu'il y avait un appui supplémentaire du Pays. Il a fallu argumenter là-dessus. Les services ne sont pas toujours d'accord entre eux. Entre les services économiques, la direction des politiques territoriales, la direction de l'agriculture et du développement rural, ce n'est pas toujours très clair. Ça fait pas mal d'allers-retours inutiles. Au bout de l'action, on a fini par dire, le Pays prend une partie, mais il ne prend pas les repas. Je peux vous dire que sur ce dossier, en termes d'expérience, avec Jérôme on va capitaliser. Sur un autre dossier. On a fait une étude d'opportunité sur un bâtiment qui est dans une petite commune, un bâtiment qui est une ancienne grange dans laquelle on voudrait bien placer un restaurant. C'est un village enclavé, il y a 120 habitants. On dit : on ne se lance pas comme ça. On fait d'abord une étude d'opportunité. On demande à un expert de venir voir, qu'il nous donne des pistes. On monte les dossiers. Financement du Conseil régional, Conseil général et site de proximité plus contrat de Pays. L'intervention du Pays ça doit être 2800 €. Et bien là, ça a été pareil. On dépose le dossier au Pays. Le Pays dit : c'est OK. Ça remonte à la Région. Pas de nouvelle. On enquille. On lance l'étude. L'étude est finie. Ça a été le même problème. Mêmes allers-retours entre les services de la Région et le Pays, problèmes d'articulation pour ce type de politique. On a eu l'accord de la Région pour les 2800 € à la fin de l'action. C'est très inconfortable comme mode de fonctionnement. Il y avait peut-être un problème d'instruction de dossier, c'est possible. L'impression que j'ai aussi, quand le contrat de Pays dit : il faudrait faire cela, parfois, la Région dit non . La Région définit des axes, donne de l'argent, met en place des stratégies sur des politiques territorialisées, ensuite il y a des actions qui arrivent, transversales et la Région dit : cela non. Il y a un manque de lisibilité. On a du mal à se repérer dans tout cela et on arrive sur des objectifs contradictoires. Ça c'est inconfortable. » Entretien n° 37 du 27 juin 2007***

Pour autant, cette évolution du développement territorial, si elle est décriée par les tenants du développement territorial organique est considérée comme un bienfait par les partisans de sa conception mécaniste. La gestion de procédures imbriquées, complexes est une source de pouvoir pour les agents de développement dans ce type d'action publique.



### **La gestion des procédures est une source de pouvoir pour les « administrateurs du développement »**

D'après les chiffres du CRDR<sup>383</sup> sur le millier d'agents de développement répartis dans les huit Départements de Rhône-Alpes, plus de 40 % travaillent pour le compte d'associations. 40 % d'entre eux sont embauchés par les EPCI. 20 % sont répartis dans des organismes publics comme les organismes consulaires, quelques communes et les lycées agricoles qui parfois emploient des agents de développement.

Autrement dit, la montée en puissance de l'intercommunalité a eu un impact sur cette profession qui est lentement passée d'un univers militant à la gestion standardisée de compétences regroupées au niveau des EPCI.

***« R Les agents de développement économique dans les communautés de communes, les animateurs généraux, plus ça va, plus ce sont des profils qui se rapprochent des profils de secrétaires de mairie. Ça gère les zones d'activité, Ça gère les ordures ménagères, le tri sélectif. Ça se bureaucratise, du moins c'est ressenti comme cela. J'ai des collègues qui s'en plaignent. Alors que là, on a encore la chance d'avoir un boulot de terrain. Vous savez le portage de repas, c'est bien. C'est utile. Le pôle d'excellence c'est autre chose ». Entretien n° 37 du 27 juin 2007***

***« R Ça tient également à la population des développeurs. Les développeurs, j'en ai connus, c'était des militants politiques. Il y avait des recrutements faits d'abord sur des critères politiques, sur la compétence ensuite. Parfois la compétence n'était pas au rendez-vous. Qu'apporte la couleur du chat pourvu qu'il attrape les souris comme disait Mao ». Entretien n° 43 du 16 juin 2008***

Malgré ses travers, le militantisme présentait des avantages. Les agents de développement avaient au moins une lecture politique du développement territorial que lentement la dérive procédurière a effacée. Par lecture politique, nous entendons la capacité de définir les élus qui pèsent, connaître les chefs de service qui comptent dans le jeu décisionnel, s'appuyer sur des relais associatifs, syndicaux, économiques pour mobiliser la société civile.

L'opposition entre militantisme et professionnalisme a stérilisé ce savoir essentiel à la conduite du développement territorial comme mobilisation des initiatives locales. Aujourd'hui, la gestion routinière des procédures supprime le savoir relationnel. Nombre d'agents de développement des « temps héroïques » déplorent que leurs plus jeunes confrères délaissent la mobilisation des acteurs locaux, les initiatives locales pour se soumettre à l'élu et utilisent la procédure comme source de pouvoir. Les exigences d'instruction des projets, la gestion de leur imbrication et la comitologie locale sont les attributs de leur pouvoir.

***« R Les agents de développement ne savent pas se positionner par rapport au pouvoir, par rapport aux élus. Ils sont aux ordres de. Et ils ont des stratégies détournées pour retrouver du pouvoir. Ils gagnent du pouvoir sur et grâce à la procédure. Avec la procédure, j'ai mon pouvoir. Donc ils entretiennent d'une certaine façon ce processus bureaucratique. Alors que s'ils avaient un peu plus de culture politique, s'ils comprenaient un peu plus les sources de pouvoir,***

<sup>383</sup> Entre les résultats de l'enquête de 1999 et ceux de l'enquête de 2009, la proportion des employeurs n'a pas changé. On relève cependant que les associations sont en retrait. Les associations, en tête avec 43% des agents en 1999 sont aujourd'hui devancées par les structures intercommunales qui drainent près de 40% des postes.

**les relations entre les sources de pouvoir, par exemple savoir les différents niveaux d'élus, ils ne maîtrisent pas les liens entre les élus, ils ne maîtrisent pas les questions de stratégie. Ils n'ont pas de lecture politique, pas de lecture des jeux de pouvoir. De qui je suis redevable, avec qui je travaille. Quand je travaille avec la Région, avec quels techniciens, quel niveau de techniciens. Avec l'État, est ce que c'est le Préfet, le Sous-préfet, quels services déconcentrés ? Les agents de développement, de manière générale, ne mesurent pas les subtilités entre les différents niveaux de pouvoir. Formellement, ils savent ce qu'est un Préfet, un technicien, mais la subtilité des jeux de pouvoir : qui j'utilise pour faire avancer les projets, comment je me positionne avec les uns et les autres. L'agent de développement c'est quoi, là dedans. Est ce que c'est de dire Amen à tout le monde ou est-ce que c'est de définir le sens de ce métier et de savoir se positionner dans le processus ?» Entretien n°44 du 24 juin 2008**

Procédure et rôle politique des agents de développement

Par exemple, la communication institutionnelle est une question technique qui peut prendre des tournures profondément politiques. Notamment lorsqu'il s'agit de diffuser une information aux différentes strates et organes composant le Pays, plus particulièrement quand il s'agit de mobiliser la société civile. Certains agents de développement peuvent être assez « chatouilleux » lorsque le problème de la diffusion d'information est abordé. Il met en lumière les contradictions de leur travail de technicien avec le respect de la démocratie représentative et notamment comment indirectement il contribue au « dépouillement » de l'échelon communal tout en respectant la procédure. Les agents de développement sont des professionnels de la politique non élus.

**« R2 Si vous avez des membres du Conseil de Développement, vous leur dites on va réfléchir sur un projet, bien parfois ils sont informés sur des réflexions en cours avant que les conseillers municipaux des autres communes aient intégré le problème. R1 Les conseillers municipaux sont des citoyens comme les autres, ils peuvent venir, hein ! Q Pour moi c'est le problème de la démocratie participative : les membres du Conseil de développement qui représentent la société civile et qui n'ont aucune légitimité politique, sont informés sur les projets et des décisions politiques avant des conseillers municipaux qui eux ont une légitimité politique liée au suffrage universel. R1 On peut également retourner le problème. Nous on a informé les communautés de communes. Certaines jouent le jeu, elles font descendre l'information avec un temps plus ou moins long par la gazette intercommunale, par les gazettes communales. R2 Certains nous ont demandé d'intervenir, de venir sur place pour des réunions thématiques. R1 Certaines communautés de communes qui sont suffisamment structurées et qui diffusent l'information aux conseillers municipaux de base, y a des conseillers municipaux de base qui en venant aux réunions ont cette information, alors pourquoi eux et pas d'autres ? Q On inverse les rôles ! R2 C'est pas la méthode qui pose un problème, c'est la façon de l'appliquer. Si la méthode est bien appliquée dans le sens où le pays qui fait la une communication globale et que les communautés de communes font circuler l'information au niveau des communes. Q Cette question elle renvoie à la constitution politique du pays qui**

*est une délégation de second rang, c'est-à-dire qu'on a des élus municipaux, .... R1 On n'a rien délégué. Vous dites qu'on a délégué on n'a rien délégué. Q Attendez, je m'explique sur les termes utilisés, ils sont peut-être maladroits. On a des conseillers municipaux qui choisissent des délégués intercommunaux, et les délégués intercommunaux, ils font leurs salades entre eux à l'intérieur du pays.*

*R1 Non, y a qu'un délégué par communauté de communes c'est le président, donc les choses sont claires. R2 Je prends l'exemple des élus référents, le cas de M Blanchet, référent au niveau du patrimoine. Lui il est référent non pas en tant que délégué d'une communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées, mais simplement parce que sur la commune de Pommiers qui est très sensible sur le patrimoine bâti, il a mis en place une réflexion qui a fait qu'ils sont un peu leader sur cette problématique et c'est parce qu'il a fait référence sur cette thématique qu'il est devenu l'élu référent. R1 Ici ce ne sont pas les mandats politiques, ce sont des personnes ressources. R2 Il n'est pas là en tant que délégué intercommunautaire mais en tant que conseiller municipal ayant une expérience particulière sur une thématique. R1 Bon, ce n'est pas pour éluder la question, on voit où vous voulez en venir, mais est-ce que c'est notre responsabilité à nous. Q Bien entendu que non, je ne fais que demander votre avis. R1 On a une part de responsabilité bien entendu de donner une information précise, juste, qu'elle soit politique ou technique, qui soit facile à transmettre et ça, c'est pas pour dire, mais le travail il a plutôt été bien vécu par un certain nombre de personnes, et même d'élus, de personnes extérieurs qui trouvaient que la charte tout ça, compte tenu de notre charge de boulot, c'était plutôt bien fait. Après, c'est vrai qu'on a besoin d'avoir une communication un peu plus promotionnelle et ça on va le mettre en place d'ici un mois, donc une communication institutionnelle qu'on va distribuer à 7000 exemplaires, tous les conseillers municipaux l'auront, tous les responsables d'associations l'auront, ce sera en distribution libre dans les mairies, en sous-préfectures, en chambre consulaire, etc... On ne le fait pas pour tous les foyers et on n'a pas les moyens, aujourd'hui ça n'a pas d'intérêt. Q Que vous animateur vous le réduisiez à un pur problème d'information, tout à fait normal, c'est dans la logique des choses, en tant qu'agent de développement, ensuite il y a un problème politique qui se pose. R1 C'est les poupées russes. R2 Bien c'est le mille feuilles, c'est l'expression de tout le monde, c'est vrai qu'entre le base, le conseiller municipal, c'est le problème qui se pose avec l'intercommunalité et le transfert de compétences, vous entendez des conseillers municipaux qui disent maintenant on ne gère plus que le quotidien, tout ce qui est intéressant se gère au niveau de la communauté de communes. » Entretien n° 10 du 22 mars 2004*

La difficulté qu'éprouvent les agents de développement à agir en conformité avec l'ordre politique basé sur le mandat représentatif est identique chez les présidents d'EPCI comme le confie l'un d'entre eux.

*« R Alors c'est vrai que c'est un échange qui respire dans les EPCI, alors après comment les petites communes s'y retrouvent. Ensuite c'est en interne c'est chaque EPCI qui établit sa chaîne d'information. Bon, c'est vrai que c'est pas facile, ...c'est pas facile. Moi j'essaie de, ... j'essaie essentiellement que les*

**infos qu'on détient au niveau communautaire redescendent dans les communes avec deux niveaux, le bureau c'est les maires et aux délégués communautaires. Donc tout compte rendu doit être diffusé le plus largement possible et le plus rapidement possible ; je demande que les comptes rendus soient rédigés dans les cinq jours. Au niveau de la méthode j'essaie que les informations passent à tous les niveaux. Alors je sais que l'information orale passe toujours de manière réduite dans les réunions, c'est pour ça que les comptes rendus écrits je les fais passer le plus possible. Alors vis à vis du Pays un des risques que l'on avait bien identifiés lors d'une journée réunion de réflexion. Avec la mise en place du CLD, et bien on risque d'avoir des gens qui seront au CLD qui seront du monde associatif qui soient mieux au courant des affaires du pays que les conseillers municipaux des communes parce que..., alors là y a un vrai déphasage. Alors là aussi il va falloir que le Pays se pose des questions. Il faut qu'il mette en place des règles de diffusion de son info interne ». Entretien n°4 du 12 mars 2004**

Le président d'EPCI, qui ne doit sa légitimité de délégué intercommunautaire qu'aux élus municipaux, est conscient des risques d'une forme de substitution de la société civile aux « petits élus » en matière d'élaboration de projet de développement.

**« R Alors, oui, oui et puisque les élus de premier niveau ne sont plus impliqués dans la vie réelle et les grandes décisions quoi. Y a déjà un premier niveau de délégation entre l'élu de base et la communauté de communes, et puis après, de la communauté de communes au Pays, au syndicat mixte. Donc là je crois qu'il faut qu'on se pose des questions de communication interne. » Entretien n°4 du 12 mars 2004**

Le président du CLD du Roannais reconnaît la lourdeur et l'enjeu de la consultation imposée aux élus qui justifient leurs réticences à son égard :

**« R Oui mais, au début, mon impression, quand est arrivé le Pays Roannais, certains élus voyaient avec intérêt l'arrivée du pays et du CLD. D'autres étaient gênés par l'arrivée du CLD. Pas tellement à cause d'un contre-pouvoir mais comme une contrainte sur leur prise de décision. Avant d'aller dans l'action il fallait encore demander un avis, je crois que c'est cela qui gênait. Une lourdeur, une obligation supplémentaire. Désormais, je crois, que le CLD prend sa place dans le pays il commence à être accepté. » Entretien n°27 du 19 juin 2006**

Ce qui est à l'œuvre dans ces problèmes de diffusion de l'information, reconnus par les acteurs aux statuts différents, c'est d'une part, le risque de hiérarchisation des mandats entre élus municipaux et édiles intercommunaux ; d'autre part, la place qui est faite aux membres de la société civile qui interviennent dans les CLD.

En réalité, le développement territorial est en perpétuelle construction. Il oscille entre une conception organique et une conception mécaniste. Il est sujet à l'indétermination qui paradoxalement fait partie de ses dynamiques structurantes. Cette indétermination oblige l'ingénierie territoriale à se justifier et s'auto promouvoir auprès des élus locaux en quête de nouvelles formes de légitimités. Pour les agents de développement, elle constitue une opportunité qui leur permet de défendre leurs intérêts et d'entretenir des débouchés

professionnels. Dans cette perspective les agents de développement présentent quelques traits de ce que Michel CROZIER nomme la personnalité bureaucratique<sup>384</sup>.

### 3 La personnalité bureaucratique des agents de développement

Parler de la personnalité bureaucratique de l'agent de développement, c'est prendre en compte la vanité de sa fonction qui consiste à nourrir la dérive procédurière du développement territorial au détriment de ses fins concrètes.

**« R On a laissé croire qu'on allait embaucher des agents de développement qui allaient remplir une procédure. Les contrats de développement en Rhône-Alpes, les contrats emploi-formation ne produisent pas de développement, et Leader de moins en moins. On voit bien que la tendance, c'est là, on va vers plus de territorialisation. De procédures, de fermeture. On voit que cette génération de Leader qui émerge, c'est conçu comme une politique de développement territorial et non plus comme une politique d'initiative locale. On s'aperçoit aussi que ce qui est mis en avant par l'État et la Région sur les projets, ce sont les questions d'organisation et ce n'est pas une question de la nature du sujet travaillé ou de l'initiative locale que cela va faire permettre d'émerger. Et la question de l'ingénierie, des moyens du développement est traitée de manière très secondaire et plutôt comme un aspect de gestion de l'organisation. Quand on dit : qui va aller réfléchir, inciter à la réflexion, à l'émergence d'idées, à l'accompagnement et compagnie. C'est comme si ça se faisait tout seul. Ça, c'est un mouvement de fond. Il commence à y avoir des critiques. Quand on regarde le résultat de certaines politiques, ce n'est pas faramineux. » Entretien n°44 du 24 juin 2008**

Dans cette optique, le rapport au savoir qu'entretiennent les agents de développement peut s'apparenter au ritualisme. Le ritualisme se caractérise par l'ignorance ou le rejet des buts généraux et concrets de l'activité considérée et la primauté donnée aux moyens incarnés dans les institutions<sup>385</sup>. Comme si l'ingénierie territoriale à l'instar de la bureaucratie dans son acception critique constituait une catégorie de l'action qui donne la priorité aux moyens sur les fins.

**« R Ça me semble assez incompatible avec le temps passé dans ce travail, il y a une usure. C'est très frustrant, on n'a pas les résultats qu'on attend. C'est lent, on n'est pas forcément reconnu dans le travail que l'on fait. Q On, c'est qui ? R Les élus. L'utilisation qu'ils font de ce qu'on leur donne. Alors s'ils le prennent c'est en leur nom, et s'ils ne le prennent pas, c'est encore pire. Q Pourquoi cela ? Vous faites un travail opérationnel prêt à être mis en œuvre. Votre travail est un travail de mise en relation ? C'est la nature de votre travail qui est plus basé sur des diagnostics. C'est lié à quoi ? R Je m'interroge là-dessus au quotidien. La première et unique formation que j'ai faite à l'ARADEL portait sur notre métier : qu'est-ce que c'est agent de développement local ? Je me rappelle que ce qui ressortait, c'est que c'est un métier dans lequel on est en crise existentielle permanente. Sur le territoire je fais de la concertation, je**

<sup>384</sup> CROZIER M. Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel, Paris, 1963, Le seuil 413 p.

<sup>385</sup> MERTON R. K. *Social theory and social structure*, Glencoe, The Free press, 1957, p 206, cité dans CROZIER M. *Le phénomène bureaucratique*. Op.cit. p 26.

***mets en réseau, j'essaie de faire accoucher des idées. Mais, ensuite, par contre, je ne suis plus dans l'opérationnel. En tout cas, on ne me laisse pas m'étendre dans ce domaine-là. Pour resituer au sein du contrat de Pays, je m'occupe de l'économie et de l'aménagement du territoire, ma collègue du tourisme et de l'événementiel. L'économie, ici, c'est la chasse gardée des consulaires. Très clairement on ne veut pas que le Pays prenne des compétences économiques. Il y a donc deux aspects dans mon travail. Pour le contrat de développement, j'apporte des subventions sur les actions prévues au contrat. D'autre part, on est en procédure d'avenant, on essaie de faire de l'innovation, de trouver de nouvelles idées, ce qui va apporter une plus-value au territoire. Par exemple, permettre à tous les acteurs de travailler ensemble. Ça c'est la partie usante. L'autre partie, monter des dossiers de subventions, c'est relativement intéressant parce qu'il y a une diversité des rencontres. Pour monter un dossier, on est toujours dans la relation, l'interrelation, on rencontre beaucoup de personnes, c'est bien. Mais très nettement sur mon domaine d'intervention c'est la chasse gardée de la chambre de commerce et de l'industrie, je ne fais pas grand-chose***

***Q Votre quotidien, c'est d'inventer votre domaine d'action ? Je ne comprends pas. Si la C. C. I. ne lâche pas le morceau alors que vous êtes censée faire du développement économique ? Que faites-vous en réalité, au quotidien ? R Mon occupation au quotidien, c'est ce que je me disais. À chaque fois je me dis : il faut que j'essaie de consigner ce que je fais au jour le jour. Alors j'ai été très prise par les réunions du contrat territorial emploi-formation de la maison de l'emploi, je suis là quand il s'agit de faire un contrat de viabilisation de terrain pour une (non compris). Toutes ces réunions, c'est ce que je disais sur le métier, on s'auto-alimente, on parle beaucoup de ce qu'on fait, on se déconnecte des acteurs décisionnels. Et là, on n'est pas légitime. Quand je dis que c'est usant, on n'est pas efficace ». Entretien n°34 du 1<sup>er</sup> juin 2007***

Cette profession s'interroge sur soi, écrit sur soi, questionne l'utilité de son rôle. Elle « *ne fait qu'exprimer la nécessité où chacun est de témoigner de sa fonction devant les autres, et la bureaucratie ne fonctionne qu'en vertu d'une reconnaissance mutuelle et toujours renouvelée de ses membres les uns par les autres, selon un cérémonial déterminé* »<sup>386</sup>. Elle se reflète dans son propre miroir pour justifier son action et son existence. La fétichisation de la procédure et du projet au détriment de l'action elle-même pose la question de l'identité professionnelle, voire de la tentation corporatiste.

### **Identité professionnelle et tentation corporatiste**

L'ingénierie du développement territorial ne construit ni ponts, ni routes, encore moins des centrales nucléaires. Elle ne produit rien de tangible qui supposerait une stratégie monopolistique érigée en principe de bonne gestion dans une organisation stratifiée. D'ailleurs dans un contexte institutionnel incertain, elle vise en premier lieu à rétablir de la cohérence, là où l'activité est conduite à de multiples niveaux.

Prospective, plan d'aménagement, transversalité sont des moyens d'exister dans le maelström territorial et le marché du diagnostic territorial sans toujours développer un souci du caractère opérationnel de sa démarche.

<sup>386</sup> LEFORT C. « Qu'est ce que la bureaucratie ? » *Éléments d'une critique de la bureaucratie*. Gallimard, 1979, p 287.

En son sein, les généralistes de l'action publique territoriale comme les agents de développement constituent un back office qui essaie d'influencer le front office qui exécute les actions programmées. Mais les agents de développement ne constituent pas un corps d'élite, une technocratie qui s'assure une position centrale par la sectorisation de son action de manière à autonomiser sa production de la demande sociale.

A l'endroit des technocrates d'État, Jean Claude THOENIG écrit que « les ingénieurs de Ponts distinguent et dissocient la satisfaction des demandes sociales et la production d'actes technico-administratifs. La relation entre intérêts sociaux et actes urbanistiques doit être aussi lâche que possible. Il s'agit d'autonomiser la fonction de production. La rupture entre le contrôle social et la production s'exprime à travers le fait que la recherche des moyens de production l'emporte sur les finalités »<sup>387</sup>. A l'opposé de la technocratie qui va de pair avec la sectorialisation constitutive de la centralité en divisant les problèmes selon leur nature et spécialise les fonctionnaires et autres intervenants, la tâche principale de l'ingénierie du développement territorial consiste à créer des synergies à organiser « la cité par projet »<sup>388</sup>, voire même à politiser son action. Elle accompagne et oriente la territorialisation de l'action publique, peut ainsi se prétendre plus proche des besoins sociaux. D'ailleurs, la proximité est son idéologie et sa marque de fabrique. Elle place l'induction, l'empirisme, la rationalité procédurale au centre de sa méthode à l'opposé de la distance et de la rationalité substantive qui va avec la démarche déductive de certains corps comme celui des Ponts et Chaussées, les « grands prêtres » de l'intérêt général<sup>389</sup>.

Pour Jean-Claude THOENIG, « le corporatisme nécessite une niche de compétence technique et sociale bien bordée, différenciée, monopolistiquement définie par le groupe et allouée à ses membres »<sup>390</sup>. Autrement dit, la logique de corps est une logique de fermeture qui conduit au contrôle stricte d'une compétence qui le rend incontournable dans la réalisation de l'action.

Pour Pierre Antoine LANDEL, l'ingénierie territoriale s'inscrit d'abord « en opposition aux corps constitués, elle est le fait de postures professionnelles éclatées au sein de structures multiples, porteurs d'intentionnalités diverses. (.)L'ingénierie relève d'un processus de capitalisation partant certes de l'expérience, mais intégré dans un processus de transformation nécessitant réflexion et débats contradictoires. Le terme le plus souvent rencontré est celui de la co-construction plutôt que celui de la commande, et traduit à nouveau cette absence de hiérarchie entre les acteurs »<sup>391</sup>.

Si nous partageons ce point avec l'auteur, en l'occurrence, l'absence de logique monopoliste d'un groupe clairement identifié, nous considérons cependant qu'il n'est nul besoin qu'un corps de fonctionnaires soit constitué, pour qu'œuvre la tentation corporatiste. On observe de multiples tentatives de définition d'un référentiel professionnel des métiers du développement qui cherchent à façonner une identité professionnelle. A cela, on

<sup>387</sup> THOENIG P *L'ère des technocrates*, 1987 (1973), Paris L'Harmattan p 208.

<sup>388</sup> BOLTANSKI L et CHIAPELLO E. *op.cit.*, p 154-236

<sup>389</sup> RANGEON F. « Peut-on parler d'un intérêt général local ? » dans C. LE BART et R. LEFEBVRE (dir) *La proximité en politique. Usages, rhétorique et pratiques*, PUR, 2005 p 57. L'argumentaire de F. RANGEON s'appuie notamment sur les travaux de J.C. THOENIG *L'ère des technocrates*, 1987 (1973), Paris L'Harmattan pour lequel l'intérêt général est le principe de légitimation de la technocratie. Il consacre l'ingénieur des Ponts et Chaussées en « prêtre de l'intérêt général. », p 205.

<sup>390</sup> THOENIG J.C. « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, n° 28, 1994, p 75.

<sup>391</sup> LANDEL P.A., article cité, p 120.

peut ajouter qu'au niveau de la DIACT une logique élitiste est visible avec notamment la création de l'Institut des hautes études d'aménagement et de développement des territoires européens (IHEADTE). Ses auditeurs se regroupent en association pour diffuser les règles de bonne conduite et peser dans les orientations nationales et européennes du développement territorial.

### L'Institut des hautes études d'aménagement et de développement des territoires européens (IHEADTE)

L'IHEDAT, Institut des hautes études d'Aménagement et de développement des Territoires créé en 2004 a été modifié en IHEADTE en 2005. La DIACT précise : « *Porté initialement par la DATAR, (l'IHEADTE) se transforme en un outil partagé par l'État, les collectivités territoriales, les entreprises privées et les auditeurs, dans un cadre associatif. L'IHEADTE n'en garde pas moins son objectif initial. Il demeure un lieu de formation, de débat et de rencontre ayant pour vocation de favoriser le renouvellement de la pensée et des pratiques du développement des territoires en s'appuyant sur la confrontation des expériences. L'École Nationale des Ponts et Chaussées et l'Institut d'Études Politiques assurent conjointement le contenu scientifique du cycle de formation(.)* ». S'appuyant sur deux grandes écoles reconnues en France, moins dans les classements internationaux, l'IHEADTE se donne pour vocation de peser dans le débat national et européen d'aménagement et de développement du territoire. Son conseil d'administration comprend plusieurs collèges (État, Collectivités territoriales<sup>392</sup>, entreprises privées et publiques, auditeurs de l'institut, membres de droit et les représentants de l'École des Ponts et de Science Po). Son budget en diminution, d'un montant proche de 500 000 € qui était auparavant intégralement supporté par la DATAR est aujourd'hui majoritairement financé par de grandes entreprises encore publiques (comme La Poste) et privées (comme le premier groupe européen de la grande distribution Auchan), l'État en apportant un quart<sup>393</sup>. Des universitaires et chercheurs renommés constituent l'équipe pédagogique qui assure les séminaires. On relève notamment la participation active de messieurs Pierre VELTZ, directeur de l'IHEADTE, par ailleurs Professeur à l'école des Ponts et à Science Po, conseiller de Christian BLANC, secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale pour l'aménagement du pôle scientifique de Saclay, Laurent DAVEZIES, Professeur à l'Université de Paris Val de Marne, Patrick LE GALES, Professeur à Science Po et à Oxford.

L'institut recrute des auditeurs qui constituent un public diversifié mais dont chaque membre occupe des « fonctions de haut niveau ». « Dans chaque promotion, se côtoient élus, dirigeants d'entreprises privées ou publiques, hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, représentants de chambres consulaires ou d'organisations professionnelles, responsables d'associations, syndicalistes, journalistes »<sup>394</sup>.

<sup>392</sup> Dans le collège des collectivités territoriales on relève la présence de M. Philippe DURON, président du Conseil régional de Basse Normandie mais surtout ex rapporteur de la LOADDT de 1999.

<sup>393</sup> Relevé dans les débats de la première séance parlementaire sur le projet de loi de finances 2005. Réunion de la commission des finances de l'économie générale et du Plan sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr). Extraits de la présentation de l'IHEADTE par le secrétaire d'État à l'aménagement du territoire : « Il s'agit d'un outil partenarial partagé par l'État, les collectivités territoriales, les entreprises privées et les auditeurs, dans un cadre associatif. L'initiative en revient d'ailleurs aux entreprises privées. Il est doté d'un budget de 500 000 euros, l'État apportant 120 000 euros. Comme cela a été rappelé, le budget de cet organisme - qui était précédemment de 545 000 euros - était jusqu'ici intégralement pris en charge par la DATAR. »

<sup>394</sup> Plaquette de présentation de l'IHEADTE sur [www.IHEADTE.com](http://www.IHEADTE.com).



Diversité ne valant pas ouverture, ce monde fermé de personnes qui occupent des fonctions de « haut niveau » œuvre à la diffusion de la bonne parole. Les auditeurs ont en effet créé une association de type 1901 dénommée « *Club Initiatives pour l'aménagement des territoires* » dont l'objet est explicite.

### **Article 2 - Objet.**

Cette association a pour objet :

- de réunir les anciens auditeurs de l'Institut des Hautes Etudes de développement et d'aménagement du territoire (IHEDAT) et d'entretenir leurs relations confraternelles et amicales autour du projet fondateur de l'IHEDAT,
- de promouvoir le développement d'une culture d'aménagement du territoire en France et en Europe, par tous les moyens, tels que diffusion d'études, colloques, rapports, conférences, multimédia... et l'organisation de journées annuelles,
- d'assurer un relais interrégional, régional et local de l'IHEDAT,
- de faciliter l'intégration des nouveaux auditeurs et les échanges entre promotions, notamment par la diffusion d'un annuaire des anciens auditeurs,
- de s'informer des expériences étrangères et de faciliter les échanges d'informations entre les autorités étrangères et françaises,
- de contribuer à l'élaboration des programmes de formation de l'IHEDAT en exprimant les demandes des auditeurs.

Statuts de l'association des auditeurs de l'IHEDATE, source [www.IHEDATE.com](http://www.IHEDATE.com)

Respectueuse de ses statuts, l'association des Auditeurs de l'IHEDATE en partenariat avec la DIACT a organisé les premières assises nationales de l'ingénierie territoriale le 4 juillet 2007 à la Cité universitaire internationale de Paris. Compte tenu de l'existence d'un site internet [www.assissidt2007.com](http://www.assissidt2007.com) nécessitant un mot de passe pour y accéder, on relève qu'il reste encore des efforts à réaliser pour atteindre l'objectif de l'ouverture et de la diffusion du savoir et des pratiques éclairées au grand monde.

#### La quête de reconnaissance d'une profession qui s'autonomise

Au niveau régional et intercommunal, il n'y a pas de prétention élitiste chez les agents de développement. On observe cependant une quête de reconnaissance de leur rôle de généraliste et d'acteur pivots du développement territorial sans statut clairement identifié. Ils

se regroupent au sein de l'Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local (UNADEL) au niveau national, dans l'ARADEL au niveau régional, pour peser dans la définition des procédures et défendre leurs intérêts professionnels.

L'UNADEL issue de la fusion en 1992 de l'Association Nationale pour le Développement Local et les Pays et de la Fédération des Pays de France se définit comme « *le réseau associatif des acteurs et des structures du développement local, dans sa dimension partenariale et participative* »<sup>395</sup>. Elle regroupe notamment des élus, des agents de développement, des collectivités locales et des EPCI. Espace de ressources et d'analyse du développement territorial, elle diffuse des informations relatives au développement territorial et œuvre à la reconnaissance statutaire des agents de développement. Dans cette perspective, elle travaille à l'élaboration d'un référentiel professionnel qui définit les contours de ce métier éclaté, à l'intitulé changeant, aux profils de postes variables d'une structure employeuse à l'autre<sup>396</sup>. Ce travail est un préalable à la reconnaissance statutaire de ces professionnels sans profession clairement définie.

Depuis 2004, dans le cadre des discussions sur la réforme des statuts de la fonction publique territoriale, plus particulièrement des modalités de recrutement et de validation des acquis d'expériences<sup>397</sup>, l'association mobilise son réseau d'influence pour presser l'intégration des agents de développement dans la Fonction Publique Territoriale. Elle prône la création d'une spécialité animation au sein de la filière administrative des attachés territoriaux. Elle participe aux réflexions menées par le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale sur les métiers du développement territorial. Son initiative est relayée par quelques parlementaires<sup>398</sup> et associations régionales de Pays<sup>399</sup>. Concrètement, si des mesures d'intégration ont été actées dans un certain nombre de Départements sans que cela ne pose de problème, d'autres ont été sanctionnées dans d'autres Départements par des arrêtés préfectoraux. La sécurité juridique généralement proposée aux agents de développement non titulaires de la fonction publique est la substitution de contrats à durée indéterminée aux contrats à durée déterminée plusieurs fois renouvelés. En d'autres termes, ces velléités corporatistes n'ont pas trouvé la clé d'entrée dans la fonction publique territoriale.

Pourtant, les agents de développement assurent la maîtrise de l'intercession entre différents milieux d'action qui se retrouvent au titre de l'ingénierie territoriale dans le développement territorial. Cela ne signifie pas qu'ils occupent une place centrale dans le gouvernement multi niveau de l'action publique pour transformer les élus et la société civile

<sup>395</sup> [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr) . Consulté le 10 juin 2008.

<sup>396</sup> Plate - forme « Métiers du développement territorial Référentiel de compétences. Coeur des métiers Groupe de travail «référentiel» de la plate-forme « Métiers du développement territorial » sur [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr) . Consulté le 18 juillet 2009.

<sup>397</sup> *Rapport à Monsieur le Ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire sur la mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale*. 6 janvier 2004. DREYFUS B. Professeur titulaire de la chaire « collectivités locales » Conservatoire National des Arts et Métiers.

<sup>398</sup> Question n° 24102 de M. CHASSAIGNE André, député PC publiée au JO du 01/09/2003. Réponse publiée au JO du 07/12/2004. Les débats du Sénat du 4 et 5 mai 2004 portant sur le développement des territoires ruraux ont abordé la question de l'intégration dans la fonction publique territoriale des agents de développement. Suite à un amendement du groupe communiste qui proposait la création d'une nouvelle spécialité développement local dans le cadre d'emploi d'attachés territoriaux, la question a été abordée lors de ces deux séances, sans que l'amendement ne soit adopté. [www.senat.fr](http://www.senat.fr) .

<sup>399</sup> Une motion de reconnaissance du métier d'agent de développement. L'association régionale des Pays d'Auvergne s'associe à la forte mobilisation des élus pour demander l'intégration des agents de développement dans la fonction publique territoriale. Article du 13/07/ 2004 sur [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr) . Consulté le 18 juillet 2009.

en instruments de leurs propres intérêts. La centralité se traduirait par le fait que ce groupe professionnel conditionne la société locale et ses différentes composantes en fonction de ses propres règles et de ses propres exigences.

Au regard du faible impact des différentes études dans la définition des périmètres des dispositifs territoriaux, il ne semble pas que cette dynamique ait pu s'imposer de manière nette dans le gouvernement multi-niveau du développement territorial. Cependant, une stratégie professionnelle agit, dans laquelle professionnels de la politiques, élus et agents de développement se complètent et s'allient à d'autres pour imposer une dynamique socio politique spécifique : le projet qui sert leurs intérêts et ceux de leurs obligés.

En effet, les agents de développement, dans les dispositifs étudiés savent orienter le jeu d'acteurs en leur faveur et celui de l'intercommunalité de Pays. Par exemple, au sein des Pays les présidents d'EPCI pensent d'abord à l'intérêt intercommunal et électoral avant l'intérêt du Pays. Pour contourner cet écueil, les agents de développement cherchent à lier les décisions des élus à leur intérêt propre.

**« R Alors une des stratégies des techniciens c'est de proposer des présidents de communauté de communes qui sont présidents de commissions Pays. C'est-à-dire qu'ils sont obligés de se sentir Pays sur un sujet donné. Quand il faut défendre tel dossier et bien ils vont défendre un dossier du Pays. (.) Bien heureusement, c'est notre boulot. Moi je suis censée travailler pour le pays, je vais faire en sorte de le construire. Mon élu commission du tourisme, quand il est un peu trop communauté de communes de la Côte roannaise, je vais essayer de lui apporter des arguments pays. C'est mon travail. Françoise c'est pareil, avec la communication. C'est une des stratégies qui permet de dépasser la logique communautaire. Ça ne marche pas toujours. Ça ne marche pas toujours, ce n'est pas nous qui décidons. » Entretien n° 26 du 14 juin 2006.**

Cela signifie concrètement que les agents de développement qui travaillent pour les d'EPCI, les associations et le Pays se réunissent régulièrement pour développer de telles stratégies.

**« Oui. On a des réunions qui peuvent être thématiques. Ça se prépare aussi de manière très informelle, au téléphone pour préparer le prochain comité de pilotage. Il y a des liens assez forts, il y a de la confiance. » Entretien n° 26 du 14 juin 2006**

On observe également qu'un certain nombre de structures dotées en agents de développement et dont l'utilité tarde à s'affirmer savent jouer des subventions publiques pour se maintenir en vie.

**« R Regardez (cette structure)<sup>400</sup>, un jour ça va disparaître. Ce sont des structures qui s'auto gèrent, qui vivent elles-mêmes, entre elles, se filent des subventions. Ça risque de sauter ! Et bien on n'a qu'à mettre un fonds. » Entretien n° 34 du 1<sup>er</sup> juin 2007**

En d'autres termes les intérêts des agents se dissocient de ceux des élus même s'ils ont partie liée. On peut même observer une ingénierie du développement qui fonctionne sur elle-même en se passant des élus dominants. Elle s'autonomise petit à petit parce qu'elle gère les budgets.

<sup>400</sup> Le nom de cette structure est gommé par nos soins.

**« R Oui. Le jour où on a voté le budget avec les crédits pour les deux nouveaux postes, la décision a été votée sans les élus importants. » Entretien n° 34 du 1<sup>er</sup> juin 2007**

La complexité croissante des instructions de projet rend les agents de développement indispensables aux élus pour répondre aux appels d'offres sources de subventions.

**« R Effectivement, si on inclut l'ingénierie, l'ingénierie elle est indispensable pour répondre à ces appels à projet. Ces appels à projet ce sont des subventions, des guichets. Qu'il soit bon ou mauvais projet, ça fait quand même de l'argent. »**

**Entretien n° 34 du 1<sup>er</sup> juin 2007**

Non seulement, les agents de développement répondent à ce besoin de technicité, mais ils créent aussi ces besoins pour créer leur propres débouchés : l'inflation d'actions irréalisables entretient la pompe à subventions.

**« R Oui c'est une bulle inflationniste. Je vois ça comme ça. Le plan de revitalisation de Tarare, il faut voir le nombre d'actions, il y en a 40 000, ils vont en réaliser trois. (.) Sans ingénierie on ne répond pas aux appels à projet, on n'a pas d'argent, on n'embauche pas de nouveaux techniciens, mais sans ingénierie, on bricole. On atteint des grosses sommes, 13 millions. La maison de l'emploi aussi ce n'est pas rien. Mais ces sommes avec un peu d'inventivité, le bricolage ça peut donner de meilleurs résultats que ce qu'on fait maintenant. L'argent est essentiel, mais ça cache le vrai débat. Là, on doit répondre à un appel à projets de la Région sur les technologies de l'information. On a des prestataires qui vont venir travailler sur le territoire mais c'est une course en avant perpétuelle. À Lamure sur Azergues, il y a un pôle d'excellence rurale. Ils réalisent qu'en fait ils n'ont pas l'autofinancement pour réaliser leurs projets. C'est un piège, plus on met d'actions, plus on va chercher de subventions. » Entretien n° 34 du 1<sup>er</sup> juin 2007**

**« R Le système génère le système. Les sites de proximité existent depuis 1994 à titre expérimental jusqu'en 2000. À partir de 2000 jusqu'en 2006, ils sont consolidés en tant que site de proximité sur la création d'activités. Si on n'avait pas su répondre aux demandes des financeurs pour devenir une plateforme, élargir la compétence, on ne serait pas passé. On aurait fait comme de nombreuses structures qui ne passent pas le contrat de plan État région. Cela s'autoalimente, certes. Mais les crédits publics étant rares, il y a intérêt à être bon. En tous cas essayer de l'être. » Entretien n° 37 du 27 juin 2007**

L'ingénierie territoriale se nourrit également de l'externalisation de l'action publique vers les associations qui se professionnalisent toujours plus et les entreprises qui sont les relais nécessaires à l'extension de son savoir-faire. Elle s'inscrit dans une logique de coproduction et de mutualisation des expériences pour structurer le développement territorial<sup>401</sup>.

Dans ce que nous appelons « la personnalité bureaucratique », la formation initiale en objectivant les compétences techniques nécessaires à l'administration à la gestion des procédures territoriales a aussi une influence. Peut être au détriment des valeurs de

<sup>401</sup> LASCOUMES P. « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs. Le cas des politiques de l'environnement » dans DUBOIS V. et DULONG C. (dir.) *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, 1999 Strasbourg, PUS, Coll SPE, p 194.

mobilisation de la société locale et des savoirs faire relationnels sans lesquels l'agent de développement reste aux ordres de la procédure.

**« R Les universitaires forment les agents essentiellement sur les espaces ruraux depuis 50 ans, les politiques européennes et l'histoire du développement rural, l'économie du développement. Après, tout ce qui va être la boîte à outils de base de l'agent de développement, l'animation, la médiation, la gestion du conflit, tout ce qui va être de la méthodologie de projet, comment on fait émerger les initiatives locales, comment on accompagne les initiatives locales, quelle posture on a vis-à-vis d'initiative, c'est zéro ou un module qui dure deux ou trois jours. Donc ça veut dire qu'on a un agent de développement qui arrive sur le terrain sans être suffisamment armé. S'ils n'ont pas trop peur des gens, s'ils sont un peu à l'aise à l'oral, ils vont un peu patauger. Mais si ce sont des gens pas trop à l'aise, qu'est-ce qu'ils vont faire ? Ils vont se renfermer sur la tendance générale, faisons de la procédure, faisons de la gestion. C'est moins flippant de gérer des comptes dans son bureau que d'aller animer une réunion, ou d'accompagner un porteur de projet. Donc, on ne fait part remonter des initiatives locales. Comme les agents de développement ne sont pas assez bien formés, ils ne font qu'entrer dans le mouvement actuel de procédurisation, bureaucratisation, contrôle. On a un point de jonction qui s'entretient. Les agents de développement vont pas dire : je suis nul dans discours, je ne sais pas animer des réunions, j'ai peur des élus, je n'ai pas de culture politique, je ne sais pas comment me positionner. Et on donne l'impression que plus c'est organisé, plus il y a des actions, ce qui est totalement faux. Je pense que le contenu des formations initiales a joué sur l'évolution du métier. Ça normalise le boulot. Je n'attaque pas les individus quand je dis cela. Je comprends qu'on puisse avoir peur, quand on a 22 ans se retrouver sur le terrain ce n'est pas facile. Ce qui est flagrant, c'est que les agents de développement ont une culture politique insuffisante. » Entretien n° 44 du 24 juin 2008**

L'émergence d'une personnalité bureaucratique chez les agents de développement est aussi entretenue par la formation professionnelle continue, par la recherche de références ou « benchmarking » qui diffusent des savoirs communs, parfois par simple mimétisme et qui lentement infusent, à force d'élargissement de leur application et de standardisation. Au final, on passe d'un « esprit pionnier » à un esprit bureaucratique du développement territorial. A ce titre, il est intéressant de montrer comment au niveau régional, une simple association d'agents de développement, au fonctionnement informel, s'est lentement bureaucratisée pour devenir un organisme professionnel incontournable en Rhône-Alpes pour structurer la profession de développeur économique.

### **Le rôle structurant de l'Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Economique Local (ARADEL) dans la région Rhône-Alpes**

L'ARADEL compte aujourd'hui plus de 700 adhérents à l'échelle de la Région. Même si par le terme « professionnels », elle souligne son ouverture aux experts et aux bureaux d'études, les agents de développement constituent son noyau dur. La constitution-diffusion de savoirs et savoir faire passe par des colloques, des offres de formation, réunions à thème, échanges d'expériences qui progressivement phagocytent les modalités de l'action publique. Ces professionnels, au premier rang desquels les agents de développement, participent à la

production d'un ordre territorial, en appui sur des représentations théoriques du territoire. En tant qu'acteurs de dispositifs de gouvernement, ils établissent des liens avec l'espace savant, et sont soit en relation partenariale, soit concurrentielle avec l'offre de service des bureaux d'études. Par la production et la circulation des savoirs, ils cherchent à se rendre incontournables dans la production d'action publique.

#### Les temps héroïques

La création de l'ARADEL remonte aux élections municipales de 1977 gagnées par les partis politiques de gauche PS, PC et PRG qui font campagne sur l'emploi. Dans les villes, les exécutifs fraîchement élus se dotent de services économiques, bien qu'une circulaire du premier ministre Raymond BARRE de 1978 interdise les interventions des collectivités territoriales en matière économique. De ce jeu classique entre le centre et la périphérie, émerge au ministère de l'Équipement, au sein du Service Technique de l'Urbanisme (STU), désormais dénommé Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction (DGUHC), un groupe de travail dénommé services économiques des villes. Participe à ce groupe de travail, Alain COTTALORDA, à l'époque urbaniste au comité technique de L'Isle-d'Abeau, aujourd'hui maire PS de Bourgoin Jallieu (depuis 2001)<sup>402</sup>. Alain COTTALORDA propose alors au STU de créer un groupe au niveau Rhône-Alpes. Il s'agit d'un club informel d'agents de développement qui cherchent à promouvoir des savoir-faire professionnels et à légitimer une profession émergente dans un contexte politique et institutionnel parfois hostile.

**« R Alors ce groupe a fonctionné. Alors la finalité c'était d'abord de se connaître au niveau Rhône-Alpes et d'échanger des savoir-faire professionnels. C'était une pratique absolument émergente. Il fallait donner une légitimité à ce métier qui était neuf dans les collectivités territoriales. Qui n'avait d'ailleurs aucune place dans les organigrammes des collectivités territoriales. Les directeurs généraux des collectivités territoriales, de gauche comme de droite, vieille école les définissaient comme les « danseuses du maire ». Parce que dans la culture de l'action municipale, le domaine économique n'était pas au centre. Il y avait donc ce double besoin de construire une légitimité professionnelle et d'autre part d'échanger sur un savoir-faire ». Entretien n° 43 du 16 juin 2008**

En 1983, après les lois de décentralisation, la gauche au pouvoir subit un cinglant échec aux élections municipales. Cependant les maires de droite conservent les services économiques des villes, parfois en changeant les directeurs de services s'ils avaient été trop marqués avec le maire précédent.

C'est à partir de cette période que l'installation des services dans l'organigramme des collectivités territoriales s'établit clairement.

**« R Les secrétaires généraux des services comprennent qu'il s'agit d'un enjeu important. Ils veulent avoir le contrôle normal entre guillemets qu'exerce le secrétaire général ou directeur général, pour parler plus moderne, d'une collectivité territoriale qui veut remplir pleinement son rôle. Là on peut dire qu'il y a confirmation du métier ». Entretien n° 43 du 16 juin 2008**

En 1985, ARADEL prend le statut d'association présidée par son fondateur Alain COTTALORDA. Elle se dote d'un budget alimenté par les adhésions de sa centaine de membres et par quelques subventions versées par les collectivités locales.

<sup>402</sup> Informations obtenues par échange de mails avec le secrétariat de mairie de M. COTTALORDA.

**« R Nos ressources étaient une adhésion à symbolique des personnes physiques. 50 F. On avait créé un collège personnes morales, on avait demandé aux collectivités territoriales de verser entre 1000 et 5 000 F à l'époque. Cela nous a mis du beurre dans les épinards. Mais cela n'a pas rencontré l'enthousiasme débordant les collectivités territoriales ». Entretien n° 43 du 16 juin 2008**

Son fonctionnement est artisanal. Ce « bricolage » s'appuie sur le bénévolat. Pour l'anecdote, ARADEL « recrute » en particulier des appelés du contingent qui évitent ainsi le service militaire. Elle est avant tout un lieu d'échanges interpersonnels, d'expériences, de tuyaux. Yves CHAPPOZ, succède à M COTTALORTA, et préside l'association de 1989 à 1993.

#### La bureaucratisation d'ARADEL

En 1996, une rupture intervient, ARADEL passe à la phase bureaucratique. La Région intervient de manière plus substantielle, la dote en personnel permanent. L'État lui emboîte le pas. La mise en œuvre des CGD, l'utilisation des fonds européens sont un premier appel à compétences. La montée en puissance de l'intercommunalité, la succession des dispositifs territoriaux font grossir les effectifs.

**« R Et puis en 1996, la Région a commencé à réfléchir aux CGD et Robert PLANT, directeur des affaires économiques et Jean SOULASSE, directeur des politiques territoriales, se sont dit, on a demandé beaucoup de professionnalisme aux animateurs des contrats, on veut qu'il y ait de l'animation économique sur les contrats, on crée du lien et de l'activité sur le territoire. S'il n'y a pas un lieu ressource pour faire en sorte que les gens se rencontrent et se professionnalisent, on va se planter. Par ailleurs, il y en avait qui disaient, nos procédures européennes, elles ne sont pas beaucoup utilisées, notamment au niveau des entreprises. Donc il faudrait qu'il y ait un peu de professionnalisation des développeurs sur la thématique de l'entreprise. A ce moment-là, le président de l'association en avait un peu marre de porter tout cela à bout de bras, 150 adhérents à l'époque. Il s'est dit : soit on arrive à structurer l'association avec une convention entre l'État et la Région et nous, soit on arrête tout. Et la Région a dit : OK. Autant confier cette mission de professionnalisation à l'ARADEL. Elle a déjà une légitimité sur le terrain puisqu'elle est portée par des développeurs. Alors que nous, en interne, on va créer quelque chose qui sera plus lourd et où les gens se sentiront peut-être moins à l'aise parce que c'est la Région. L'État a fait confiance également. Et cela dure depuis neuf ans. (.) Nos adhérents sont principalement des personnes qui travaillent au sein des collectivités territoriales, soit en direct avec des entreprises en phase de création, des porteurs d'idées et des projets, soit en phase de développement ou d'implantation sur une zone d'activité. Donc, ça c'est le volet économique. Ensuite, il y a ce qui va aller pour favoriser l'environnement et le développement de l'entreprise. Il s'agit de développer l'immobilier d'entreprise, les zones d'activité, animer des chefs d'entreprise au niveau de club, les former, faire en sorte qu'ils se rencontrent. Un deuxième volet, qui est plus porté sur les personnes qui travaillent sur les Pays, dans les contrats de développement en Rhône-Alpes, les aider à manager le projet de territoire, les aider à conduire une stratégie territoire, de diagnostic, de prospective, qu'est-ce que je veux faire de**

**ce territoire dans quatre, cinq ou dix ans. Nous avons aussi à la demande de la Région, les animateurs touristiques des contrats que nous devons fédérer en réseau professionnalisé. Donc les adhérents de l'ARADEL, les collectivités territoriales, association développement parce que certains Pays sont encore en association mais pas en syndicat mixte, les chambres consulaires, ça, c'est vraiment notre cœur de cible. Après, nous avons des organismes plus périphériques comme les cabinets conseil spécialisés sur le développement économique territorial. Quelques organismes de formation, les grands groupes qui ont des activités liées au développement économique sur le territoire. Par exemple, quand une grande entreprise comme EDF ferme un établissement, finit un chantier, elle va s'impliquer sur le territoire qu'elle va désert, pour compenser la perte de taxe professionnelle. » Entretien n° 24 du 6 juin 2006**

D'espace d'échange professionnel, ARADEL élargit son rayon d'action pour devenir prestataire de services. Elle offre des compléments de formations aux agents de développement. Elle n'est pas un cabinet conseil qui intervient directement sur le territoire pour définir sa stratégie. Elle agit soit en concurrence, soit en complément du CNFPT sur le marché lucratif de la formation continue du personnel des collectivités territoriales.

**« R Dans les autres Régions, il n'y a pas forcément une structure comme celle-là. ARADEL est un lieu de formation, les formations sont de très bonne tenue avec de très bons intervenants. Pour les petites structures qui n'ont pas forcément les moyens, des budgets formation importants, avoir un tel espace, c'est une valeur ajoutée que nous apportons par rapport au CNFPT qui lui est incontournable pour la fonction publique au niveau de la formation, mais qui n'a pas toujours des intervenants de très bonne qualité. Parce que le CNFPT ne les rémunère pas forcément au prix du marché. Q Cela signifie que vous vous situez sur le même champ d'intervention que cette structure ? R Non, si vous regardez dans les formations du C.N.F.P.T., vous voyez qu'il y en a très peu sur le développement territorial. Je ne vois pas le CNFPT monter des formations sur l'accompagnement des porteurs de projets, sur la stratégie des PME-PMI, sur l'analyse financière ces choses-là, alors que nous on le fait, c'est notre valeur ajoutée. Alors c'est vrai qu'il y a d'autres formations qui portent plus sur le plan personnel, parce que pour être un bon développeur, il faut avoir de la technicité et connaître des choses un peu complexes. Il faut également pouvoir les animer et pouvoir les communiquer, pouvoir mettre les gens en réseau, savoir monter des projets donc il y a un volet développement personnel assez important. Peut être sur cette partie là, il peut y avoir quelque chose de monté par le CNFPT. Mais je ne pense pas que l'on soit concurrent, on monte ensemble des journées de formation. » Entretien n° 24 du 6 juin 2006**

Elle identifie les demandes de formations par quatre moyens. Premièrement, par voie de questionnaire, elle enquête sur les besoins émergents lors des colloques et des séminaires de formation qu'elle organise. Deuxièmement, son conseil d'administration composé de 20 développeurs sert de courroie de transmission. (Un des agents du Pays Roannais en est actuellement membre. Celui du site de proximité d'Isable et Urfé l'a été). Ces professionnels du développement territorial captent les évolutions du « terrain » et font remonter les besoins. Troisième source, la Région, en mettant en place de nouvelles procédures, souhaite que les développeurs soient formés sur des thématiques précises.



Par exemple l'animation de la démocratie participative dans les CLD. Dernière source, ce sont les consultants qu'ARADEL mentionne sur son site internet, qui interviennent dans les formations qu'elle organise, qui eux aussi, sont capteurs de besoins, d'évolution et de nouveaux débouchés.

Par l'extension de son emprise sur la formation continue des développeurs en Rhône-Alpes, mais aussi dans d'autres régions où de telles structures sont inexistantes, petit à petit ARADEL contribue à la normalisation du métier d'agent de développement. En témoigne la publication d'ouvrages de vulgarisation sur le métier de développeur qui poursuivent le double objectif de normalisation-légitimation du métier<sup>403</sup>.

Dans sa revue spécialisée *Les cahiers du développeur économique*, n° 8 d'octobre 2005, ARADEL publie les résultats d'une commande conjointe du Conseil régional de Rhône-Alpes au cabinet d'expertise Avenir Téléservices intitulée « *Les Métiers du développeur économique* », basée sur une enquête auprès d'une trentaine d'agents de développements.

Trois points sont abordés :

- La définition du métier de développeur économique
- Leur mode d'évaluation
- Les compétences nécessaires à ce métier.

D'après les rédacteurs du rapport d'expertise, il ressort « *que dans un métier en émergence depuis 20 ans, (.) en perpétuelle évolution. (.) d'une logique de guichet, (.) il(.) a naturellement évolué vers une logique de management de projet.*

*Cette mission d'accompagnateur du changement sur un territoire, nécessite de la part du développeur économique une capacité à évoluer et s'adapter aux mutations rapides de l'économie (.)*

*C'est en partie cette perpétuelle évolution du métier qui participe du sentiment des développeurs de non reconnaissance de leurs compétences et donc d'une volonté depuis quelques années de structurer le métier pour affirmer sa valeur ajoutée, sans que cela ne le fige dans un cadre trop normatif ».*

Les rédacteurs constatent que « *p ris individuellement, chaque développeur se définit comme un cas particulier ne pouvant rentrer dans aucune tentative de classification des fonctions exercées, car issu d'une logique propre à son territoire.*

Les enquêteurs soulignent que le métier de développeur n'est pas reconnu. « *Il se diversifie et se complexifie, ce qui génère un manque de lisibilité vis-à-vis des collectivités et donc à terme des problèmes d'évolution de carrière. De plus, les objectifs et les missions manquent souvent de précision. »*

En conséquence, les préconisations des auteurs s'orientent vers « *la professionnalisation du métier : une nécessité souhaitée par les collectivités locales comme par les développeurs économiques. »*

Mais si l'association joue un rôle prépondérant en la matière, elle n'est pas en situation de monopole. Elle s'inscrit dans un espace de professionnalisation du métier d'agent de développement composé d'universitaires, d'associations, d'entreprises privées de conseils, de structure publiques. Cette organisation tient autant du marché sur lequel s'échange

<sup>403</sup> Cet objectif figure expressément dans le Référentiel des compétences. Cœur des métiers. Groupe de travail référentiel de la plate-forme métiers du développement territorial avec l'aide d'Anne KILLI du Cabinet Ingeniors sur [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr). Consulté le 18 juillet 2009.

des prestations par voie de contrat que du réseau d'interconnaissances qui se rendent mutuellement service.

### **Le Centre Régional de Ressources du Développement Rural (CRDR)**

Le CRDR a été créé en 1996 à l'initiative de l'État et de la Région Rhône-Alpes. Il conduit sa mission en partenariat avec les services de l'État, les collectivités territoriales, des centres d'information et de documentation, des Universités, des professionnels du développement, les réseaux associatifs régionaux et nationaux.

Son objectif est de professionnaliser les agents de développement rural. En 1996, l'évaluation des politiques de développement rural constate les difficultés rencontrées par ces techniciens. Outre leurs difficultés liées à la concurrence institutionnelle, les agents de développement subissent l'isolement géographique et professionnel qui rend difficile l'accès à la formation en général et à des méthodes et techniques de développement en particulier. Pour y remédier, la Direction Régionale de l'Agriculture et de la forêt pour l'État et la Direction de l'Agriculture du Conseil régional s'allient pour créer cette mission à vocation de professionnalisation. Pour éviter de multiplier les structures, c'est le Lycée agricole public de Die dans la Drôme qui porte ce dispositif.

Quatre personnes pour 2,8 temps plein travaillent pour le CRDR dont le budget oscille entre 260 000 et 280 000 € y compris fonctionnement et intervention. 50 % viennent du FEDER, 25 % de l'État 25 % de la Région. Il s'agit d'un budget financé à 100 % par les deniers publics Ce point est essentiel pour ses membres attachés à cette mission de service public.

**« R Ses modalités d'intervention : tout est gratuit pour les agents de développement. Il s'agit d'un service public gratuit. L'État et la Région estimant que de toute façon, si c'est pour financer le centre de ressources, ou que les agents de développement contribuent au financement des centres de ressources avec des fonds publics, ça ne fait que transfert et de l'argent public, ça revient au même. D'autre part, les agents qui ont plutôt BAC+4, BAC+5 ont du mal à faire reconnaître leur professionnalisation. Si en plus, ils doivent négocier avec leur employeur des fonds, ça ne ferait qu'aggraver leurs difficultés. » Entretien n° 44 du 24 juin 2008**

Sa cible unique sont les agents de développement salariés exerçant sur le terrain une mission de développement des espaces ruraux de Rhône-Alpes, quels que soient l'employeur, le statut, le thème d'intervention. Le CRDR en a répertorié environ un millier sur le territoire rhônalpin.

La mission de professionnalisation se décline en quatre activités.

La première est l'information de ce groupe professionnel. Le site [www.crdr.org](http://www.crdr.org), la revue de presse hebdomadaire, les dossiers thématiques et le service de questions-réponses par téléphone et par mail en sont les outils.

La deuxième activité est la formation des agents de développement. Le CRDR organise un programme d'environ 60 à 80 journées de formation par an. Ce sont des modules courts, deux jours, trois jours. Jusqu'à six jours dont le contenu est lié aux problèmes que rencontrent les agents de développement sur le terrain.

Un tiers des formations sont thématiques. Par exemple développement culturel, développement économique. Et les deux tiers concernent la boîte à outil de base de l'agent de développement : la communication, l'animation, la méthodologie de projet, du diagnostic.

La troisième activité est consacrée à l'échange d'expériences. Soit l'échange ponctuel d'expériences thématiques. Soit un forum d'échanges d'expériences en continu sur Internet. Chacun dépose son expérience et contribue au partage avec les autres membres de ce groupe professionnel.

La quatrième activité est l'appui méthodologique qui se divise en deux domaines. D'une part, le CRDR accompagne les agents de développement qui rencontrent des difficultés dans la conception et conduite de projet. D'autre part, il crée des guides méthodologiques. Trois ont été publiés. Le premier porte sur la création et l'offre d'activité. Le second aborde l'interprétation des patrimoines. Il répond à une commande des collectivités territoriales et de l'État désireux de valoriser leur patrimoine, mais, sans savoir faire précis. Le dernier porte sur l'agri-ruralité. Le « retour à la campagne » d'un nombre grandissant de citoyens pose la question de leur intégration et des services qui répondent à ce flux migratoire inter territorial. Un quatrième est en projet ; il porte sur la connaissance des acteurs du développement rural. Comme nous l'avons déjà précisé, le CRDR constate chez les jeunes agents de développement un défaut de lecture du jeu des acteurs du développement territorial qui administrent des procédures plus qu'ils ne favorisent l'initiative locale.

Cette analyse du CRDR illustre le changement à l'œuvre dans l'action publique. Ce que nous avons appelé le passage d'une conception organique à une conception mécaniste du développement territorial opère également dans le domaine de la participation et de la concertation. La mobilisation de la société civile relève des savoir faire de l'ingénierie territoriale dans l'élaboration du projet territorial. Mais sous couvert d'ouverture de l'action publique, on n'en relève pas moins une mise en ordre de la société civile. Ses membres participants doivent entrer dans le moule de l'administration du développement territorial.

## C L'ingénierie territoriale et la mise en ordre de la société civile : la professionnalisation de la participation

---

Le projet territorial donne lieu à un débat collectif pluraliste<sup>404</sup>. Il se construit par l'organisation d'espaces de discussion, de lieux de prises de paroles. Mais la concertation et la participation en tant que méthode coopérative de travail<sup>405</sup> vont bien au-delà du simple problème d'organisation de débats publics, de réunions, de travail collectif. Sa finalité est politique. Si l'on considère qu'« *il n'y a de société politique que là où à la socialité, groupement instinctif né de la nécessité, se superpose une association que fondent la conscience de sa raison d'être et la représentation de son but* »<sup>406</sup>, il faut analyser la concertation élargie, les diagnostics partagés et les chartes de Pays comme une série

<sup>404</sup> PINSON G. « Projets de villes et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », article cité.

<sup>405</sup> JAMBES JP et TIZON P. « Projets et territoires vers de nouveaux modes de gouvernement local ? », dans LE SAOUT R. (dir) *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes PUR, p 147-160. Pour les deux auteurs, « *les nouveaux dispositifs législatifs et les nouveaux espaces de programmation et de gestion doivent être conçus dans une logique de collaboration et d'ouverture, c'est inviter à mettre en œuvre dans les processus de constitution de ces nouvelles structure une pédagogie de la coopération.* »

<sup>406</sup> BURDEAU G. *L'État*, Ed du Seuil, 1970, p 24.

d'actes fondateurs d'une conscience politique. La communauté d'élus, de techniciens, d'associations, de membre de la société civile qui fait émerger le Pays devient une société politique qui fixe ses propres fins. Elle dessine un projet où les fins collectives priment les fins individuelles et se construisent les valeurs qui la fondent. Ainsi le territoire se réifie dans et par la dynamique de projet. L'ingénierie territoriale y apporte évidemment ses compétences. Elle aide la société civile à entrer de plein pied dans l'action collective. Cependant son ouverture à de nombreux entrants, qu'elle se nomme concertation ou participation, est une techniques de mise en ordre déjà utilisée dans les années 60 et 70<sup>407</sup>. Son impact sur la démocratisation de la gouvernance territoriale reste toujours aussi incertain.

## **1 Les membres de la société civile dans les Conseils Locaux de Développement.**

Les CLD, que la Région en parallèle à la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire a décidé d'instituer dans les CDRA/CDPRA et les CTEF, (cf encadré ci-dessous) regroupent les acteurs économiques, les représentants d'associations et les partenaires sociaux d'un territoire parallèlement au collège des élus communaux et représentants intercommunaux. Mises en place dès le début des dispositifs, ces enceintes sont en quelque sorte une assemblée consultative dans chaque territoire. Associés à l'élaboration des projets, ainsi qu'au choix et à la définition du programme d'actions, les CLD peuvent formuler des propositions. Dans les premières années des Pays Beaujolais et Roannais pas moins de 400 réunions ont eu lieu, organisées dans les communes, conduites par les élus, les présidents des CLD, les agents de développement sans véritable influence sur le découpage des périmètres et la programmation des opérations prévues dans les dispositifs territoriaux.

**« R Les CLD délivrent un avis consultatif. Tant que ça n'est que consultatif, l'élu conserve son pouvoir de décision. Il est élu pour cela aussi. Donc il faut trouver l'équilibre et ça ce n'est pas évident. Et c'est vrai que tout ceux que j'ai entendus en parler disent : nos CLD c'est un avis. On les fait travailler sur des thématiques pour avis. Bon, c'est vrai que quand on a bossé un an sur une thématique et qu'on voit que l'avis n'est pas pris en compte, ça peut être frustrant. Ils disent que tout ça, en gros, c'est du pipeau. Oui, cela fait bien, la société civile participe. Mais ce qu'elle pense, ce qu'elle dit, on s'en fout. Les élus ne sont pas contraints. Alors je n'ai pas d'exemple en Rhône-Alpes, où les propositions de la société civile auraient été suivies par les élus ». Entretien n° 24 du 6 juin 2006**

Pris entre les enjeux de contrôle territorial et la complexité des dispositifs, les membres de la société civile sont soit dépassés par le caractère technique des échanges, soit leur capital culturel leur permet de comprendre sans que leur rôle ne soit bien clair.

**« R Les citoyens. On les a introduits comme cinquième collège. Il y en a en principe partout. Après une première phase l'intérêt mutuel, je ne sais pas, en tout cas de leur part à eux. Il y a quand même à mon avis une interrogation sur leur place, leur rôle réel maintenant. Soit les contrats territoriaux emploi-formation vont virer vers le technicisme, cela dépend comment c'est piloté, quelle maîtrise il y a du pilotage politique et stratégique. Dans pas mal de CTEF,**

<sup>407</sup> Des auteurs tels que WORMS J.P. « Le préfet et ses notables », article cité, THOENIG J.C., *L'ère des technocrates*, op.cit., et GREMION P. *Le pouvoir périphérique*, op.cit. ont abondamment décrit et analysé les tentatives de mobilisation des acteurs de l'administration locale et de la société civile en matière de gestion publique territoriale au début des années soixante.

***finalement, les opérationnels ou les fonctionnels ont pris le dessus. Du coup, on s'échange des sigles que personne ne comprend. Le citoyen regarde tout cela passer. D'autres, à peu près un tiers, en particulier dans le Beaujolais où je fais tout pour minimiser ce type d'échanges, qu'on puisse plus avoir des confrontations sur les idées que des échanges de jargon. Là, les citoyens peuvent intervenir. Ils ont quand même du mal. Pour le moment, j'ai une réflexion avec ceux du Beaujolais, que j'ai du mal à mobiliser, il y en a un ou deux qui sont plus actifs. J'essaie de réfléchir à la manière dont je pourrais les articuler dans le suivi évaluatif. Parce que parallèlement à la délégation sur l'évaluation j'ai, en relation avec François AUGUSTE, initié de manière un peu conflictuelle, l'intervention des citoyens dans l'évaluation des politiques de la Région. Bon ces citoyens, ce ne sont pas n'importe quels acteurs ». Entretien n° 38 du 28 juin 2007***

Autrement dit, les membres de la société civile pour participer à la gestion de ces dispositifs ont intérêt à professionnaliser leurs méthodes de travail et leurs productions d'avis. Faire preuve de savoir technique est un enjeu de légitimité auprès des élus. Cette obligation est particulièrement forte pour les associations qui interviennent comme relais des politiques et comme prestataires de services. Elles participent aux séances de formations initiées par les collectivités locales, nourrissant le processus de standardisation des compétences animé par les agents de développement.

***« R Il y a le travail et du conseil de développement et il y a le travail des techniciens. J'ai déjà dit à plusieurs reprises et je le répète l'importance des techniciens. C'est un des piliers des Pays. Cela repose sur les élus, en n°1, les techniciens mais aussi sur la société civile. Voilà les trois piliers indissociables. » Entretien n°27 du 19 juin 2006***

Pour ceux-ci il s'agit d'une véritable opportunité. Ils peuvent diffuser la démarche de projet territorial au sein du milieu associatif et chez les acteurs institutionnels présents au CLD. Ils contribuent à la création d'un cadre d'action qui renforce leur rôle d'interface. En d'autres termes, l'ingénierie territoriale se constitue aussi dans le recours à la société civile favorisé par la Région. Dans ces interdépendances, la société civile est instrumentalisée mais elle se donne aussi les moyens d'entrer dans le jeu d'influence de l'action publique territoriale.

**Les CLD dans la Loi** L'article 25 de la LOADDT dispose qu'un conseil de développement « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements. » (...) « Le conseil de développement s'organise librement. » (...) « Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. », « Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. », (...) « Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions ». Le Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays dispose en son article 3 que « Les communes et les groupements de communes qui ont engagé la procédure soumettent aux autres communes et groupements figurant dans l'arrêté préfectoral mentionné au dernier alinéa de l'article 2 une liste de personnes appelées à composer le conseil de développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire. À défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérant des groupements dans un délai de deux mois suivant leur saisine,

*les communes et groupements de communes qui ont engagés la procédure créent, par délibérations concordantes, le conseil de développement. Celui-ci élit son président parmi ses membres. Les moyens de son fonctionnement sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés*». L'existence et la libre organisation de cette enceinte ont été l'objet d'après discussions lors des débats parlementaire. Certains députés, au premier rang desquels M. Patrick OLLIER ont cherché soit à supprimer, soit à formaliser le fonctionnement et la composition de cette enceinte. La logique étant de la neutraliser par le contrôle des notables. La loi « urbanisme et « habitat » de 2003, dont les amendements relatifs au Pays sont présentés par M. Patrick OLLIER, a modifié les missions du conseil de développement : « *Les EPCI à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du Pays*». *Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi* ». Les conseils de développement sont désormais organisés par les communautés de communes et la notion d'évaluation a été remplacée par le suivi. Cette évolution législative ne facilite pas leur positionnement. Si leur mission d'évaluation des actions prévues à la charte de Pays disparaît, il ne leur reste que la prospective dont l'utilité est revue à la baisse une fois le contrat signé. Ils restent une structure de concertation en quête de légitimité.

#### Les CLD en Rhône-Alpes

En novembre 2000<sup>408</sup>, à la suite de la LOADDT, la Région Rhône-Alpes a institué des CLD dans ses dispositifs territoriaux. En novembre 2005<sup>409</sup>, elle a formalisé leurs missions. La délibération relative au soutien aux CLD rend compte du projet politique sous-jacent. Ainsi, le Conseil régional décide de : - *de retenir les modalités de fonctionnement et l'exigence de la rédaction d'un règlement intérieur, propre à chaque CLD, telles que décrites en annexe 2,* - *de retenir les modalités du soutien régional aux CLD suivantes : - subvention annuelle de fonctionnement des CLD plafonnée dans une fourchette de 21 000 € à 42 000 €, calculée en fonction du nombre d'habitants du territoire, de sa densité de population, et de la participation des collectivités locales au fonctionnement du CLD, permettant la prise en compte de diverses actions : personnel d'animation dans la limite d'une aide plafonnée à 1 500€ par mois, recours ponctuel à des prestations d'études ou de conseil, mise en œuvre d'outils de communication, dépenses de fonctionnement courant y compris remboursement de frais de déplacement de leurs membres. La subvention est fixée sur la base du projet présenté par le CLD pour l'année à venir, intégrant les missions telles que prévues à l'annexe 1, et respectant les règles de composition et de fonctionnements prévus en annexe 2. Cette subvention est versée au vu de l'ensemble de ces éléments qui attestent de la réalisation effective du projet initialement présenté. - soutien à certaines actions spécifiques dans le cadre de fiches-action du CDRA,* - *prise en compte d'actions de formation des membres des CLD dans le cadre des politiques régionales et notamment du programme de formation en direction des acteurs locaux en cours de formalisation, - apports en informations territorialisées produites par la Région, - mise en oeuvre d'une fonction « Réseau des CLD » pour permettre échanges et capitalisation d'expériences. - mise à disposition de locaux dans les antennes pour la tenue de réunions des CLD.* Dans la continuité de cette décision, la Région a organisé le 25 novembre 2006 la première journée des CLD, intitulée « Ensemble pour construire le territoire » autour de tables rondes portant sur leur apport dans le débat démocratique, la prospective et la démarche de développement.

#### **Rareté et sélection des participants**

Dans les territoires infra régionaux, les CLD regroupent généralement les représentants des acteurs économiques, les responsables d'associations, les partenaires sociaux et les présidents d'EPCI du territoire. Associés à l'élaboration des projets, ainsi qu'au choix et à la définition du programme d'actions, ils peuvent formuler des propositions au cours de nombreux ateliers thématiques.

Les membres des collèges des CLD des Pays Beaujolais et Roannais ont la plupart été contactés par les élus et les chargés de mission du Pays lors du travail préparatoire à la Charte.

Le CLD du Beaujolais compte 87 membres répartis en trois collèges : collèges des élus territoriaux : 15 membres, collège socio-économique : 37 représentants, collège famille, social, culturel : 35 représentants.

Le CLD du Roannais commun au CDPRA et à la communauté d'agglomération du Grand Roanne est composé de 83 membres dont 14 élus, 34 membres du mouvement associatif, 22 du monde économique et 13 représentants d'institutions comme les organisations syndicales représentatives de salariés, les syndicats d'employeurs, les syndicats agricoles, un syndicat forestier.

Les associations et les institutions ayant une couverture territoriale large sont retenues et leurs responsables cooptés par les élus. Leur représentativité est d'abord territoriale avant d'être sociale.

Associations de quartiers, de mal logés, couches de la population socialement défavorisées non organisées et sans représentation telles que les Rmistes, les chômeurs de longue durée ne sont pas des catégories sociales territorialement représentatives. Par contre présidents de CCI, universitaires, associations de commerçants, chef d'entreprises, fonctionnaires de catégorie A ou cadres supérieurs le sont.

Cette logique imprécise de représentativité territoriale opère un tri des citoyens sur leurs capacités et compétences à intervenir dans ces instances techniques et politiques. Ou alors sur leur capital social.

**« R Les gens pour qui on construit des filières d'intégration de formation ne participent pas à la construction de ces filières. C'est vrai qu'on a que des gens très intégrés, il n'y a pas de désaffiliés. Q D'une certaine façon le conseil de développement participe à la domination d'un groupe social sur le territoire, ça peut être vu comme une hypothèse. R Oui. Q Donc, on serait totalement à l'opposé de ce qu'est la démocratie participative, la rationalisation démocratique puisqu'on est dans le renforcement d'une logique de domination. R Sauf que ce groupe dominant est très divers, et qu'on a de multiples sensibilités, et dans le bureau, on n'est pas dans cette logique de groupe dominant. Mais c'est vrai que la composition doit évoluer. Alors ce qui est intéressant ici c'est la position de l'université dans ce champ. On ne s'est jamais positionné comme des experts dans ce domaine alors que c'est à ce titre qu'on nous a appelés. J'ai toujours essayé de développer des logiques transversales. Les gens ne restent pas sur leurs domaines de compétence mais doivent aller ailleurs. Ça commence à être compris, notamment au niveau du bureau.» Entretien n°23 du 29 mai 2006 « R Je suis assez dubitatif sur le rôle du CLD pour en avoir vu dans plusieurs Pays. La Région nous a un peu imposé ça, elle ne sait pas trop quoi en faire. L'institutionnaliser comme une structure lourde, je ne sais pas si**

***c'est vraiment utile. Sur l'aspect participatif, consultatif c'est intéressant, mais le formaliser de manière aussi stricte ça alourdit. Par exemple, dans le collège « citoyens », on rassemble des individus qui n'ont pas les mêmes intérêts au même moment. Sur le papier, ça peut être intéressant, mais ensuite, le faire vivre, c'est autre chose. Ça ne produit pas grand-chose. Alors, ça peut être intéressant quand on parle d'un projet, d'une étude, d'aller chercher des idées différentes. Mais l'institutionnaliser de manière aussi rigide, ça pose des problèmes parce qu'ils sont toujours en train de chercher leur place. Puis, ce sont souvent les mêmes qui interviennent dans les CLD. Ce sont des gens qu'on associe à d'autres réflexions qu'on retrouve souvent. Ce sont souvent des organismes de représentation comme on est à l'échelle du Pays. On n'est pas sur la petite association du coin. Par exemple au niveau sportif on n'a pas le club de football, on a le district du Roannais. Ça n'engendre pas les mêmes actions que le petit club, on a souvent le même discours. En plus, il y a des gens qui s'y investissent sans forcément qu'on tienne toujours compte de leur avis. Bon. Entretien n° 36 du 7 juin 2007***

Il ne s'agit pas de tomber dans une description manichéenne mais de montrer simplement que l'entrée dans ces enceintes est filtrée. De manière délibérée ou non.

D'une part, les membres de la société civile sont cooptés par les élus sur des critères peu précis, d'autant plus que, faute de disponibilité, les volontaires ne sont pas nombreux.

Cependant la compétence professionnelle, l'engagement social et l'assiduité aux réunions sont déterminants.

***« R On ne peut pas dire qu'il n'y a que des techniciens, il y a aussi des retraités. C'est vrai que globalement ce sont des personnes qui ont des compétences dans tel ou tel domaine d'activité. Ils ont été choisis sur cette base et sur la base de la représentation territoriale et des secteurs d'activité. Mais je ne crois pas qu'il y ait une grosse sélection de la part des élus, les gens qui ont été volontaires ont été pris. » Entretien n°23 du 29 mai 2006***

Ce point précis n'est pas propre aux deux CLD présentés. Lors de la journée d'échange du 19 juin 2003 sur le thème de Mobilisation et participation et de la société civile aux démarches de développement local organisée par l'ARADEL, la difficulté à pérenniser la participation sans l'institutionnaliser a été soulevée : « *La mobilisation des personnes s'obtient par un effet réseau et de capillarité de diffusion de l'information qu'il faut susciter au début (réunions publiques dans les conseils municipaux, associations, organisation de journées débats, utilisation de sites Internet dédiés : [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)...). L'objectif recherché est de permettre « l'exhaustivité » des opinions pour permettre « d'innover » sur certaines actions et réflexions. Cependant cette information descendante générée par le réseau ne suffit pas, et il faut également susciter un minimum d'intérêt à la base (presse, plaquette...) pour permettre le renouvellement de la participation et éviter de l'institutionnaliser (professionnels de la participation). Ce double effet descendant et ascendant doit être à l'origine de la multiplication des espaces de participation, y compris et surtout dans un cadre de proximité, afin de mobiliser le plus grand nombre. Ces différents espaces de participation s'emboîtent les uns les autres. Par ailleurs, reste à tenir compte*



*des contraintes de bénévoles qui, en l'absence de reconnaissance de statut d' élu associatif, ne peuvent se libérer à loisir ce qui risque de renforcer cette institutionnalisation »<sup>410</sup>.*

D'autre part, les taux de présence aux réunions, les défections au sein des commissions attestent la difficulté à recruter des membres actifs. Dans le Roannais sur les 83 membres du CLD, 30 en moyenne sont présents aux six réunions s'étant déroulées en 2005 et aux quatre qui ont eu lieu en 2006. Dans le Beaujolais, le CLD s'est réuni cinq fois en assemblée plénière entre 2002 et 2005. Il a été réanimé (au sens médical du terme !) en juin 2007. Lors de ces réunions les taux de présence ont été très élevés<sup>411</sup> : huit membres sur dix pour le collège des élus, la moitié pour le collège socio-économique, un tiers pour le collège « famille, éducation, culture »<sup>412</sup>.

Enfin, le choix du président du CLD ne relève pas du hasard. Ce poste, dans une enceinte participative à la légitimité contestée par les élus, revient à une personne dont le dévouement est une caractéristique peu discutable. C'est aussi une personne représentant une entreprise, une association ou une institution qui joue un rôle socio économique territorialement reconnu. Par cette position, elle a affaire aux élus. Elle peut aussi être titulaire (ou avoir été) d'un mandat politique.

Dans le Roannais, le premier président du CLD était M Lucien DEVEAUX président de la CCI, président du premier groupe textile indépendant de France Groupe DEVEAUX DEVEAUX, 341ème fortune de France, ancien élu de Saint Vincent de Reins. Le président actuel du CLD est un commerçant en retraite, ancien élu qui a milité nationalement dans une association d'éducation populaire.

***« R J'étais commerçant à Charlieu. C'est important de le dire parce qu'on fait partie du Pays, on le connaît. En dehors du travail, je me suis toujours investi dans le milieu associatif sous toutes ses formes que ce soit culturel, rural, sportif. Et j'ai même été conseiller municipal à un certain temps. J'étais trésorier national d'une association d'éducation populaire, c'était le C. M. R., Chrétien Monde Rural, c'est un mouvement à la fois chrétien dépendant des évêques, mais aussi pour moi, d'éducation populaire impliqué dans le développement local. Les adhérents étaient des gens qui réfléchissaient sur leur vie mais aussi militants sur le terrain, à la base. J'étais donc au niveau national, j'ai fait connaissance avec la loi Voynet. Cela m'a beaucoup intéressé. Je me suis dit : le jour où je ne serai plus au national, je m'impliquerai dans les Pays. Alors les mots, développement local, développement durable, CLD, cela voulait dire implication de la société civile auprès des élus, c'était ce qui m'a motivé. Alors ne voyant rien venir sur le Roannais, et j'avais même imaginé un Pays sur Charlieu et Belmond et aussi le Brionnais, le Charolais en Saône-et-Loire. D'autant plus qu'étant commerçant à Charlieu, je voyais le tiers de la clientèle venir de Saône et Loire. Voilà mes motivations de départ. Alors je suis allé voir le chef de projet de l'époque, M. Bernard JAYOL. J'ai fait une demande, un acte volontaire, je suis***

<sup>410</sup> *Compte-rendu Matinée d'échanges du 19 juin 2003 sur les démarches participatives.* Synthèse des débats p 5 sur [www.aradel.fr](http://www.aradel.fr). Consulté le 15 mars 2007.

<sup>411</sup> Nous devons ces chiffres à M. Florent DUNOYER étudiant en Master 2 professionnel « Politiques et Aménagement des Collectivités Territoriales » à Université Jean Moulin Lyon III. C'est de son rapport de stage intitulé *Pour un Conseil Local de développement actif en Beaujolais* dont nous tirons certains des éléments nécessaires à notre argumentation. Qu'il en soit ici remercié.

<sup>412</sup> Taux issus du Rapport d'activités du CLD du Roannais juin 2004-juin 2005.

**« membre de la société civile, je suis venu voir le Pays pour m'y impliquer. Je ne représente pas forcément une association ou alors en ce moment, j'en représente une vingtaine. » Entretien n°27 du 19 juin 2006**

Dans le Beaujolais, ce sont deux membres de l'association de chefs d'entreprises *Beaujolais initiatives* qui ont été désignés président du CLD. M. Jean François SOMMEREUX, premier président démissionnaire du CLD était Président directeur général de l'une des plus grandes entreprises du Beaujolais, la SOBECA entreprise de travaux publics qui lui a permis de nouer des relations d'affaires diverses et nombreuses avec les pouvoirs publics locaux.

M. SOMMEREUX est un chef d'entreprise en retraite qui a été élu président du CLD le 28/10/2002. Il démissionne lors de la troisième assemblée générale du CLD, le 16 février 2004, date de la validation de la charte. Parallèlement à la direction d'entreprise, il participe en 1995 avec l'aide de la CCI de Villefranche sur Saône et l'intervention de banques et d'entreprises industrielles, à la création de l'association Beaujolais Initiatives qui encourage la création d'entreprises. Elle aide à la formalisation du projet d'entreprise, prête un fond d'amorçage, loue des locaux. Cette expérience est élargie par la suite aux plateformes d'initiatives locales avec le soutien du député Bernard PERRUT, président à l'époque de la Communauté de communes de l'Agglomération de Villefranche sur Saône. C'est libre de toute adhésion partisane mais en tant que président de *Beaujolais Initiatives* qu'il devient le Président du CLD à la demande de M CHARVET, président du comité de pilotage et soutenu par le député PERRUT. Il décrit, désabusé, son entrée dans le monde politique. Selon ses propres termes, il s'agit d'une « nébuleuse », dans laquelle la « concurrence et le règlement de compte » relèvent plus de « Clochemerle » que de la volonté de construire. Outre le manque de moyens mis à sa disposition, pas de budget, un des agents de développement du Pays l'aide à ses temps perdus. Il pointe le manque d'implication des acteurs associatifs, politiques et autres institutions et la dilution du pouvoir de décision, ce qu'il appelle les « fameux tours de tables ». Il résume cette situation par une question : « A qui parler ? » Il cite deux exemples qui marquent son expérience à la tête du CLD. Le premier concerne une réunion sur l'emploi. Fort de son expérience personnelle d'entrepreneur qui a été amené à mettre en place des formations professionnelles, il déplore la « surreprésentation des fonctionnaires » et la « sous représentation des entreprises privées ». Deux approches différentes s'opposent sur les actions à conduire en matière de formation et d'emplois. Sur la compétence des politiques, il dit : « ils n'ont pas la mentalité pour piloter l'économie ». Le second renseigne sur la difficulté à mobiliser « la société civile ». Lors de la réunion de constitution du bureau du CLD à Monsols, le recyclage des déchets et la transversale Est Ouest sont abordés. Il déplore que chacun vienne « défendre sa maison des Pierres Dorées » sans se soucier du développement économique, le syndrome NIMBY empêchant toute ambition collective.

M. FOROPON, deuxième président démissionnaire est Diplômé de Sup de co Paris, ancien directeur commercial, aujourd'hui à la retraite, du groupe DEVEAUX, leader national de production textile (145 millions de CA en 2004 et 624 salariés) installé à Saint Vincent de Reins dans le département du Rhône, à quelques kilomètres de Roanne, (Loire). Il est adjoint au maire de Cour la Ville chargé de l'habitat et des NTIC. A ce double titre, il est président de la société immobilière d'économie mixte de Cours la Ville au capital de 580 096 € qui gère le patrimoine immobilier de la commune, et trésorier de l'association *Rhône sans fil* qui vise à couvrir les zones enclavées du Département en haut débit.

M FOROPON est membre de l'association *Beaujolais Initiatives*, il est élu président du CLD du Beaujolais le 1er février 2005, en remplacement de M. SOMMEREUX. Il démissionne

lors de la cinquième AG en mars 2006. Souhaitant développer des initiatives concrètes, M FOROPON se penche sur la capacité opérationnelle du CLD, jusque là quasi nulle. Son interrogation porte donc sur l'efficacité des outils au service du développement économique au sein du Pays Beaujolais. Il déplore que le Pays ne soit pas un syndicat mixte, « une structure dure avec un budget et des moyens humains et matériels pour fonctionner », soit l'opposé de la convention entre EPCI comme c'est le cas du Beaujolais. Il pense que la société d'économie mixte est un outil opérationnel et efficace pour réussir les actions de développement territorial : « Ce que les politiques ne savent pas faire, il faut le laisser aux entreprises en créant les structures adaptées, comme la SEM ». Président, il défend l'idée d'expérimentations locales pour les reproduire à l'échelle du Pays et projette la création d'une agence économique au niveau du Pays. Mais il se heurte aux chambres consulaires, en particulier la CCI de Villefranche qui bloque cette intrusion sur ses plates-bandes, au désintérêt des élus pour le CLD « qui n'a pas besoin de budget pour avoir des idées » considérant le Pays comme une « pompe à fric ». Il participe activement à la promotion de l'idée d'une marque Beaujolais « Made in Beaujolais » pour les produits agricoles remarquables, les manifestations culturelles, expositions, voire les démonstrations des métiers de bouche. Sur cette courte période, la vie du CLD s'est résumée à l'activisme de M FOROPON et d'un stagiaire en Master 2, à Université Jean Moulin Lyon III, au désintérêt des élus, à la multiplication des tours de tables, la mise en place d'ateliers techniques mixtes qui ne facilitent pas la prospective. M FOROPON conclut : « Le président du CLD est une marionnette, j'ai rempli une case. Sans moyens, sans statut, je n'ai jamais été saisi d'une mission ».

Aujourd'hui dans le Beaujolais, c'est la présidente de la communauté de communes Beaujolais Nizerand, membre du comité de pilotage du Pays qui préside le CLD. Cette nomination est révélatrice des difficultés que rencontrent les élus à faire émerger une pratique politique de participation au sein de la société civile. Participation qu'ils n'ont guère encouragée, puisque le rôle institutionnel du CLD a été réduit au minimum, avec des moyens réduits. Il a validé la Charte et le Contrat en 2004. Depuis, il se caractérise par son inaction. Comme l'écrit le président du comité de pilotage dans *la lettre d'information n°1 du CLD* de juin 2007 : « *Comme bien d'autres CLD, celui du Pays Beaujolais a connu des hauts et des bas* ». D'ailleurs, la manière dont il en présente les missions, en comparaison du projet politique régional, éclaire l'importance que certains élus locaux peuvent accorder à cette enceinte et à participation de la société civile :

**« La Région Rhône-Alpes a précisé dans sa délibération de novembre 2005, les missions qui incombent aux CLD, à savoir : 1. Accompagnement de la procédure liée aux Contrats de Développement des Pays de Rhône-Alpes en appui aux Comités de Pilotage (COPIL) : # Avis lors du dépôt de candidature # Propositions et avis obligatoire sur la charte, le contrat, les avenants # Suivi et évaluation du contrat 2. Implication dans la pratique du développement durable pour la mise en œuvre du projet de territoire 3. Formulation d'avis sur les politiques territorialisées de la Région 4. Participation à l'information de la société civile # Sensibilisation, information et consultation ».**

Le président du comité de pilotage précise également que le CLD peut être saisi ou s'autosaisir de certaines questions relatives au développement territorial, telles que le SCOT et les avenants au CDPRA.

Par contre, dans l'éditorial qu'elle livre en été 2007, la nouvelle présidente du CLD est plus explicite : « (.) *Je souhaite, si vous en êtes d'accord, revoir le fonctionnement du CLD,*

*afin que ce dernier soit actif et reconnu. C'est pourquoi, fin août vous recevrez un courrier vous demandant si vous souhaitez poursuivre votre engagement à nos côtés. Par ailleurs, afin que chacun d'entre vous trouve sa place au sein du CLD, nous voulons créer des commissions de réflexion en fonction des axes de travail que nous choisirons ensemble »<sup>413</sup>.*

L'exemple du CLD du Beaujolais illustre les difficultés de mobilisation de la société civile quand les élus et certaines institutions économiquement dominantes, comme les CCI, sont rétifs à s'ouvrir publiquement et de manière formalisée à ses avis. Situation proche, mais moins paroxystique dans le Roannais. Dans les deux cas, on observe que la participation est une affaire de moyens mis à disposition des membres du CLD.

## 2 Pouvoir et savoir participer

Dans le Roannais, le manque de ressources humaines, techniques et financières est parfois compensé par la présence de l'IUT qui met ses moyens logistiques, pédagogiques et scientifiques pour faire vivre cette expérience participative. L'organisation commune d'un colloque sur la démocratie participative en 2007 en témoigne. Mais cette organisation ne se substitue pas au CLD.

Le CLD du Beaujolais dispose d'une animation provisoire jusqu'à l'été 2006 fournie par le syndicat mixte du SCOT au nom du comité de pilotage : un ordinateur, une ligne téléphonique, une connexion Internet, une photocopieuse et quelques salles de réunions sont mis à disposition. En outre, la présence d'avril à octobre 2006, d'un étudiant stagiaire en Master 2 professionnel « Politiques et Aménagement des Collectivités Territoriales », à l'Université Jean Moulin Lyon III permet de travailler sur l'hypothèse de l'autonomisation du CLD. Saisissant l'opportunité de la délibération du Conseil régional qui formalise l'organisation des CLD<sup>414</sup>, le président du CLD souhaite étudier sa transformation en association de type 1901. La reconnaissance en association aurait l'avantage de renforcer son fonctionnement et à terme de mutualiser différentes formes de financement (cotisation des membres, dotation du comité de pilotage, subvention régionale...).

Deux options se présentent : la création d'une association ex nihilo ou le réveil de l'association pour le développement du territoire Beaujolais – Plaine de Saône porteuse de l'ancien CGD éponyme. Mise en sommeil depuis la signature du CDPRA, en 2004, mais non dissoute, la refondation de ses statuts et de son conseil d'administration aux mains des élus du Beaujolais Val de Saône permettrait d'attribuer rapidement le reliquat de ses fonds de fonctionnement au CLD. Cette contribution locale étant la condition première de l'attribution de la subvention régionale au fonctionnement du CLD, celui-ci disposerait dans un court délai des moyens de son animation autonome jusqu'à la fin du contrat.

Mais les membres du comité de pilotage, consulaires et élus ne souscrivent pas à cette option. Y voyant une structure supplémentaire, peut être concurrente, de surcroît entre les mains d'une personne au caractère bien trempé et qui veut agir, ils rejettent cette proposition :

**« Pourquoi un budget : Pour qu'il y ait des idées, il ne faut pas d'argent, pour le secrétariat on peut, nous au niveau de la chambre de commerce, mettre à**

<sup>413</sup> Lettre d'information n°2 du CLD, juillet 2007.

<sup>414</sup> Délibération n° 05.07.805 du 9 et 10 novembre 2005 sur la Politique régionale des Contrats de Développement de Rhône-Alpes : Soutien aux CLD Si les CLD prennent le statut d'association, le Conseil régional leur alloue une subvention de fonctionnement s'échelonnant de 21.000 à 42.000 euros à condition d'assurer les moyens d'une animation pérenne, de définir clairement un mode de fonctionnement, de remplir différentes missions et de créer un plan d'actions pour l'année.

**disposition une secrétaire ». « Pas d'association, on a qu'à voir avec le budget du syndicat mixte » s'est écrié un autre et néanmoins important membre du comité de pilotage, alors qu'aucun syndicat mixte n'a jamais porté le Pays »<sup>415</sup>.**

Cet épisode montre que la participation de la société civile au développement territorial ne supporte pas le dilettantisme<sup>416</sup>. Pour peser face aux élus dominants du territoire, aux chambres consulaires qui fournissent des services et conseils économiques aux collectivités locales et dans ce cas précis, organisent sciemment le manque de moyens de ces enceintes, les « participants » doivent légitimer leurs interventions par la production de savoirs solides et utiles au développement. Ils ont intérêt à professionnaliser leurs méthodes de travail et leurs productions d'avis. On n'a effectivement « que le choix entre la « bureaucratisation » et la « dilettantisation » de l'administration. (.) De même que les gouvernés ne peuvent normalement se défendre d'une domination bureaucratique donnée que par la création d'une organisation contraire propre également exposée à la bureaucratisation »<sup>417</sup>.

En somme, la participation de quelques membres de la société civile au développement du territoire en même temps qu'elle réduit la citoyenneté, droit universel, à une fonction liée à la maîtrise d'un savoir, les fait entrer dans un jeu institutionnel qui les dépasse.

**« R Oui c'est une étape d'information, quand les gens ne sont pas au courant comment peuvent-ils donner leur avis ? C'est un sacré fatras, communautés de communes, les contrats, les Pays, les subventions, quelqu'un qui débarque doit comprendre tout ça dans un premier temps. Je pense que les gens qui sont là depuis un certain temps commencent à comprendre les mécanismes. Et comment ils peuvent intervenir. Mais quand ils interviennent pour la première fois, avec des demandes complètement irréalistes, c'est bien, on bavarde mais on n'aboutit à rien. Donc la première étape c'est l'information on ne peut pas la nier. » Entretien n°27 du 19 juin 2006**

Les notables veulent contrôler ce qui se passe sur leur fief. Les élus municipaux veulent encore exister dans les projets de développement. Les chambres consulaires défendent leur mission de conseils auprès des collectivités locales et des entreprises. La Région qui structure le réseau des CLD leur donne les moyens financiers et documentaires de leur mission, assure des sessions de formation à leurs membres, consolide par la même ses relais et soutiens dans la société civile. Les agents de développement animateurs des CLD dont les postes sont cofinancés par la Région jouent un rôle central dans la diffusion de la thématique et de « la culture du projet territorial participatif ». Pour eux, la formalisation des missions des CLD et leur animation devient un enjeu du renouvellement et de maîtrise de leur domaine d'intervention. Autrement dit, la professionnalisation de la participation renforce leur rôle d'acteur pivot.

Il faut aussi garder à l'esprit que pour les agents de développement, pour les associations et les élus, il est impératif de maintenir la ressource contractuelle sans réelle évaluation de l'efficacité des procédures. Sans condamner une expérience politique et un

<sup>415</sup> DUNOYER F. *op.cit.*, p 19.

<sup>416</sup> C'est le terme que choisit WEBER en opposition au professionnalisme des politiques et des administrateurs dans le *Savant et le politique*, *op.cit.*

<sup>417</sup> WEBER M. *Économie et société. Les catégories de la sociologie*, *op.cit.*, p 298.

outil avant qu'il n'ait durablement fonctionné on peut quand même s'interroger sur l'utilité des CLD en matière de création d'emplois et de formation adaptée au marché du travail.

**« R1 Non, non. Quand j'assiste aux réunions de bureau du CLD où j'ai des relations très sympathiques et où je les aime bien tous, mais quand il faut que je fasse un compte-rendu, j'en suis bien incapable. Q Pourquoi ? Ça vient de quoi ? R2 Je ne sais pas. Q Pourquoi avez-vous des difficultés ? R Parce que parfois, on n'aboutit pas à une décision, à quelque chose de concret, moi j'appelle ça du concret. Q C'est-à-dire ? R1 Bien on dit on va faire ça, une action avec un programme. Ça a tendance à évoluer. Les dernières fois, certaines personnes dans le bureau, je dirais que ça tient beaucoup aux personnes qui sont là, il vous est arrivé de me dire, ce n'est pas important, l'important c'est qu'on discute. Pour moi c'est important, mais il n'y a pas que ça. C'est vrai que parfois on repart sur une autre réunion, et on n'aura pas forcément produit quelque chose. Q Très concrètement, quand vous êtes saisie sur le CTEF, vous avez un rapport à rendre, une étude. R1 C'est différent ici. On a une demande précise, on rend un travail précis. Cela ne me pose pas de problème sauf un problème de temps, parce que c'est deux groupes de travail de plus. Alors à chaque fois qu'on multiplie les commissions, les groupes de travail, c'est de la logistique, c'est de la présence. A la limite, ça ne pose moins de problèmes parce que ça se gère, je peux ou je ne peux pas que d'essayer, c'est quoi notre but ? Q Donc la finalité du CLD ? R1 Bien oui, moi ça se tient à ça. C'est-à-dire faire un compte-rendu, poser des actions, définir des objectifs. C'est vrai que j'ai un rôle de proposition aussi. Je vous ai dit qu'il me semble important de renforcer la connaissance que les gens ont des uns des autres, on avait parlé de méthode de travail, de prises de parole, de connexions Internet que les gens puissent communiquer entre eux. S'ils se connaissent mieux peut-être qu'il y aura plus de propositions. Bon il y a le bureau, puis quand on est en plénière il y a parfois des injonctions, des critiques. Après il faut faire la synthèse de tout cela, ce n'est pas facile. Voilà par rapport à mon rôle, je ne sais pas ce qu'en pense M. Carlier même si on en a déjà discuté. R2 Dans le CLD, nous ne sommes pas des élus, nous ne sommes pas des techniciens, nous sommes simplement des bénévoles. On vient, pour certains du monde associatif, pour d'autres du monde économique, on a chacun nos expériences de vie, nos motivations, et on essaie de rassembler tout ça pour l'avenir de pays roannais. On est en train de trouver notre second souffle. On n'est pas appelé pour donner un petit avis, désormais on est appelé pour produire du travail. Personnellement je me sens incapable de réaliser cette production tout seul. On a besoin à la fois d'autres personnes, éventuellement du CLD, et on a besoin également des techniciens ». Entretien n°27 du 19 juin 2006**

Dans les dispositifs territoriaux, compte tenu de la légèreté de la structure d'animation et de leur incapacité juridique à maîtriser les ouvrages, ce sont de nombreuses associations ou petites entreprises locales qui vivent de la manne publique territoriale en tant que sous-traitants de l'action publique. Les appels d'offre sont devenus monnaie courante. Pour une bonne partie de leurs compétences, les collectivités territoriales ne font plus, elles font faire via les procédures de marchés publics. Se constitue un noyau d'intervenants locaux consultés sur le projet territorial et sa mise en œuvre qui apportent techniques et méthodes

de travail qui diffèrent de la culture du service public. D'ailleurs, un syndicat comme la CGT même s'il soutient la territorialisation des politiques de l'emploi en cours dans les CTEF n'a de cesse de dénoncer les conséquences des appels d'offres en matière de formation et d'insertion. L'organisation syndicale déplore que « *les missions locales perdent leur caractère spécifique d'accompagnement des jeunes en difficultés et se retrouvent en concurrence avec des organismes dont la mission est tout autre et c'est le sens de leur mission qui est remis en cause.* ». Elle précise : « *Depuis que l'ANPE et le Conseil régional ont choisi d'appliquer la procédure des appels d'offres aux actions d'insertion, d'accompagnement et de formation professionnelle, les demandeurs d'emplois sont les premières victimes d'un bouleversement incompréhensible des prestations qu'ils reçoivent, les formateurs, les gestionnaires d'associations subissent une instabilité qui réduit à néant des années de travail sur le territoire visant à créer un tissu social de proximité pour accompagner efficacement des parcours de formation souvent difficiles. Le système des appels d'offres met en effet en concurrence sans distinction des organismes importants avec des petites structures, des associations locales implantées sur un territoire avec des sociétés nationales voire européennes qui vont ensuite sous-traiter les actions sur place.* »

418

En d'autres termes, aucun acteur du développement territorial n'échappe à cette mise en tension de l'action publique qui est une technique de gouvernement initiée par l'État, renforcée par la Région, relayée par les EPCI et les agents de développement dans les territoires infra régionaux. Les CLD viennent en appoint de légitimation de cette politique qu'ils entérinent plus qu'ils ne la co-construisent.

### **Le surpeuplement et la professionnalisation du développement territorial ne garantissent pas sa démocratisation**

L'institutionnalisation de la participation de la société civile multiplie le nombre d'intervenants dans des réunions thématiques. Mais tous ne sont pas des acteurs égaux dans le processus qui n'engage pas une dynamique de partage du pouvoir. La participation telle qu'elle est se réalise dans les CLD « *légitime la fonction des gouvernants dans la conduite des choix politiques qu'ils opèrent. Elle minimise sinon exclut, elle aussi, la négociation entre les*

419

*intérêts hétérogènes à propos d'enjeux et de problèmes spécifiés* »

Par le jeu de la coordination de l'action publique multi-niveau, les élus dominants et des agents de développement renforcent leur rôle d'intercesseur. Certains experts ou responsables d'institutions, d'entreprises ou d'associations locales sont écoutés, participent au dialogue nécessaire à la régulation pragmatique. Mais proximité, expertise et surpeuplement ne signifient pas démocratisation. C'est la réalité du partage du pouvoir, une large représentativité sociale, qui assurent l'égalisation des positions voire des légitimités dans le cadre de procédures et instruments co-construits qui en sont les garants.

Ce qui est à l'œuvre dans les dispositifs territoriaux est plus proche d'une concertation élargie, « *point de passage entre la dimension autoréférentielle des acteurs et la recherche de buts communs* »<sup>420</sup>. Elle consolide l'assise organisationnelle de la démocratie

<sup>418</sup> La position de la CGT Rhône-Alpes sur le recours aux appels d'offres en matière de formation est présentée dans la publication *FORMATION PROFESSIONNELLE et INSERTION : Les appels d'offres font des ravages, ils ne sont pas obligatoires ! Revenons à une logique de service public* !sur [www.cgtra.org](http://www.cgtra.org) . Consulté le 12 avril 2007.

<sup>419</sup> DURAN P., THOENIG J.C. article cité p 615.

<sup>420</sup> THUOT J.F. *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Éditions Nota bene, Montréal, p 181.

représentative. Mais consulter les intéressés ne signifie pas les associer de manière égalitaire à la négociation d'où sort la décision.

Au final, l'enrôlement de la société civile dans l'action publique territoriale ne satisfait pas aux exigences de « *l'éthique de la discussion* » dans la quelle pourrait se construire l'universalisation des intérêts particuliers. Elle correspond davantage à une forme de mobilisation au sein de laquelle chaque participant essaie de tirer avantage sans renouveler en profondeur les conditions de l'action publique. Certes, quelques membres volontaires et bénévoles du CLD croient en la valeur démocratique de la participation. Quelques élus aussi. Cette condition est nécessaire mais pour le moment insuffisante à l'émergence d'une démocratie participative en mesure de contrôler les dysfonctionnements de la démocratie représentative, et du rôle des notables en particulier.

**« R Oui, c'est un acte militant, d'intérêt à ce que pourrait être un territoire. Je pense fondamentalement, que les élus ont tout intérêt à l'arrivée de ces pays. À ce que des liens s'établissent avec la population, et le travail qui est fait. Q Pourquoi ? R Regardez le résultat des élections. La désaffection des gens pour les élections. Les gens qui disent : politiques tous pourris. Les élus font très bien leur travail par ailleurs. Moi, j'aimerais revaloriser la vie politique. Ce n'est pas un contre-pouvoir que je veux. Le je est un peu exagéré. Je pense que l'on devrait participer aient été les élus à comprendre qu'ils sont responsables. Ils ont été élus pour le service de la population et il ne faut pas qu'ils oublient la population quand ils sont au pouvoir. Alors là, je parle des grands élus bien sûr. Je ne parle surtout pas des maires et des conseillers municipaux qui sont proches de leurs concitoyens dans leurs petites communes. Q C'est intéressant cela. Vous ne vous considérez pas comme un contre-pouvoir, mais vous voulez rappeler à l'ordre les grands élus ? R Oui, rappeler aux élus qu'ils sont véritablement au service de la population, qu'ils ne s'en coupent pas. Ils ont du travail, ils ont des dossiers, mais un élu aujourd'hui me semble-t-il, doit être proche des gens qu'il représente ». Entretien n°27 du 19 juin 2006**

Elle est peut être une occasion manquée dans l'ouverture de la gouvernance territoriale. Elle peut venir en appoint de légitimation à la démocratie représentative, mais elle n'entrave pas le destin bureaucratique de l'ingénierie et du développement territorial.

## Conclusion de la deuxième partie

---

L'ingénierie territoriale est soumise à un dilemme que nous avons défini de la manière suivante : socialiser les instruments de l'action publique ou instrumentaliser la société.

En étudiant son répertoire d'action, nous observons qu'il n'y a aucune discontinuité le long d'une chaîne, qui des opérations les plus innovantes et expérimentales, aboutit aux domaines où expérience acquise, routine se confondent en procédures d'application stricte. Ces deux extrémités sont gouvernées par des contraintes différentes, voire opposées, mais elles s'exercent dans un cadre d'action caractérisé par la dématérialisation de ses facteurs de production dans des processus cognitifs territorialisés pour traiter des problèmes dont la définition est un enjeu de pouvoir. C'est la raison pour laquelle définir l'ingénierie territoriale comme une bureaucratie professionnelle territoriale nous apparaît pertinent parce que cette assimilation traduit les contradictions internes au développement territorial et à la gestion publique territoriale dans son ensemble.



Dans la conception organique du développement territorial, on observe une ébauche de modèle pragmatique de balance des pouvoirs entre les décideurs politiques, les experts, les agents de développement et la société civile. Deux principes d'actions rapprochent ces acteurs dans une logique de relais : la transversalité des méthodes et des contenus de l'action et la proximité. La production de savoirs d'interface qui en résulte améliore la connaissance des micros relations territoriales et crée les externalités cognitives nécessaires au processus de développement territorial. Le territoire infra régional gagne ainsi en autonomie d'action parce qu'en socialisant les modalités de production de connaissances sur et pour le territoire, il peut conduire sa propre stratégie de développement.

Dans la conception mécaniste du développement territorial, c'est moins la connaissance du processus de développement territorial que la gestion de programmes standardisés et l'administration de procédures préétablies qui importe. Ici le territoire se confond avec la procédure, la surinformation territoriale avec la connaissance du territoire. Il en découle un appauvrissement de l'action publique à l'échelon infra régional parce que les facteurs de production cognitifs de l'action publiques ne sont pas socialisés. Ici, le territoire perd de sa capacité à tracer son propre chemin.

Dans les deux cas, au sein de la bureaucratie professionnelle territoriale, les agents de développement sont incontournables.

La gestion des interdépendances, la technicisation du développement territorial sont deux enjeux majeurs pour leur profession. La mise à jour de leurs compétences est une nécessité liée à la structuration des problèmes de développement qui est au centre de leur activité. Ils participent ainsi à la création de savoirs qui leur sont propres (animation de conseil de développement, diagnostic transversaux, prospective). Leur efficacité dépend de leur entregent, de leur capacité à intégrer les réseaux d'acteurs participant aux multiples procédures administratives et contractuelles dans lesquelles se joue l'action publique territoriale. Ce savoir faire professionnel, ils essaient de l'ériger en statut avec l'idée qu'en matière de développement territorial, le savoir et le projet compte autant que le budget.

Toutefois avec l'évolution mécaniste du développement territorial, le souci du caractère opérationnel de leur savoirs professionnels qui dépend largement des élus dominants, des services des collectivités territoriales voire des associations est parfois second. La production répétitive, voire rituelle de diagnostics sans suite pratique en est l'illustration. La multiplication et l'imbrication des dispositifs territoriaux est un débouché que les professionnels ont intérêt à entretenir. Elles constituent également une source de pouvoir dans la mesure où les agents de développement gèrent ces interdépendances.

Finalement au sein de cette ingénierie territoriale, les agents de développement sont autant des « intrapreneurs »<sup>421</sup> que des administrateurs. Cependant, il semble que c'est le second versant du métier qui s'impose. Il annonce une recentralisation rampante de la gestion publique territoriale.

---

<sup>421</sup> En science de gestion ce terme est employé pour désigner les salariés entrepreneurs au sein des entreprises. Ils disposent d'une latitude d'action qui leur permet d'expérimenter, de travailler sur le mode essai erreur en dehors des routines.

## Troisième partie : L'ingénierie territoriale, instrument de recentralisation de la gestion publique territoriale

L'ingénierie territoriale se heurte à l'organisation administrative de l'État mal à l'aise avec la territorialisation de l'action publique et la démarche de projet. Pour Jean Claude DANIEL, député apparenté PS, auteur en 2000 d'un rapport d'information sur le volet territorial du dernier CPER<sup>422</sup>, « *L'État doit se familiariser avec cette nouvelle démarche : la conduite de projets transversaux et la logique d'action territoriale ne sont pas les principales caractéristiques du comportement administratif. Or, les territoires qui se développent attendent de leurs interlocutrices, les administrations, qu'elles soient prêtes, culturellement, à changer de méthodes de travail. Si les services pilotes adhèrent à cette démarche, elle reste, au contraire, étrangère à de nombreux autres services* ».

Plus loin il ajoute : « *Il est vrai que deux cultures coexistent : face à la culture de projet qui émerge dans presque toutes les administrations, grâce à des agents prêts à s'investir dans la construction des territoires, il existe, à l'opposé, une attitude de défiance à l'égard de ces territoires, en raison de la double fonction de l'État, animateur, mais aussi contrôleur* ».

Si la fonction d'animateur est difficile à identifier, celle de contrôleur ressort plus nettement. En matière de financement, les crédits du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire ne sont pas au rendez vous. Ou alors ce sont des crédits ministériels qui s'inscrivent dans des dispositifs sectoriels concurrents des Pays. En matière de support technique, les services déconcentrés n'interviennent que ponctuellement et marginalement. En matière de pilotage, les « sous préfets développeurs » prévus par la LOADDT demeurent un vœu non exaucé. Contrairement aux lois de décentralisation de 1982 et de 1983, l'acte II de la décentralisation de 2004 n'est pas suivi d'un mouvement fort de déconcentration. Il est difficile d'observer la réalité du renforcement de l'échelon régional de l'État par rapport au niveau départemental.

Par contre, la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) ébranle la logique de guichet par laquelle les pouvoirs locaux pouvaient négocier le processus de territorialisation de l'action publique. La globalisation et la fongibilité des crédits tendent à renforcer le fonctionnement vertical et hiérarchique de l'administration. En conséquence les prescriptions sont toujours plus strictes pour les acteurs de terrain en bout de chaîne<sup>423</sup>.

<sup>422</sup> Rapport d'information n° 2416 enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 24 mai 2000 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le volet territorial des Contrats de Plan État-Région par M Jean-Claude DANIEL, Député.

<sup>423</sup> TROSA S., PERRET B. « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles ». *Esprit*, n° 312, 2005, p 65-85.

La Révision Générale des Politiques Publiques couplée à la création d'agences s'affranchissent de la logique contractuelle, lui substituant l'appel à projet qui sélectionne les initiatives locales répondant à des critères de gestion définis par le centre. La technique managériale du « *reporting* »<sup>424</sup> sort du champ de l'entreprise privée et s'étend à tous les niveaux de l'action publique. L'ingénierie territoriale se soumet aux techniques informatiques de préparation des rapports. Elle doit faire faire preuve régulièrement de l'utilisation des fonds que les agences, voire même certains services de collectivités locales qui se perçoivent en agence de moyens, mettent à disposition des territoires de projet. L'État crée ainsi les conditions d'une division verticale du travail qui hiérarchise l'action publique se revendiquant pourtant de la transversalité.

Autrement dit, sans mesure radicale, lentement, presque discrètement, transparaît un mouvement de recentralisation de la gestion publique territoriale.

Dans les années 70 précédant la décentralisation, la régulation croisée cadre les relations entre le centre et la périphérie. Dans les années 90 post décentralisation, l'institutionnalisation de l'action collective est la réponse de l'État, qui, coïncé entre la logique bureaucratique européenne et la recherche d'autonomie du pouvoir local<sup>425</sup> mêle les bonnes pratiques, les procédures strictes aux politiques ouvertes à l'expérimentation.

Paradoxalement, les politiques constitutives préparent la recentralisation sur le temps long. En laissant aux collectivités locales le soin de structurer les territoires de projet, l'État, par des appels à expérimentation<sup>426</sup>, des appels à projet<sup>427</sup>, des programmes de recherche action place l'ingénierie territoriale sous influence. Il recycle ensuite les résultats des innovations locales dans des programmes et des normes qu'il diffuse massivement. Il amorce ce que ce que Renaud EPSTEIN appelle le gouvernement à distance<sup>428</sup>.

Cette technologie de gouvernement, si elle tient compte de la tension entre l'imposition de la règle et son dépassement, se traduit par l'application routinière de procédures génératrices de cercles vicieux<sup>429</sup>. Plus précisément, on observe que face aux difficultés de

<sup>424</sup> Le *reporting* ou compte rendu en Français est une technique de management qui se décline en une mise en forme informatique et une périodisation des rapports d'activité et de ses résultats. C'est une méthode de contrôle hiérarchique par la standardisation des formes et des contenus de l'action.

<sup>425</sup> DURAN P, THOENIG J.C. « L'État et la gestion publique territoriale », article cité, p 618 et suivantes.

<sup>426</sup> La DATAR en application de la LOADT et de la LOADDT fait appel à expérimentation dans des territoires de projet. Pour chaque loi, une quarantaine de pays expérimentaux voient le jour.

<sup>427</sup> Les premiers appels à projet sont lancés dès la fin décembre 2005 quelques jours avant que la DATAR devienne DIACT le 31 décembre 2005. Ils concernent les Pôles d'Excellence Rurale. Les territoires sélectionnés sont publiés par décret du Premier Ministre et reçoivent le label PER, synonyme d'enveloppe budgétaire. Ils sont suivis en 2007 d'un programme de recherche évaluative pluridisciplinaire qui porte notamment sur la coordination des multiples dispositifs territoriaux. Par exemple, comment coordonner un programme Leader avec un PER et un Pays ?

<sup>428</sup> EPSTEIN R. « Après la territorialisation : le gouvernement à distance » dans VANIER M. (dir.) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives* Presse universitaire de Rennes 2009 p 131-139.

<sup>429</sup> Cette pathologie bureaucratique fait référence à l'analyse du système bureaucratique que Michel CROZIER définit comme « un système d'organisation dans lequel le circuit, erreurs-informations-corrrections fonctionne mal et où il ne peut y avoir, de ce fait, correction et réadaptation rapide des programmes d'action, en fonction des erreurs commises » dans CROZIER M. *Le phénomène bureaucratique. Op.cit.* p 247. L'auteur dégage quatre traits caractéristiques des rigidités du système bureaucratique: L'étendue du développement des règles impersonnelles se traduit par des mécanismes d'isolement par strates et par une diminution du pouvoir hiérarchique. La centralisation des décisions est censée protéger des pressions locales. Cette évolution entretient l'isolement de

gestion des interdépendances, une logique d'influence et un retour à l'injonction autoritaire se dessinent, éloignant les décideurs et évaluateurs des acteurs chargés de la mise en œuvre de l'action.

Dans ce mouvement de recentralisation, les appels à projets, les comités de sélections, les règles d'application réduisent la zone d'incertitude liée aux arrangements locaux dans la négociation des programmes d'action. Au sein de l'ingénierie territoriale, c'est le rôle des marginaux sécants qui est visé. La diminution de leur autonomie professionnelle par la concentration des moyens et la normalisation du développement via les bonnes pratiques, la logique de contrôle budgétaire, la réduction du nombre de postes notamment dans les associations sont autant d'éléments qui contribuent à renforcer « le climat de centralisation et d'impersonnalité territoriale » de la gestion publique territoriale.

C'est ce lent processus de recentralisation que nous abordons dans cette dernière partie, en soulignant l'importance du rôle de services centraux et de leurs relais, dans la diffusion d'une doctrine qui normalise les représentations et les méthodes du développement territorial.

Cette évolution se durcit dans le passage de la contractualisation au régime d'agence qui concentre les moyens et réduit les coûts de fonctionnement de la gestion publique territoriale.

## Chapitre IV La recentralisation par la doctrine : une logique d'influence de la diact et de ses relais

Le lieu et les modalités de définition des normes de l'action sont un enjeu dans le contrôle de l'action. Ils traduisent les mouvements de balanciers qui définissent les relations de pouvoir entre le centre et la périphérie. Par exemple, Anne Cécile DOUILLET montre comment les lieux de définition des normes du développement local se sont déplacés dans le temps. Elle relève que si dans les Plans d'Aménagement Ruraux (PAR) de la fin des années 60, l'expertise du développement était pour l'essentiel à l'intérieur de l'administration d'État, dans les Pays issus de la LOADDT de 1999, la DATAR au niveau central, les Régions et les Départements au niveau local, diffusent les normes de ce type d'action publique territoriale. Non sans remarquer un fort mimétisme d'un projet territorial à l'autre. Elle précise

chaque strate ou catégorie hiérarchique et l'accroissement concomitant de la pression du groupe sur l'individu. Le ritualisme et l'esprit de corps se renforcent. Le développement de relations de pouvoir parallèles autour des zones d'incertitude qui subsistent achève le mécanisme des cercles vicieux bureaucratiques. Le changement du système bureaucratique se traduit par l'instauration de nouvelles règles impersonnelles qui nourrissent la boucle des dysfonctionnements. Toutefois la portée explicative des cercles vicieux a été amendée par les travaux du centre de sociologie des organisations lui-même. Non seulement il apparaît que les administrations ont des structures formelles et informelles mais elles ne sont jamais totalement centralisées et stratifiées. L'action est parcellisée en une multitude d'arrangements à la marge qui adaptent la réglementation générale aux situations réelles. L'initiative se situe toujours dans les services en relation avec l'extérieur. Ces services font partie d'un tissu social local permettant de négocier ces arrangements. L'action collective ouverte sur l'environnement permet de construire de nouvelles rationalités d'acteurs condition de l'adaptation des réponses aux demandes sociales. Notamment DUPUY F., THOENIG J.C. *Sociologie de l'administration*. Paris. Armand COLIN, 1983, p 61.

en effet que « *les acteurs locaux répondent à une procédure plus qu'ils n'élaborent un projet territorial* »<sup>430</sup>.

Le pluralisme des acteurs dans la définition des normes est un fait. Mais ce constat ne suffit pas à montrer l'asymétrie des ressources d'expertise. En effet, l'influence de la DATAR, puis de la DIACT dans la normalisation des représentations et des méthodes d'action est remarquable. Les stratégies territoriales se moulent dans les scénarios qu'elle a prévus. Faut-il d'une ingénierie suffisante, les collectivités locales n'ont d'autre issue que de s'inspirer de la substance des schémas prospectifs et des modes opératoires qu'elle diffuse par ses nombreux relais.

La prospective définie de manière générique est une technique d'orientation de l'action et de mobilisation des acteurs. Elle parie sur le temps long en dessinant un avenir souhaitable. En matière de développement territorial, elle est au cœur de la démarche de projet.

La démarche de projet entretient une relation singulière au temps. Le projet mêle présent et futur, temps court et temps long. Dans les politiques publiques locales et européennes, Marc ABELES affirme que « *nous sommes projetés dans un univers où le présent se confond avec la toute puissance du projet* »<sup>431</sup>. Or il s'agit d'un présent pluriel. Le temps présent de l'économie n'est pas le temps présent de la persuasion rationnelle dans la démocratie représentative. Le temps du débat, de la concertation, du tour de table rallonge le temps de la décision politique, quand le temps de la décision économique se réduit notamment grâce à la dématérialisation de l'économie et les flux connectés d'information. Cette pluralité du temps présent va de pair avec l'ouverture de l'action publique à une multiplicité de logiques d'actions. Face à un présent chaotique et incertain, les projets et la prospective ont pour fonction d'aménager ce chaos afin de mobiliser les acteurs du territoire autour d'un processus politique qui prend forme dans un périmètre, une charte de développement et un appareil de gouvernement chargé de l'appliquer. Mais ce temps là, ce temps paradoxal, c'est la technocratie, qui le contrôle à distance, en laissant infuser lentement les schémas cognitifs qui imprègnent les acteurs locaux.

Autrement dit la prospective n'est pas une technique neutre. Elle produit de l'information et des représentations abondamment diffusées. Comme des évidences, les conceptions réticulaire et organiciste du territoire s'imposent aux acteurs locaux.

## A L'ingénierie territoriale dans la normalisation des représentations et des méthodes du développement territorial

### 1 Prospective et normalisation des représentations

Pierre MIRABAUD, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire<sup>432</sup> définit la prospective dans les termes suivants : « *La prospective répond à un*

<sup>430</sup> DOUILLET A.C. « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 53, n°4, août 2003, p 602.

<sup>431</sup> ABELES M. « Du local à l'Europe. Itinéraire d'un anthropologue », dans BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir) *Les nouvelles politiques locales op.cit.* p 145.

<sup>432</sup> Pierre MIRABAUD, ancien préfet de Région Picardie, de la Somme, ancien membre de cabinet ministériel a été nommé Délégué à l'aménagement et au développement du territoire sur proposition du Premier Ministre par le Conseil des Ministres le 17 novembre 2004. Succédant à Nicolas JACQUET (2002-2004), il assure le passage de la DATAR à la DIACT en 2006.

*double défi : se doter des moyens de mener une réflexion stratégique pour appuyer les décisions publiques présentes et à venir, et donner du sens à l'action publique en l'inscrivant dans un projet collectif porteur de valeurs partagées entre les acteurs d'un territoire. La prospective refuse le fatalisme, appelle au volontarisme et affirme que l'avenir n'est pas déterminé, qu'il est ouvert à différents possibles (les « futuribles ») à construire. L'auteur poursuit avec les mutations du monde qui exigent « la collaboration de tous les acteurs. L'enjeu est de donner du sens aux actions individuelles en les resituant dans le champ d'une représentation collective, d'éclairer les stratégies et de réintroduire la pensée à long terme dans l'action publique »*<sup>433</sup>.

Ce discours s'inscrit dans la continuité de celui de Jean Louis GUIGOU, délégué général à la DATAR de juillet 1997 à juillet 2002. Dans le préambule d'*Aménager la France en 2020*<sup>434</sup>, ce technocrate en appelle au volontarisme politique : « Ce « futur désiré » ne se réalisera pas spontanément, ni à brève échéance. Il est à construire : des politiques d'aménagement du territoire adaptées, accompagnées de nouvelles formes d'action publique, permettront de répondre à des attentes partagées ; les contours de ces politiques devront être précisés »<sup>435</sup>. Bref, le développement territorial et l'invention de l'avenir, voire sa réhabilitation<sup>436</sup> s'appuient sur un corps de doctrine dont il convient de dresser les contours et de définir la substance.

### **La constitution d'un corps de doctrine pour le développement territorial**

A la suite des rapports CHEREQUE et AUROUX, le développement territorial se veut une méthode d'action qui se décline sur le triptyque, « un territoire, un projet, un contrat ». Pour le député Philippe DURON, rapporteur PS du projet de loi, « *la LOADDT se présente comme une loi de méthode* » qui doit articuler le proche et le lointain. « *Aujourd'hui, un remodelage du territoire s'impose ; il doit prendre en compte deux impératifs, l'un national, l'autre européen ; le premier amène à définir des espaces de projet dont la dimension correspond au vécu professionnel et social de nos concitoyens ; les bassins d'emploi et les bassins de vie identifiés par l'INSEE constituent une préfiguration vraisemblable de ces nouveaux territoires, le second doit faciliter l'insertion de notre pays, dans un espace plus large, l'Europe, dont le centre de gravité tend à glisser vers l'Est au rythme des élargissements attendus. C'est dans cet espace ouvert que s'organisent les flux majeurs de l'économie ; ils conditionnent les localisations des activités et des hommes* »<sup>437</sup>.

<sup>433</sup> MIRABAUD P. « Editorial » de *Territoires 2030* n° 3 sur [www.DIACT.gouv.fr](http://www.DIACT.gouv.fr), août 2006, p 5. Consulté le 2 novembre 2007.

<sup>434</sup> Avant Propos p 5 « Aménager la France de 2020. Mettre les Territoires en mouvement », *La Documentation française*, (2000), 2002, Paris. En ligne sur [www.DIACT.gouv.fr](http://www.DIACT.gouv.fr) Consulté le 2 novembre 2007.

<sup>435</sup> Avant Propos p 4 « Aménager la France de 2020. Mettre les Territoires en mouvement », *La Documentation française*, (2000), 2002, Paris. En ligne sur [www.DIACT.gouv.fr](http://www.DIACT.gouv.fr) Consulté le 2 novembre 2007.

<sup>436</sup> GUIGOU J.L. Réhabiliter l'avenir. La France malade de son manque de prospective, L'Harmattan, Février 2007, 253 p.

<sup>437</sup> Rapport N° 1288 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 1998 fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par m. Philippe DURON, Député, point 3 de l'introduction : **reconstruire une planification pour le siècle à venir**.

Quelques mois après l'adoption de la LOADDT le président du conseil scientifique de la DATAR, Armand FREMONT, tient une conférence au titre railleur : « *Existe-t-il une politique d'aménagement du territoire en France ?* »<sup>438</sup>.

Dans les deux premières parties de son intervention l'auteur tient le discours classique<sup>439</sup> sur l'aménagement gaulliste jacobin, le rôle de la DATAR avec ses grandes figures que sont Olivier GUICHARD et Jacques MONOD. Puis avec la crise, l'avènement du libéralisme sous la présidence de Valéry GISCARD d'ESTAING, avec lequel l'aménagement du territoire relève de la politique économique. C'est l'inflexion du début des années 90 qui amorce ce qu'il nomme dans son troisième point d'intervention « *l'esquisse d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire* ».

On peut notamment lire : « *Depuis les années 90, d'une part, il y a reprise économique, d'autre part l'Union Européenne prend un tournant : la politique de zonage bascule avec l'élargissement de l'UE vers l'Europe Centrale. Les zones d'aide vont basculer vers ces pays aux dépens de l'ouest, car le budget de l'UE ne doit pas augmenter. Tout cela amène l'UE à se lancer dans une réflexion et une politique de restructuration de l'aménagement du territoire: c'est le Schéma de Développement de l'Espace communautaire avec INTERREG. Cette inflexion donne un poids important à l'UE et oblige à une réflexion sur le découpage administratif de la France, dont l'organisation apparaît comme obsolète, mais avec une symbolique importante : la commune, territoire de la liberté communale, le département territoire de l'égalité - communes et départements créations de la Révolution - et l'État qui doit dépenser plus pour mieux redistribuer sans augmenter les impôts.*

*Cette réflexion est d'autant plus nécessaire qu'émergent, dans les intervalles, des « territoires pertinents » : la Région, l'Europe, l'intercommunalité. Peut-on raisonner sur Le Havre ou Rouen sans référence au territoire européen ? Entre la commune et le Département se dessinent les idées d'agglomération et de Pays avec des principes d'intercommunalité. Avec les lois Chevènement et Voynet on assiste à la construction d'un nouvel édifice administratif qui doit permettre d'organiser l'articulation entre les exigences d'une économie de plus en plus mondialisée (échelles supérieures Etat, Interrégions, Europe) et le terrain, les besoins locaux et des exigences individuelles de plus en plus fortes (territoires de proximité).*

*Dans ce cadre, les oppositions Paris et le désert français, l'opposition Nord / Sud sont de vieilles lunes obsolètes, car pour tous les territoires doit s'appliquer le grand écart entre territoires locaux et les grandes forces économiques nationales ou supranationales.*

*Dans ces conditions, quelles sont les possibilités de mise en œuvre ?*

*Une première voie cherche à gérer ces entités : que fait-on de l'Île de France capitale mondiale avec Londres, du couloir de l'Est de la France, de l'arc atlantique, des villes moyennes de l'ouest, de Lille - ville qui a le plus d'avenir - ?*

*Une deuxième voie consiste à conserver tous les échelons administratifs. Droite et Gauche réunis, les conservateurs ne manquent pas, mais si on garde toutes ces échelles administratives, la France aura le record du monde en matière d'organisation territoriale ! Seul un Président de la République nouvellement élu et assez audacieux peut faire une grande réforme territoriale avec 3 ou 4 échelons...*

<sup>438</sup> Conférence de Monsieur Armand FREMONT, président du Conseil Scientifique de la DATAR, le 1<sup>er</sup> décembre 1999.

<sup>439</sup> L'argumentaire est identique à celui tenu par le député DURON dans l'exposé des motifs de la LOADDT en première lecture à l'Assemblée Nationale. On le retrouve également dans de nombreuses publications thématiques de la Documentation française.

*Une troisième voie serait un à peu près entre les deux solutions précédentes, qui viderait de contenu les anciennes divisions et renforcerait pays et agglomérations, territoires émergents d'autant plus que la société civile l'emporte sur les politiques au niveau de ces territoires ».*

Sans vouloir sur-interpréter les extraits de cette conférence, le recours à l'expression « troisième voie », argument politique très en vogue à l'époque où le propos est tenu, ne semble pas anodin. En la matière, la troisième voie c'est la modernité, structurée sur le modèle Europe, Région, intercommunalité et les aspirations individuelles qui s'expriment dans la société civile en concurrence avec la société politique. Cette troisième voie se veut au-delà de la politique partisane, elle est « *pertinente* ». D'ailleurs de manière manichéenne, l'auteur l'oppose au conservatisme de droite et de gauche qui s'accroche à l'organisation territoriale « *obsolète* » mais riche de « *symbole* » basée sur l'État, le Département et la Commune. Cette recomposition est souvent présentée comme inexorable comme en témoigne cet extrait d'article publié par M. Jean Louis GUIGOU :

**« Depuis une dizaine d'années environ, la compétition mondiale, la décentralisation et la mobilité généralisée des hommes, des marchandises, des capitaux et des informations ont conduit à une recomposition rapide du corps du territoire de la France. Tout se passe comme si les communes -assimilées à des cellules- se mettaient à se complexifier, s'associer (intercommunalités), à créer des tissus, du muscle, des os, des réseaux nerveux (NTIC)... Comme si, à partir d'un vaste ensemble de 36 650 communes, cellules élémentaires, autonomes, barbotant dans le « bocal protecteur » de la Nation républicaine et de la hiérarchie administrative, le bocal se cassant, s'agitaient s'associaient luttaient pour leur survie... Comme si, de cette lutte pour la survie naissaient des tissus intercommunaux, des armatures urbaines, des agglomérations, des réseaux, des flux des échanges de plus en plus différenciés, des complémentarités proches et lointaines, une certaine répartition du travail, une recherche de cohérence, condition de performance. La complexité s'accroît, les interdépendances se multiplient. Le corps nouveau de la France se structure et se charpente, un squelette apparaît avec de grands axes privilégiés de circulation et de flux. Aujourd'hui, chaque lieu ne se comprend, désormais, que dans son rapport aux autres : l'échange induit la spécialisation, et la spécialisation des territoires induit en retour un échange encore accru. La quotidienneté et la proximité (50% des transports à l'échelle nationale ont une distance inférieure à 50 km) structurent les espaces vécus sous forme d'agglomérations et de pays, véritables nouvelles recompositions des cellules au niveau local. (...) Une France multipolaire, polycentrique, pourrait voir le jour, plus en réseau et moins en hiérarchie. Dans 20 ans, cette métamorphose se sera poursuivie voire accentuée. »<sup>440</sup>**

Cette mise en perspective biologique des interdépendances fonctionnelles entre territoires dit ce que doit être le développement territorial. Le « *polycentrisme maillé* » est présenté comme une nécessité qui dérive de la nature des choses, la nature des choses relevant du « *mécanisme de division cellulaire* ». Avec cette référence implicite au fonctionnalisme et à

---

<sup>440</sup> GUIGOU J.L. « Aménager la complexité ». *La prospective des territoires Pouvoirs locaux, les cahiers de la décentralisation Boulogne- Billancourt*, n°50, septembre 2001, p 14-15.



Montesquieu<sup>441</sup>, on pourrait penser que le « *polycentrisme maillé* » s'impose au politique. Si la mise en réseau du territoire correspond à la logique des mécanismes sociaux, les responsables politiques pourraient difficilement s'en affranchir sous peine de détruire la collectivité. Dans ces conditions, la politique ne doit, ni ne peut rien changer à l'ordre existant. Sa seule tâche serait de gérer la société conformément à son essence profonde.

### Une doctrine organiciste du développement territorial

Cette doctrine présente les traits de l'organicisme qui selon Yves PALAU agit « *comme théorie politique, représenté par des courants, le plus souvent hostile à la modernité, mais il opère aussi comme un paradigme au sein des sciences sociales. Dans les deux cas, il contribue à contester ou ignorer le rôle des idéologies en société, dans la mesure où celle-ci fonctionne naturellement en dehors de l'action humaine. Cette action est soit inefficace, soit perturbatrice de cet ordre naturel dont est censé rendre compte l'organicisme. Sa double nature, théorique et paradigmatique lui donne un caractère malaisé à appréhender, particulièrement labile, diffus avec une influence difficile à évaluer, l'organicisme pouvant agir comme simple métaphore ou nourrir des représentations du monde plus structurées.* »<sup>442</sup>

Cette doctrine se décline à tous les niveaux de l'action publique territoriale. Elle se confond parfois avec une vision réticulaire du territoire.

Au niveau local, on la retrouve dans le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) initié par la Région Rhône-Alpes au début des années 2000.

Dans son projet de SRADT<sup>443</sup>, la Région Rhône-Alpes propose quatre scénarios de développement territorial. Elle retient celui qu'elle nomme « *La région interactive* » qui « *tend à dépasser les dualités et à concilier une vision de positionnement extérieur à la région avec les exigences de maintien des équilibres internes. Elle part des singularités de Rhône-Alpes et propose de les décliner en prenant appui sur la diversité (et non les oppositions) des territoires. Elle repose sur le principe de maillage du territoire.* »

Cette conception réticulaire du territoire dont les limites n'existent pas suppose que « les territoires de développement et de projets ne sont pas définis une fois pour toute et institutionnalisés. La souplesse des procédures s'impose si l'on recherche l'efficacité de l'action publique, selon la dimension, la nature, les partenariats dans les différents projets ».

Autrement dit, une collectivité territoriale comme la Région qui structure son territoire sur la base de contrats et de procédures toujours plus strictes invite à en réduire la portée. Ce qui importe c'est la capacité à entrer en connexion, pas la centralité. D'ailleurs, *la réflexion*

se situe « **par-delà l'urbain et le rural** <sup>444</sup> », les nouvelles centralités ne sont pas

<sup>441</sup> Selon MONTESQUIEU Charles de Secondat, *De l'esprit des lois* (1758).Édition établie par Laurent VERSINI, professeur à la Sorbonne. Paris: Éditions Gallimard, 1995. Livre 1, Chapitre1 Des lois, dans le rapport qu'elles ont avec les divers êtres, p 32. « *Les lois, dans la signification la plus étendue, sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses* » .

<sup>442</sup> PALAU Y. « La politique de la ville : négation des idéologies partisans et matrice idéologique organiciste ».dans *Sciences de la société*, n°65 mai, 2005, p 61.

<sup>443</sup> *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de Rhône-Alpes. Rhône-Alpes dans 20 ans*, Tome1 (2ème partie) Prospective sur [www.crrhone-alpes.fr](http://www.crrhone-alpes.fr) p 94-96. Consulté le 15 janvier 2006. Il est initié sous la présidence d'Anne Marie COMPARINI. La majorité de gauche plurielle issue du scrutin de 2004 ne valide pas ce schéma.

<sup>444</sup> En gras dans le texte.

*nécessairement situées dans l'hyper-centre des agglomérations, mais peut-être dans des lieux de rencontres entre les individus, sur les réseaux de déplacement de plus en plus performants, c'est toute la région qui est à vocation métropolitaine, car les villes fonctionnent plus sur le principe de réseau que de l'armature.*

**(.) Par essence, la région interactive ne se limite à aucune frontière, existante ou virtuelle » .**

Dans ce monde sans heurts, sans luttes pour les frontières puisqu'elles n'existent plus, il est intéressant de savoir qui gouverne qui, dans quel territoire ? La réponse est évidemment simple comme la gouvernance : **La région interactive est fondamentalement une grande région exemplaire de la gouvernance** . *L'interactivité « horizontale » entre espaces, communautés, institutions, citoyens, entreprises... n'a pas de sens si, parallèlement, « verticalement », les décisions ne sont pas partagées largement, si les individus et acteurs à tout niveau, sont associés en amont des projets, pendant leur réalisation et pour leur évaluation, si l'action publique ne joue pas pleinement l'interactivité entre « gouvernants » et « gouvernés ».*

Nul n'entre ici s'il n'est géomètre ! Le tour de force de la gouvernance, c'est de mettre au même niveau l'horizontal, le parallèle et le vertical. Bref, dans cet espace atypique, la Région ne gouverne pas, elle interagit avec des gouvernés, des individus, des acteurs, voire avec des citoyens qui eux mêmes interagissent avec les entreprises. « *Le partage de la décision* » se substitue à la hiérarchie des moyens selon une fin co-construite. D'autant plus que dans la Région Rhône-Alpes, la prospective est un exercice partagé « *ambitieux et modeste à la fois* ». L'ouverture de l'exercice de prospective à de multiples acteurs aux légitimités diverses est mis en exergue. Nous reproduisons à dessein la première page du diagnostic établi pour le compte de la Charte régionale prévue au SRADT :

*«La prospective... tout le monde en fait nécessairement sans le savoir. Tout individu définit sa trajectoire personnelle concernant les aspects professionnels, familiaux, culturels, politiques à des horizons différents du court terme au moyen et long terme.*

*La prospective n'est pas une affaire d'expert, c'est un exercice d'imagination volontaire, voire de rêve, traduisant les désirs et les aspirations des individus. Ainsi, la réflexion et l'analyse prospectives liées au SRADT ont été le fait d'un ensemble d'actions de concertation, de communication, d'informations auprès des collectivités territoriales, des acteurs socio-économiques et de l'ensemble des Rhônalpins ».*

*Cette réflexion prospective s'appuie plus particulièrement sur :*

*La contribution du Conseil Economique et Social à l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du territoire à vingt ans (avril 1999).*

- *Le séminaire de réflexion prospective pour la Région Rhône-Alpes à l'horizon 2015, organisé par le Conseil régional en mai 1999.*
- *La consultation des maires et présidents des structures intercommunales en Rhône-Alpes, réalisée en juillet 1999 par l'Observatoire Interrégional du Politique à la demande du Conseil régional.*
- *Les chantiers et ateliers de réflexion prospective « Imaginons Rhône-Alpes 2020 », réalisés*

*dans le cadre du SRADT en trois phases successives :*

*En juin-juillet 2000 pour la première série d'Ateliers.*

*En septembre - octobre 2000 pour la deuxième série d'Ateliers.*

*En décembre 2000 et janvier 2001 pour la troisième série d'Ateliers.*

- L'enquête « décideurs » (1 200 élus, responsables d'associations, chefs d'entreprises) en Rhône-Alpes réalisée par l'OIP en avril 2001 à la demande du Conseil régional en vue de l'élaboration du SRADT.
- L'opération « Le Schéma des Lycéens » : 250 lycéens des classes de Première des lycées Rhône-Alpes.
- La consultation auprès de la population de Rhône-Alpes sur le thème « Imaginez-vous dans vingt ans, donnez-nous votre avis sur les priorités à venir en Rhône-Alpes » réalisée par IPSOS de mai à juillet 2001 à la demande du Conseil régional en vue de l'élaboration du SRADT (plus de 30 000 questionnaires en retour).
- Les Forums de discussions réalisés dans le cadre du SRADT de mai à juillet 2001 à la Roche-sur-Foron, Bourg-en-Bresse, Chambéry, Saint-Etienne, Lyon, Grenoble, Saint-Jean de-Maurienne, Valence, Roanne, Nyons, Privas (3 500 participants).
- Les contributions écrites de nombreuses collectivités reçues tout au long du processus.

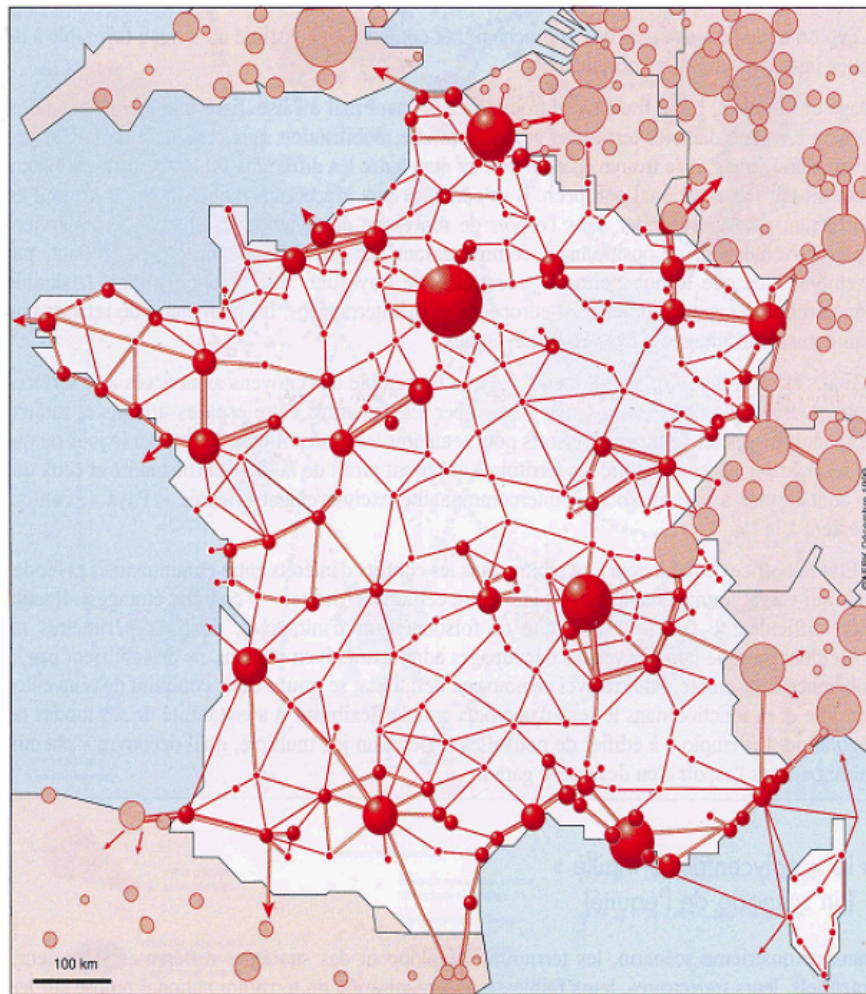
Cela ne constitue peut-être pas un « échantillon représentatif » au sens statistique, au sens « sondeur » du terme, mais il apparaît au terme de cette vaste opération de concertation relative à ce domaine périlleux qu'est la prospective, un certain nombre d'aspirations, d'imaginaires, de rêves, de desseins forts en train de se dessiner dans l'esprit des Rhônalpins. »

Le message véhiculé est le suivant : l'invention du futur ne saurait être le monopole d'aucune catégorie d'acteur, savant ou politique. « *Exercice d'imagination et de rêve* » elle est par nature une activité ouverte à tout un chacun, qui se reconnaîtrait dans l'identité rhônalpine, si celle-ci existe.

A y regarder de plus près, il semblerait que les Rhônalpins manquent cruellement d'imagination et que leur rêve d'avenir est d'un conformisme affligeant ! Plus sérieusement, la charte régionale du SRADT présente quatre scénarios possibles d'évolution du territoire régional qui ressemblent à s'y méprendre au travail de prospection effectué par la DATAR à l'échelle nationale. En effet dans le rapport « *Aménager la France de 2020. Mettre les Territoires en mouvement* »,<sup>445</sup> publié en 2000 et largement médiatisé<sup>446</sup>, la France 2020 c'est l'image du « *polycentrisme maillé* ». L'image de Rhône-Alpes en 2020 c'est « *la région interactive* ».

<sup>445</sup> « Aménager la France de 2020. Mettre les Territoires en mouvement », *La Documentation française*, (2000), 2002, Paris 112 p. Également disponible sur [www.DIACT.gouv.fr](http://www.DIACT.gouv.fr)

<sup>446</sup> MUSSO P. « Rétrospective de la prospective territoriale : de la Datar à la DIACT » *Territoires 2030 n° 3* p 14.

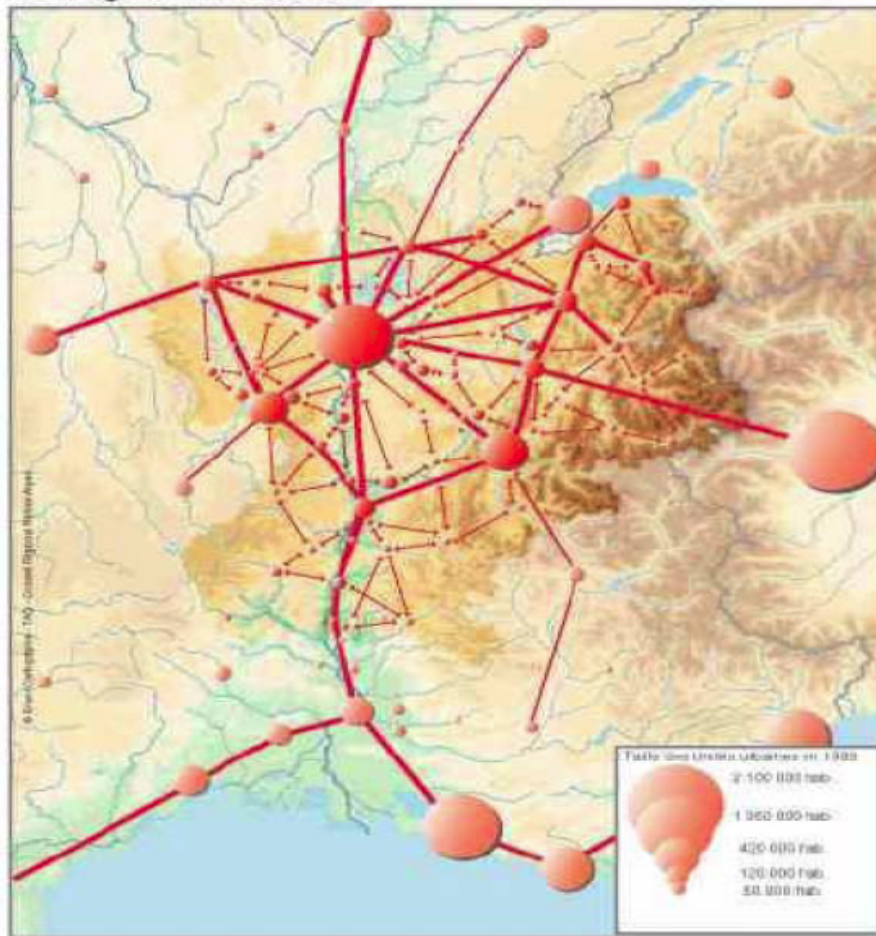


Le développement est structuré par un réseau urbain dont le polycentrisme s'est affirmé à deux échelles territoriales : celle des ensembles interrégionaux, cadres de coopération-concurrence entre les villes, et celle des agglomérations et pays, nouvelles mailles de gestion des projets locaux.

*Illustration du polycentrisme maillé diffusée par la DATAR*



### La région interactive



La région interactive doit permettre à chaque territoire et à chacun dans son territoire d'avoir accès au monde, aux territoires d'échanger leurs savoir-faire et élever en permanence leur niveau, à chaque lieu d'être un centre, ... ce scénario repose sur la solidarité, l'innovation et la participation, il répond à une gestion par chacun dans l'espace régional du temps quotidien et du temps de vie.

Source SRADT Rhône-Alpes

Les quatre scénarios de la DATAR sont les suivants :

*« Un premier scénario, celui de **« l'archipel éclaté »**, est caractérisé par un territoire où s'opposent des villes dynamiques, économiquement performantes et internationalement compétitives et des territoires marginalisés. L'action de l'État consiste prioritairement à assurer des cadres favorables au développement du marché. Au fil du temps, il doit venir en aide, sans réels succès, aux territoires en difficultés et à l'écart des dynamiques prépondérantes qui, dans ce modèle, ne sont pas pris en charge par des solidarités territoriales.*

*Un deuxième scénario, celui du **« centralisme rénové »**, met en scène un État légitimé dans sa volonté de conserver un rôle prééminent au nom des enjeux de solidarité nationale, de cohésion territoriale, voire de protection environnementale, dans un contexte d'intégration européenne mesurée. L'aménagement du territoire incarne ce volontarisme,*

<sup>447</sup> En gras dans le texte

*les initiatives locales sont fermement encadrées sans pour autant revenir sur les principes de décentralisation. Les interventions des pouvoirs publics, de type principalement allocatif, ont pour fonction d'intégrer les espaces en retard de développement selon un schéma qui doit encore beaucoup au modèle centre périphérie.*

*Un troisième scénario, « **le local différencié** », présente l'image d'un territoire où les initiatives créatrices de valeurs économiques et socio-culturelles se sont multipliées aux échelons décentralisés, donnant forme à de très nombreuses entités hétérogènes, tissant entre elles des liens de coopération sur des projets thématiques.*

*Faute d'avoir anticipé et fixé des règles du jeu, l'État se retrouve en position de médiateur dans les conflits entre territoires. Il s'efforce de tempérer les déséquilibres et de garantir l'accès de l'ensemble des citoyens aux services publics. Il se trouve obligé de réinventer son rôle, dans le sens d'une plus grande flexibilité, pour réintroduire une cohérence d'ensemble.*

*Un quatrième scénario, « **le polycentrisme maillé** » mise sur la recomposition des territoires et la redéfinition des missions de la puissance publique.*

*Les dynamiques territoriales reposent, d'une part, sur des démarches participatives au sein de territoires de projet : agglomérations, pays, parcs naturels régionaux, et, d'autre part, sur des coopérations inventives entre villes et régions, autour d'enjeux de portée interrégionale à l'échelle des grands bassins de peuplement.*

*La structuration simultanée des mailles du niveau micro-territorial et des pôles du niveau macro-territorial réalise une intégration du territoire qui le renforce au sein d'une Europe qui a également fait le choix du polycentrisme.»<sup>448</sup>*

La Région Rhône-Alpes formule également quatre scénarios :

**« Le scénario du « laisser-faire » : la région dispersée**

*Dans une hypothèse tendancielle, c'est-à-dire sans objectifs, sans procédures volontaires et mise en œuvre d'une véritable politique d'aménagement du territoire et de développement régional »<sup>449</sup>*

**« La région mosaïque**

*La « région-mosaïque » tend à assurer une cohésion régionale par la couverture de l'ensemble du territoire rhônalpin autour de projets locaux de développement. La région est fondamentalement constituée par la juxtaposition des territoires infrarégionaux qui la composent. La vision est plutôt rurale. Le développement local est la priorité de l'action régionale. Les nouvelles procédures administratives tendent à « produire » de nouveaux territoires qui remplacent progressivement les anciens »<sup>450</sup>*

**« La région hiérarchisée**

*Elle tend à privilégier les lieux et foyers de développement et de polarisation. Elle est fondée avant tout sur l'évolution tendancielle vers une région urbanisée, où le fait urbain prime sur tous les autres. La vision est plutôt celle des centralités urbaines qui structurent le territoire régional. Les fonctions que remplissent les villes sont de plus en plus*

---

<sup>448</sup> « Aménager la France de 2020. Mettre les Territoires en mouvement », *La Documentation française*, (2000), 2002, Paris  
112 p. Extrait issu de la fiche de lecture en ligne sur [www.DIACT.gouv.fr](http://www.DIACT.gouv.fr)

<sup>449</sup> SRADT Rhône-Alpes, p 88.

<sup>450</sup> *Ibidem* p 89.

hiérarchisées, car elles reposent sur le constat de « supérieur » et de « moteur ». L'espace régional est hiérarchisé. Le rural est fondamentalement le « jardin » de l'urbain, les grandes agglomérations tirent la croissance de l'économie, c'est par elles que l'ensemble Rhône-Alpes s'amarre à l'économie mondiale ».<sup>451</sup>

Enfin le scénario de « **La région interactive** », un brin amphigourique ressemble au polycentrisme maillé jusque dans ses justifications.

D'ailleurs au niveau national le conformisme des SRADT est un trait marquant de cet exercice. Sur commande de la DATAR, la coopérative de conseil ACADIE, dirigée notamment par Philippe ESTEBE et Daniel BEHAR a dressé l'état des lieux des SRADT<sup>452</sup>. Il ressort qu'ils sont d'abord pour la Région un outil de communication institutionnelle avant d'être un diagnostic stratégique qui oriente l'action :

« *Publics pour la plupart, les SRADT ou assimilés sont des documents de communication. Il leur faut donc assurer un plaidoyer pour le fait régional et souligner sa modernité. Cette exigence —qui plus est au tournant du siècle— conduit ces documents à adopter en général un ton plutôt emphatique.*

*Les volontés exprimées d'« entrer pleinement dans la société de la connaissance », ou de relever des « défis majeurs » comme celui de la « qualité », ont la prétention de mettre en avant les choix stratégiques de telle ou telle région. Mais, apparaissant de façon récurrente à la lecture de ces documents, ils semblent davantage relever du « pont aux ânes » que de stratégies distinctives. »*

Derrière cette doctrine organiciste qui emprunte également à la conception réticulaire du territoire, apparaissent aussi les enjeux de légitimation. En effet, les cartes, les images, les scénarios et les slogans mobilisateurs sont la substance de ce corps de doctrine. L'expertise, le pragmatisme, le projet, la créativité collective viennent légitimer la démarche. Ce sont des « marques » d'intelligence au sens presque marketing du terme dans la mesure où elles assurent la notoriété de la démarche prospective. Ces notions sont ambiguës : elles sont également avancées pour décrire scientifiquement les évolutions de l'action publique. Mais derrière l'implicite de ces termes, l'observation empirique montre que leur large diffusion conduit à la normalisation de l'action publique. La DIACT, trouve un rôle à la mesure de la densité de son réseau d'influence.

## 2 La diffusion de la doctrine

La politique d'influence que met en place la DIACT se décline dans différentes initiatives que résume Pierre MIRABAUD, en prenant le soin de faire apparaître la logique de partenariat qui les guide : « *La DIACT se félicite de n'avoir plus le monopole en matière de production prospective territoriale : elle souhaite contribuer au développement et à l'animation d'un réseau d'acteurs de la prospective territoriale. Depuis deux ans, elle a relancé et rénové ses activités de prospective territoriale : la tenue bimestrielle de séminaires Prospective Info, le rendez-vous annuel de l'Université d'été de la prospective territoriale en Europe et*

<sup>451</sup> Ibidem p 91.

<sup>452</sup> Acadie coopérative conseil « *Etat des lieux des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)* », 2003, 141 p. Sur [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr). Consulté le 12 juillet 2007. Ce rapport final s'appuie sur les réponses à deux questionnaires transmis l'un aux conseils régionaux, l'autre aux SGAR des préfectures, et sur l'analyse des documents à valeur stratégique produits par les régions depuis 1998, qu'il s'agisse de SRADT formalisés ou non. Des entretiens téléphoniques avec certains conseils régionaux ont complété les informations.

*la publication régulière de la revue Territoires 2030, constituent des outils pour répondre aux attentes de chacun.*

*Les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de villes, de départements et de régions, mais aussi les acteurs issus du monde économique et social (conseils économiques et sociaux, chambres consulaires, associations...) souhaitent échanger leurs expériences, leurs méthodes et s'informer de leurs démarches prospectives. Aussi, pour favoriser la mutualisation et la valorisation de la prospective territoriale, la DIACT a pris l'initiative de proposer l'ouverture simultanée d'un centre de ressources de la prospective territoriale sur son site ([www.DIACT.gouv.fr](http://www.DIACT.gouv.fr)) et la publication du numéro 3 de cette revue. Le site internet de la DIACT, qui s'enrichit sans cesse, rassemble déjà près de 140 publications stratégiques à l'horizon 2020 et 2030, et offre in extenso, la reproduction d'études couvrant les régions françaises. Plus encore qu'une photographie de groupe, notre objectif est de faire en sorte que ces travaux contribuent à éclairer l'action de tous les acteurs publics quant à leurs grands choix d'aménagement.*

*Explorer collectivement le lointain pour agir ensemble dans le présent. Ici, le projet est le trajet partagé. C'est ce lien avec le quotidien de l'action territoriale et locale, cette conjugaison entre les objectifs d'équilibre à long terme et le principe de réalité, qui continueront de servir de fil directeur à la DIACT en 2006. »*<sup>453</sup>

Cette stratégie permet à la DIACT de revenir dans le jeu d'influence décisionnel, mais elle contribue surtout à la standardisation du développement territorial. C'est à dire une forme de contrôle de l'action publique par la construction des méthodes en réseau.

En effet, les travaux de prospective se multiplient autour de la DIACT, dans les collectivités territoriales, les communautés d'agglomérations et les pays. Elle y agrège des associations, des entreprises, des universitaires, des experts. Elle démultiplie son influence en jouant le rôle de tête de réseau. Ses relais comme l'Institut National du Développement Local (INDL), l'Institut des hautes études d'Aménagement et de développement des Territoires européens (IHEDATE), les associations telles que Entreprises, territoires et développement (ETD), l'Association pour la Fondation des Pays (APFP), l'union nationale des acteurs et des structures de développement local (UNADEL) diffusent les bonnes pratiques en intervenant comme conseils auprès des acteurs locaux du développement, notamment des agents de développement. Ces relais se caractérisent tous par la mise en relation de politiques, de scientifiques, de techniciens à des fins de production et de diffusion des savoirs savants et de « bonnes pratiques ».

## **La DIACT et ses relais : présentation institutionnelle**

### La Revue Territoire 2030

La Revue *Territoire 2030*, mise en ligne sur le site [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr) se définit de la manière suivante : « *Territoire 2030, revue institutionnelle, à comité de lecture, édictée par la DIACT, publie des textes scientifiques et des textes d'opinion, concernant les domaines d'aménagement du territoire et de la prospective. Ouverte à toute contribution, la revue intègre aussi des articles résultant des travaux et études des experts et des groupes de prospectives de la DIACT* ».

Revue institutionnelle avec comité de lecture à composition mixte, membres de la DATAR, ingénieur des Ponts et Chaussées et universitaires s'y côtoient. Institutionnelle, elle cherche à promouvoir son action et une conception du développement territorial tant

<sup>453</sup> MIRABAUD P. « Éditorial » de *Territoires 2030* sur [www.DIACT.gouv.fr](http://www.DIACT.gouv.fr) . Août 2006 p 6. Consulté le 14 novembre 2007.



sur ses méthodes que ses représentations. En conséquence, son but premier n'est pas la controverse scientifique dans le sens où sa nature n'est pas de questionner et de créer les conditions pour maintenir la réflexion indéfiniment ouverte. Elle est d'apporter des réponses, de poser des jugements, et d'écrire des scénarios prospectifs. Bref son propos est mixte : il tient autant du savoir savant que du savoir d'enrôlement.

#### L'Institut National du Développement Local

L'Institut National du Développement Local dont la création a été décidée lors du CIADT du 2 septembre 2003 est un Groupement d'Intérêt Public qui se présente comme « *un lieu d'échange entre acteurs et chercheurs pour l'ingénierie du développement des territoires* ». Il s'inscrit « *naturellement dans des réseaux de plusieurs natures - chercheurs, élus, techniciens territoriaux, organismes de formation - et à plusieurs échelles géographiques – internationale et européenne, nationale et locale.*

*Il a vocation à devenir le lieu d'échange et de confrontation entre la recherche, les décideurs*

*publics et les professionnels de l'action locale.*

*Son rôle est d'impulser une dynamique plus constructive et plus efficace au dialogue entre les*

*acteurs de la recherche et ceux de la gouvernance et de l'ingénierie des territoires ».*

Il dispose d'un groupe expert composé d'une trentaine de chercheurs (CNRS, CEMAGREF, INRA) qui construit des dispositifs en partenariat avec les acteurs du développement local et participe à des séminaires conjointement organisés avec la DIACT.

Pôle national de documentation, cette institution s'appuie sur une base de données spécifique, recensant des « *pratiques territoriales innovantes* » et des « *projets innovants* ». En conséquence elle construit son activité et son image de marque sur le triptyque « *formation- action-recherche* » de plus en plus répandue dans le monde du développement territorial<sup>454</sup>. Elle utilise sa base de données pour en faire des cas pédagogiques, objets de journées de formation et séminaires destinés aux multiples acteurs du développement territorial. Elle accueille les enseignements d'une Licence Économie du développement local et les deux années du master Ingénierie du développement Territorial délivrés par l'Université Montesquieu Bordeaux IV.

#### L'association Entreprise, Territoires et développement

Sur le site [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com), de l'association Entreprise, Territoires et développement, dans la rubrique « Qui sommes-nous ? », on peut lire : « *Entreprises, territoires et développement œuvre dans le champ du développement territorial au service des collectivités et de leurs regroupements. Elle propose des services fondés sur ses travaux de recherche-développement qui visent à qualifier et à professionnaliser élus, techniciens et partenaires engagés dans l'élaboration d'un projet de territoire* ».

Son conseil d'administration est présidé par Marc CENSI depuis janvier 2008, ancien maire de Rodez (pendant 24 ans) et ancien président de l'agglomération de Rodez. Entre autres titres honorifiques, il est Président fondateur de l'Assemblée des Communautés de France depuis 1989. Il est aussi Vice-président de l'Institut de la Décentralisation depuis

---

<sup>454</sup> Voir sur ce point les actes des États généraux de Pays qui se sont tenus à Caen les 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2005 p 120-122.

1999. Il bénéficie ainsi d'une position stratégique dans l'observation du fait intercommunal sur l'ensemble du territoire national<sup>455</sup>.

Il remplace Gérard LONGUET à la tête de du Conseil d'administration d'ETD, qui outre ses multiples mandats électoraux locaux et nationaux a été ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce Extérieur en 1993-1994. Il y côtoie également Hervé GAYMARD, deux fois secrétaire d'État entre 1995 et 1997, Ministre de l'Agriculture des affaires rurales, de la Pêche et de l'alimentation (Mai 2002-Novembre 2004), Ministre de l'Économie et des Finances (Novembre 2004-Février 2005) dans les Gouvernements Raffarin successifs. Réélu député de Savoie (UMP) en 2007.

L'équipe opérationnelle d'ETD qui compte 26 personnes est multidisciplinaire. Elle est structurée en trois thématiques de recherche développement : services, politiques territoriales et développement des territoires.

Elle cherche à diffuser un ensemble de savoirs et savoir-faire, contractualise des thèmes de recherche action : « ETD fonde son activité sur des programmes de recherche développement conduits avec des associations d'élus, des territoires de projet, des conseils régionaux et généraux, des ministères ou encore des organismes publics.... Ces programmes sont orientés vers la production de documents méthodologiques et pédagogiques, tout particulièrement dans les domaines du développement durable, du développement économique, de l'environnement de la planification spatiale, des services à la population, des politiques territoriales et de l'ingénierie territoriale ».

La plupart de ses travaux sont en accès libre sur son site web.

### L'Association pour la Fondation des Pays

L'APFP, association de type 1901, créée le 19 décembre 1997<sup>456</sup> a pour objet de « susciter des initiatives et de regrouper des moyens en faveur des Pays par un échange permanent d'informations et d'expériences entre les représentants des collectivités territoriales et leur groupements, des entreprises et associations susceptibles de répondre à leurs besoins ».

D'une part, elle représente les intérêts des Pays au niveau national. « Dans la période actuelle, l'objectif prioritaire de l'APFP est d'appuyer l'expression nationale des Pays, à partir des problèmes et pratiques du terrain ».

D'autre part, elle cherche à diffuser les bonnes pratiques des Pays constitués vers les Pays en constitution. Elle « entend stimuler une mutualisation entre les Pays et des transferts de savoir-faire à travers une mise en réseau horizontale des Pays ».

Elle se donne les moyens d'action suivants prévus à l'article 3 de ses statuts :

« L'association réalise son objet :

1. par des réunions d'information qui peuvent se tenir à l'échelon national, régional ou du pays,
2. par la diffusion de toutes publications en rapport avec l'objet de l'association, bulletins sur les expériences de gestion réciproques, guides d'auto-diagnostic, ouvrages et

<sup>455</sup> L'Assemblée des communautés de France cherche également à produire du savoir prospectif pour peser dans le jeu politique. Voir par exemple l'enquête prospective *Agglomérations 2015. L'intercommunalité à la recherche de son second souffle*, 32 p. Sur [www.adcf.org](http://www.adcf.org). Consulté le 12 novembre 2007

<sup>456</sup> Statuts de l'association pour la fondation des Pays adoptés le 19 décembre 1997, modifiés le 30 janvier 2007. Sur [www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr). Consulté le 15 novembre 2007

documents de synthèse, vulgarisation d'études et de travaux existants, banques de données, etc...),

3. par l'organisation de colloques, congrès, conférences,
4. par des conseils ou études effectuées pour ses membres,
5. par des voyages d'études dans les Pays, ainsi que par tout autre moyen propre à développer son action ».

Les ressources de l'association comprennent (article 24) :

« - les contributions financières d'entreprises, sous forme de cotisations ou de conventions de partenariat,

- les cotisations annuelles des membres,
- les cotisations des membres associés qui ont participé aux activités de l'association,
- les revenus des biens ou valeurs qu'elle possède,
- les redevances demandées aux participants des manifestations organisées par l'association ou aux bénéficiaires des publications qu'elle est susceptible d'émettre,
- le cas échéant, toutes subventions qui pourraient lui être accordées».

Son délégué général est le préfet honoraire Bernard LEURQUIN. Ancien conseiller au délégué à l'aménagement et au développement du territoire de 1993 à 1997, il joue un rôle important dans la promotion des Pays. Il participe notamment à la rédaction des articles sur les Pays de la LOADT de 1995 et conduit l'opération de préfiguration des Pays. Cette expérience se traduit par la publication en 1997 de l'ouvrage de référence : *La France et la politique des pays. Des nouveaux outils pour le développement et l'aménagement du territoire*<sup>457</sup>. Dans une approche identitaire clairement revendiquée (les références à Braudel sont nombreuses), l'auteur défend la réorganisation des territoires basée sur les bassins organisés en Pays. Il prône une stratégie de développement et de réorganisation des services au public. Il revient à la charge sur ce deuxième aspect concernant la réorganisation des services au public à l'échelle des Pays, au nom de l'APFP en publiant récemment un guide repère méthodologique intitulé *Le projet partagé de santé, d'action sociale et médico-sociale des territoires de développement*<sup>458</sup>. L'auteur soutient l'incorporation d'un volet sanitaire au sein des Pays. Prônant l'élargissement de leur domaine d'intervention, l'auteur, au prétexte d'une nouvelle méthode d'action publique, apporte des arguments pour amorcer le mouvement de territorialisation des services au public à l'échelle des Pays, déjà prévu dans la LOADT de 1995, mais toujours resté lettre morte.

### L'institutionnalisation du partage d'expériences

La mutualisation ou partage d'expérience est au cœur de la doctrine du développement territorial. Elle donne lieu à de multiples tables rondes<sup>459</sup> et autres appels à projets de recherche action organisés par la DIACT et ses relais. Par exemple, la DIACT en 2007 lance un appel à projet portant sur un Programme de recherche évaluative sur les « pôles d'excellence rurale » (PER). Une des thématiques est de savoir si les pôles d'excellence rurales s'inscrivent dans la logique de mobilisation des acteurs, initiées dans les Pays,

<sup>457</sup> LEURQUIN B. *La France et la politique des pays. Des nouveaux outils pour le développement et l'aménagement du territoire*, Syros, 1997, 289 p.

<sup>458</sup> LEURQUIN B. *Le projet partagé de santé d'action sociale et médico-sociale des territoires de développement* La découverte, 2007, 288 p.

<sup>459</sup> Journées APFP du 5/12/2006, *Table ronde Arguments pour l'ingénierie*, 17 p. Consulté le 10 mars 2008.

ou si ces dispositifs s'ignorent : « *Dans le domaine de la territorialisation des politiques rurales, il s'agit ici d'analyser si la logique des « pays » a servi de socle à la mobilisation de pôles d'excellence rurale ou si les deux politiques vivent en parallèle, appropriées par des corporations d'acteurs différents et qui s'ignorent. In fine, il s'agit de définir les moyens de gérer la cohérence et la continuité sur le long terme des politiques d'aménagement fléchées sur le monde rural. Il convient également d'identifier comment l'action publique peut être en mesure de consolider les acquis sans dériver vers une succession de labels (pays puis PER). Quels sont les acquis, les projets et les alliances d'acteurs à privilégier pour les politiques centrales ?* »<sup>460</sup>.

Au niveau territorial, ce sont les Pays eux-mêmes qui se fédèrent pour faire émerger des savoirs communs et des « bonnes pratiques ».

Par exemple, le carrefour des Pays du centre Est dirigé par l'association Calliope regroupant une centaine de décideurs socio-économiques, des élus et citoyens originaires des départements de Haute Saône, Haute Marne, Vosges et Côte d'or cherche à fédérer huit Pays en déclin démographique et économique. Les Pays Chaumontais (52), Pays de Langres (52), Pays de l'ouest Vosgien (88), Pays de Vesoul (70), Pays Graylois (70), Pays de plaine de Saône Vingeanne (21), Pays de Seine et Tille (21), Pays Châtillonnais (21) se situent à la périphérie de leurs Régions respectives et à la marge des dynamiques économiques initiées par les principales agglomérations régionales que sont Reims, Troyes, Dijon, Besançon et Nancy. Cette initiative vise à faire émerger une coopération interrégionale pour lutter contre l'abandon économique et culturel des habitants de ces territoires en déshérence.

En Rhône-Alpes, si l'échange d'expérience est encouragé par la Région, les Pays n'en sont pas encore au point de l'institutionnaliser dans une association entre Pays. C'est lors des rencontres organisées par l'ARADEL ou le CRDR, à l'occasion de journées formation action ou d'échanges d'expériences, que les savoirs sont mutualisés.

### **Les technologies de l'information accélèrent la diffusion des savoirs sur et pour le territoire**

Avec la montée en puissance du réseau Internet et de l'administration en ligne, les portails institutionnels fleurissent. Pays, EPCI s'offrent une large visibilité en publiant leurs chartes, leurs délibérations et autres diagnostics territoriaux. Les organismes de formation, de conseils en ingénierie du développement territorial, mettent en ligne leurs rapports d'étude. La facilité d'accès aux savoirs dédiés à l'action est un point important qui doit être souligné dans ce processus de production diffusion.

La mise en ligne de l'information en démultiplie les usages pour les politiques, les agents de développement, les acteurs de la société civile intéressés aux politiques de développement territorial. La circulation de ces informations au sein d'un réseau acentrique facilite les rapprochements interinstitutionnels, la mutualisation des expériences simplement parce qu'on ne les ignore plus. Leur visibilité crée l'opportunité d'un échange d'expériences. Elle améliore la productivité de la recherche documentaire. En particulier, elle offre la possibilité de mutualiser et synthétiser l'information issue de multiples sources par rapport à un objectif donné.

Or la mutualisation et la synthèse d'informations destinées à l'action, établissent une continuité entre système technique et réalité sociale. Le réseau informatique fait de

<sup>460</sup> Appel à projet Programme de recherche évaluative sur les « pôles d'excellence rurale » (PER) sur <http://poles-excellence-rurale.DIACT.gouv.fr>. Consulté le 13 novembre 2007.

connexions/déconnexions en viendrait à se confondre avec le réseau social. Mais, diffuser un grand nombre d'informations sur le développement territorial, organiser leur interaction ne suffit pas à communiquer, à établir les conditions de la persuasion rationnelle nécessaire à la démocratisation de ce type d'action publique<sup>461</sup>. On observe au contraire que la propagation de rapports experts, diagnostics et autres chartes fixent progressivement les représentations et le discours sur le développement territorial repris et partagé par les chantres du développement territorial pour devenir un ensemble de lieux communs<sup>462</sup>. Il s'agit d'un ensemble de notions affirmées comme vraies qui fournissent une interprétation des faits pour orienter l'action publique. Cette doctrine vise à normaliser les représentations

et à enrôler une multitude d'acteurs. Elle est un processus « *d'enactment* »<sup>463</sup>, c'est-à-dire, un processus de construction sociale, organisateur de l'action collective dans le sens où elle mêle action et activité cognitive, en cherchant à produire l'environnement auquel elle doit faire face<sup>464</sup>.

Autrement dit, la prospective vue comme « *enactment* » présente beaucoup de similitudes avec l'idéologie comme capacité mobilisatrice.

Le terme idéologie est peu utilisé dans l'analyse de l'action publique. Valeurs, idées, voire référentiels lui sont préférés. Pourtant la convocation de certaines visions du monde, de certaines notions telles que le pragmatisme, la proximité, la transversalité, le réseau souvent présentées comme une nécessité fonctionnelle, voire du bon sens œuvrent cependant pour certains acteurs au détriment des autres<sup>465</sup>. En d'autres termes la prospective ne se réduit pas à une technique ou à une méthode d'action, elle contribue aussi à normaliser les représentations que l'on retrouve dans la réalisation des projets de développement.

## B La normalisation des projets de développement territorial

La standardisation ou normalisation des procédures est un principe de coordination de l'action publique multi-niveau. Du niveau européen aux projets infra régionaux, on constate que s'engager dans une démarche de projet territorial, c'est se confronter à un pointillisme administratif rigoureux. Qu'il s'agisse d'un Document Unique de Programmation (DOCUP), d'un projet de coopération régionale transfrontalière du type INTERREG ou de l'écriture d'une charte de Pays, des prescriptions réglementaires fixent dans les moindres détails

<sup>461</sup> WOLTON D « La communication, un enjeu scientifique et politique majeur du XXI<sup>e</sup> siècle », *L'Année sociologique*, Presses Universitaires de France, 2001/2 - Vol.51, p 309-326,.

<sup>462</sup> CAILLOSSE J. « Introduction sur quelques lieux communs de l'intercommunalité », J CAILLOSSE, *Intercommunalités. Invariance et mutations du modèle communal français*, Rennes, PUR, 1994, p 25.

<sup>463</sup> WEICK K.E. *The social Psychology of organizing*, 2<sup>nd</sup> Edition, Addison-Wesley 1979. *Enactment* peut être traduit par mise en actes, institutionnalisation d'une idée, d'une représentation.

<sup>464</sup> C'est la critique que nous établissons en première partie sur la définition du périmètre du Pays qui s'invente une extériorité pour justifier sa propre existence.

<sup>465</sup> TEILLET Ph. « La dimension idéologique de la recomposition des territoires. Les cas du modèle angevin ». dans *Sciences de la société* n° 65, mai 2005, Presses universitaire du Mirail, p 69-85.

la documentation à fournir et la démarche à suivre<sup>466</sup>. Cette standardisation des formes contribue au conformisme des projets dans lesquels les caractéristiques territoriales sont peu visibles.

### **1 De l'Europe aux territoires infra régionaux, les projets de développement sont soumis au pointillisme administratif.**

L'imbrication des échelons européens, nationaux et locaux dans le financement et la conduite des projets se traduit par le suivi d'une procédure stricte rappelée dans une liste de contrôle résumant les points et documents importants de la démarche. Autrement dit, les marges de liberté d'instruction sont extrêmement réduites.

#### **Au niveau européen**

En ce qui concerne les DOCUP, les services de la commission traduisent la réglementation européenne portant sur l'utilisation des ressources du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), dans un vademécum, document méthodologique d'assistance à la démarche projet. Ce support méthodologique est en ligne sur le site de l'Union Européenne<sup>467</sup>, <http://ec.europa.eu>. La démarche repose sur un diagnostic stratégique, un plan d'action et de financement et le partenariat.

Cette méthode se décline en huit points :

- 1 DESCRIPTION DE LA SITUATION ACTUELLE
- 2 STRATÉGIE ET AXES PRIORITAIRES
- 3 INTÉGRATION DE L'ÉVALUATION EX ANTE (il s'agit de valider la pertinence entre diagnostic et programme d'action)
- 4 PRÉSENTATION DES MESURES
- 5 FINANCEMENT
- 6 VÉRIFICATION EX ANTE DE L'ADDITIONALITÉ
- 7 PARTENARIAT
- 8 DISPOSITION DE MISE EN ŒUVRE

Il en va de même pour le programme INTERREG. Si on relève une grande proximité dans les rubriques, on passe un cran dans le nombre de points de contrôle.

Par exemple, INTERREG IV A France Suisse 2007-2013<sup>468</sup> est piloté par le Préfet de la Région Franche-Comté. Il associe les Régions Rhône-Alpes et Franche Comté qui travaillent en partenariat avec différents comtés suisses. Sa présentation formelle met en avant le caractère opérationnel de la démarche. Seul l'intitulé des rubriques est rappelé pour illustrer la standardisation de la démarche.

<sup>466</sup> C'est à partir des formulaires mis en ligne sur les sites web de l'Union Européenne, de la Région Rhône-Alpes, de la Région Franche Comté partenaire du programme Interreg IV, du site web du Beaujolais vert que nous rendons compte de cette normalisation des démarches.

<sup>467</sup> Compte tenu de la mise à jour régulière du site qui change les chemins d'accès aux documents cités, nous ne précisons que le lien URL. Les rubriques de classement du document sont les suivantes : « Les politiques de l'Union européenne/ Régions et développement local/ Politiques régionales ». Sur <http://ec.europa.eu>. Consulté le 10 juillet 2008.

<sup>468</sup> Programme opérationnel de coopération territoriale européenne INTERREG IV A France Suisse 2007-20013. Version approuvée le 20 décembre 2007 sur [www.franche-comte.fr](http://www.franche-comte.fr). Consulté le 10 juillet 2008.

## **1. Zones éligibles et flexibilité**

- 1.1. Territoires directement éligibles
- 1.2. Territoires adjacents
- 1.3. Flexibilité FEDER
- 1.4. Projets tri-nationaux

## **2. Principe de partenariat et modalités de concertation**

- 2.1. Méthode d'élaboration du programme
- 2.2. Gouvernance du programme
- 2.3. Actions transversales du programme

## **3. Résumé du diagnostic et analyse AFOM**

- 3.1. Résumé du diagnostic
- 3.2. Analyse AFOM
- 3.3. Bilan du programme INTERREG IIIA France-Suisse 2000-2006

## **4. Enjeux stratégiques**

- 4.1. Enjeux
  - 4.1.1. L'enjeu économique
  - 4.1.2. L'enjeu de l'aménagement durable du territoire
  - 4.1.3. L'enjeu de l'attractivité et de la qualité de vie
  - 4.1.4. L'enjeu environnemental
- 4.2. Principes directeurs

## **5. Stratégie**

- 5.1. Introduction
- 5.2. Objectif global
- 5.3. Objectifs spécifiques

5.3.1. Objectif spécifique 1 : Améliorer la compétitivité des territoires transfrontaliers et de leurs acteurs

5.3.2. Objectif spécifique 2 : Favoriser l'aménagement et le développement durables des territoires, en veillant à une meilleure gestion de la mobilité et de l'environnement

5.3.3. Objectif spécifique 3 : Favoriser les coopérations permettant de développer l'accès à des services de qualité indispensables à l'attractivité des territoires.

5.3.4. Objectif spécifique 4 : Assurer une gestion efficace des crédits européens pour la mise en œuvre et le suivi du programme et des projets.

## **6. Axes d'intervention**

### **7. Maquette financière**

- 7.1. Répartition du FEDER par année
- 7.2. Maquette financière par axe
- 7.3. Répartition indicative par catégorie du FEDER

## **8. Evaluations ex ante et environnementale**

8.1. Synthèse de l'évaluation ex ante

8.2. Synthèse de l'évaluation stratégique environnementale

8.3. Prise en compte des recommandations de l'évaluation stratégique environnementale

## **9. Cohérence avec les références communautaires et nationales**

9.1. Références communautaires

9.2. Références nationales

9.3. Articulation avec les autres programmes

## **10. Dispositif de mise en œuvre**

10.1. Autorités de gestion et de certification

10.2. Organes du partenariat

10.3. Système d'audit et de contrôle

10.3.1. L'autorité d'audit

10.3.2. Les niveaux de contrôle

10.4. Flux Financiers

10.5. Suivi administratif et financier

10.6. Suivi stratégique et évaluation

10.6.1. Le système d'indicateurs

10.6.2. L'évaluation

10.7. Communication, publicité et animation

10.8. Système d'échanges informatisés de données avec la Commission européenne

10.8.1. Logiciel de gestion du FEDER

10.8.2. Transmission électronique des données à la Commission européenne

## **11. Annexes**

11.1. Indicateurs de contexte

11.2. Schéma récapitulatif de la mise en oeuvre du programme

11.3. Coordonnées

Si on entre davantage dans le contenu du programme d'actions, on observe qu'un dossier de demande de subvention<sup>469</sup> à INTERREG IV A France Suisse 2007-2013 destinée au financement d'un micro projet donne lieu au renseignement d'un formulaire en ligne de 15 pages sous formes de tableaux qui reprennent les rubriques Projet et ses caractéristiques, Partenariat, Diagnostic Atouts Faiblesses, Opportunités Menaces (AFOM), Stratégie, Plan de financement, Suivi d'évaluation et communication sur le projet.

Ce rapide aperçu qui n'entre pas dans le détail des contenus suffit à montrer comment le caractère partenarial et multi-niveau de ces programmes est traité sur le plan de la méthode d'action et de sa mise en forme par des prescriptions très précises.

---

<sup>469</sup> Formulaire de demande de subvention sur [ww.rhonealpes.fr](http://ww.rhonealpes.fr). Consulté le 10 juillet 2008.



La logique d'appel à projet ne déroge pas à cet encadrement strict des démarches de projets, notamment, quand elle se traduit par la recherche diffusion de bonnes pratiques. La diffusion de bonnes pratiques sur la base de la stratégie de Lisbonne relève aussi de la normalisation des démarches de développement. Par exemple, l'initiative de la Commission Européenne intitulée « *Les régions, actrices du changement économique* » est une action de coopération territoriale européenne. Elle permet à des réseaux de volontaires des États membres, des Régions et des villes d'expérimenter les meilleures pratiques, susceptibles de soutenir la modernisation économique et l'amélioration de la compétitivité. Les projets expérimentés sont ensuite rapidement diffusés dans les États membres<sup>470</sup>. Mais derrière l'argument de la volonté, de la souplesse, de la liberté d'expérimentation, on se situe dans une logique de bonnes pratiques qui se diffusent via des relais nombreux au sein des États membres. Cette façon de procéder infuse et modèle les comportements et façons de faire de l'ingénierie territoriale.

### Au niveau national

Au niveau national, la LOADDT n'est pas en reste. La procédure d'élaboration des Pays est strictement définie par le Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux Pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui fixe les étapes de l'institutionnalisation du Pays. Alors que la loi, dans son esprit, préconisait une démarche souple et adaptable au territoire, le décret est d'un pointillisme administratif assez directif que les élus et les agents de développement ne manquent pas de dénoncer<sup>471</sup>. Nous citons les articles du Décret les plus marquants pour rendre compte de la normalisation de la procédure.

#### *Article 4.*

*En association avec le conseil de développement, le ou les Départements et la ou les Régions intéressés, les communes et leurs groupements figurant dans l'arrêté préfectoral mentionné au dernier alinéa de l'article 2 élaborent la charte de Pays dans le respect des prescriptions du sixième alinéa de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 susvisée. La charte de Pays exprime le projet commun de développement durable du territoire.*

*Elle comprend :*

*a) Un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire du pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelle et environnementale sur vingt ans ;*

*b) Un document définissant au moins à dix ans les orientations fondamentales du Pays, les mesures et modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en oeuvre ainsi que les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du pays ;*

*c) Des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation.*

*Lorsque les conditions d'application de l'avant-dernier alinéa de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 susvisée sont réunies, mention expresse en est faite dans un chapitre de la charte qui précise les orientations fondamentales de l'organisation spatiale avec lesquelles*

<sup>470</sup> Communication de la Commission du 8 novembre 2006. « Les régions, actrices du changement économique », [ [COM\(2006\)](#)

<sup>675</sup> ]- Non publié au Journal officiel. Consulté le 10 juillet 2008.

<sup>471</sup> *Gazette des communes, des départements et des régions*, 2 octobre 2000, p 6-9. *Le journal des maires*, janvier 2000, p. 55-56.

*les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles.*

*Les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, qui ne sont pas compatibles avec la charte, sont mis en révision dans les trois mois suivant l'adoption de la charte. Si, postérieurement à la reconnaissance du pays, est élaboré ou mis en révision un schéma directeur au sens de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme dont le périmètre recouvre tout ou partie du pays, le Préfet de Région transmet la charte à l'organisme chargé de l'élaboration du schéma directeur. Le schéma directeur prend en compte le périmètre et la charte du pays.*

#### Article 5

*La charte du Pays est adoptée par délibération des conseils municipaux ou, si les compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ont été transférées à des groupements de communes, par délibération des organes délibérants de ces groupements.*

*Elle est tenue à la disposition du public dans les mairies des communes qui l'ont approuvée ainsi qu'à la préfecture. Mention des lieux où elle peut être consultée est insérée en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés et affichée pendant deux mois dans les mairies des communes inscrites dans le périmètre d'étude du Pays.*

### **Au niveau régional et infra régional**

Au niveau régional, on observe que les délibérations de l'Assemblée régionale relatives aux générations successives de contrats de développement s'accompagnent d'un nombre grandissant d'annexes notifiant les points de méthode à respecter. Si les premières délibérations portant sur les CGD sont vierges de modalités d'application, les CDRA/CDPRA, puis la dernière génération de CDDRA comprennent plus de trente pages d'explications qui dictent notamment le comportement des agents de développement et des élus référents dans chacune de leurs interventions<sup>472</sup>.

De ces dispositions réglementaires et règles d'application il ressort que créer un territoire de projet, c'est d'abord obéir à une démarche administrative très précise, appliquer des procédures qui ne valent pas nécessairement connaissance du processus de développement. C'est respecter des bonnes pratiques qui se diffusent d'un territoire à l'autre jusqu'au conformisme des projets.

## **2 Le conformisme des projets de développement**

Pour rendre compte du conformisme des projets de développement, nous nous appuyons sur la charte de Pays. La charte est centrale dans la démarche prospective du projet de territoire. Elle est une représentation collective qui justifie l'existence du Pays. En interne, elle produit du consensus autour d'une identité territoriale en gestation. Vis-à-vis de l'extérieur, elle affirme son existence dans le jeu institutionnel. Pourtant, c'est davantage le conformisme des contenus que la différenciation territoriale qui ressort de leur analyse.

### La Charte du Roannais<sup>473</sup>

<sup>472</sup> Les procédures sont téléchargeables sur le site : [www.territoires.rhonealpes.fr](http://www.territoires.rhonealpes.fr)

<sup>473</sup> Les chartes sont accessibles sur les sites web de chacun des pays. Pour le Roannais : [www.roannaispays.com](http://www.roannaispays.com) Pour le Beaujolais : [www.paysbeaujolais.com](http://www.paysbeaujolais.com)

Formellement, la charte du Pays Roannais est un document d'une centaine de pages. A partir du diagnostic territorial, illustré de documents graphiques et cartographiques variés, son projet de développement se structure en trois axes stratégiques qui se déclinent en objectifs. On peut lire :

*1 / POSITIONNER LE ROANNAIS COMME ACTEUR DE SON PROPRE DÉVELOPPEMENT*

*1-1 / Le dynamisme et les dynamiques entrepreneuriales*

*1-1-1 / Favoriser l'accueil, l'installation et le développement d'activités économiques*

*1-1-2 / Contribuer à l'émergence et au soutien de dynamiques collectives*

*1-1-3 / Renforcer les synergies entre acteurs économiques et territoire(s)*

*1-2 / Des compétences à conforter et développer*

*1-2-1 / Redonner du sens au travail, aux métiers, aux techniques*

*1-2-2 / Adapter l'offre de formation*

*2 / DÉCLINER LE CONCEPT HAUTE QUALITÉ DE VIE À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE*

*2-1 / Anticiper et maintenir une offre de service adaptée*

*2-1-1 / Officialiser un schéma des services publics*

*2-1-2 / Développer les équipements de proximité*

*2-1-3 / Améliorer l'accès aux services et accroître la qualité du service rendu*

*2-1-4 / Rapprocher l'information des publics*

*2-2 / Organiser une politique d'urbanisme concertée*

*2-2-1 / Disposer d'outils de gestion et de planification*

*2-2-2 / Maîtriser la politique de l'habitat et adapter le cadre de vie*

*2-2-3 / Bénéficier d'une desserte du territoire équilibrée*

*3 / AFFIRMER L'IDENTITÉ ROANNAISE*

*3-1 / Conforter les richesses patrimoniales et environnementales du Roannais*

*3-1-1 / Valoriser le fleuve Loire et conserver la diversité des milieux aquatiques et humides*

*3-1-2 / Redonner ses atouts au "paysage" Roannais*

*3-2 / Initier une démarche structurée de communication*

*3-2-1 / Construire une image forte et attractive ...*

*3-2-2 / ... et la promouvoir*

Charte du Beaujolais

Dans la charte du Pays Beaujolais, document de 78 pages qui respecte les contraintes d'informations graphiques et cartographiques, les enjeux du territoire sont identifiés autour de quatre orientations stratégiques déclinées en plusieurs objectifs :

## 3 - Synthèse de la Charte du Pays Beaujolais

### 1 - L'ESPACE : ASSURER UNE COHERENCE ET DES SOLIDARITES TERRITORIALES

- Objectif 1 : Anticiper sur l'utilisation et l'occupation des sols
- Objectif 2 : Améliorer les échanges au sein du Pays et avec les territoires limitrophes
- Mailler l'Est et l'Ouest par des infrastructures et en utilisant les TIC de liaison
  - Améliorer les échanges et les relations territoriales
- Objectif 3 : Maintenir et développer le niveau d'équipement pour renforcer l'armature territoriale
- Maintenir ou renforcer les services et équipements nécessaires à la vie du Pays sur la ville-centre et sur l'ensemble du territoire
  - Renforcer les infrastructures TIC « haut débit »
  - Développer et améliorer l'habitat

### 2 - L'IMAGE : FEDERER AUTOUR D'UN NOM

- Objectif 4 : Renforcer le développement touristique du Pays Beaujolais
- Diversifier l'offre touristique et professionnaliser les acteurs du tourisme
  - Développer la capacité d'accueil touristique sur l'ensemble du territoire
  - Renforcer les outils de communication, d'impact, de promotion et de commercialisation touristiques
- Objectif 5 : Elaborer une approche marketing territoriale en valorisant le nom « Beaujolais » et les savoir-faire du Pays
- Valoriser le nom « Pays Beaujolais » et renforcer la communication interne, en particulier auprès des nouveaux habitants
  - Valoriser les productions et savoir-faire locaux en déclinant leur identité beaujolaise

### 3 - LES HOMMES : RENFORCER LE POTENTIEL ECONOMIQUE ET LE LIEN SOCIAL ET FAIRE EMERGER DE NOUVEAUX TALENTS

- Objectif 6 : Assurer le renouvellement et la diversification d'activités
- Maintenir et renforcer les activités économiques basées sur les ressources et les compétences locales
  - Maintenir et renforcer les activités économiques qui structurent le territoire
- Objectif 7 : Accroître la transversalité de la formation et l'ouverture aux TIC
- Territorialiser la formation
  - Renforcer la complémentarité Formation/Insertion/Emploi
  - Améliorer la diffusion des TIC sur l'ensemble du territoire
- Objectif 8 : Développer l'accessibilité de la population aux services, aux équipements et à l'offre associative et culturelle
- Maintenir et renforcer les services à la population et la vie associative
  - Mise en réseau et diffusion de la culture, principalement en milieu rural

### 4 - LES RESSOURCES DURABLES : PRESERVER ET VALORISER LES RICHESSES PATRIMONIALES

- Objectif 9 : Protéger les ressources naturelles
- Appréhender de manière globale l'enjeu hydraulique et la gestion des rejets
  - Faire prendre en compte l'enjeu environnemental par les acteurs économiques
  - Développer l'utilisation des énergies renouvelables
- Objectif 10 : Valoriser le patrimoine paysager et bâti
- Préserver et valoriser les atouts naturels et les paysages
  - Privilégier un renouvellement équilibré de la forêt en préservant la biodiversité
  - Valorisation du patrimoine bâti et son intégration dans le paysage

Dans les deux chartes, malgré des situations économiques et sociales différentes, on retrouve des axes stratégiques communs. En ouvrant la comparaison à d'autres chartes de CDPRA, on observe que les chartes des Pays Beaujolais, Pays Roannais, Pays du Grésivaudan, Pays du Sud Grésivaudan, Pays Diois, Pays du Forez<sup>474</sup> sur les 15 de la Région<sup>475</sup>, présentent des similitudes fortes entre les axes d'actions mis en avant.

Il ne s'agit pas ici de nier les caractéristiques géographiques, économiques, sociales voire identitaires sur la base desquelles un Pays aurait pu se constituer, mais de mettre en avant les orientations identiques retenues malgré les différences territoriales qui sont la raison d'existence du projet de territoire.

<sup>474</sup> Les chartes sont disponibles en ligne sur les sites web de chaque pays cité.

<sup>475</sup> Liste des CDPRA signés : Pays Beaujolais (69), Pays Ardèche verte (07), Pays de Maurienne (73), Pays roannais (42), Pays Bièvre Valloire (38), Pays du Grésivaudan (38), Pays Drôme des Collines (26), Pays Bassin d'Albertville (73), Pays Ardèche méridionale (07), Pays du Forez (42), Pays Sud Grésivaudan (38), Pays Autre Provence (26), Pays du Bugey (01), Pays Diois (26), Pays Rhône PLURIEL (38).

- Gérer les ressources humaines.
- Gérer l'espace de manière à faire face à la pression foncière croissante notamment dans les pays limitrophes de Lyon, Grenoble et saint Etienne.
- Fédérer les supports de communication institutionnelle de manière à promouvoir une activité spécifique comme le tourisme, les produits du terroir.
- Renforcer l'activité économique relativement au poids des secteurs d'activité et de leur taux de croissance. Etendre la couverture des territoires en NTIC .
- Favoriser les initiatives culturelles locales notamment dans les parties rurales et reculées des différents pays.

A priori, il n'y a rien de plus cohérent que la Région, cofinanceur des CDPRA privilégie certaines priorités liées aux grands schémas régionaux d'orientation, comme le Schéma régional de développement économique et le SRADT. Mais la comparaison des chartes des Pays de Rhône-Alpes avec d'autres de Régions différentes révèle les mêmes orientations.

476

#### Comparaison des chartes de CDPRA avec des chartes de Pays hors Rhône-Alpes

Par exemple, le Pays horloger dans le Doubs<sup>477</sup>, « *une terre de traditions pour le futur, se donne pour vocation de développer une dynamique homogène entre villes et campagnes, de favoriser le maintien ou l'installation d'habitants, d'accroître son attractivité vis-à-vis de l'extérieur et d'organiser et de mettre en valeur son potentiel de ressources. Il structure son projet autour de cinq enjeux* » :

<sup>476</sup> Notre comparaison se limite à neuf Pays du quart Nord Est de la France. Nous reconnaissons ici le caractère parcellaire de cette analyse. Aux huit Pays mentionnés regroupés dans l'association carrefour des Pays du Centre, Pays Chaumontais (52), Pays de Langres (52), Pays de l'ouest Vosgien (88), Pays de Vesoul (70), Pays Graylois (70), Pays de plaine de Saône Vingeanne (21), Pays de Seine et Tille (21), Pays Châtillonnais (21), nous ajoutons le Pays-horloger de la région Franche Comté.

<sup>477</sup> <http://www.pays-horloger.com>

<b>ENJEU n°1 : le maintien de la diversité des activités économiques</b>	Mettre les moyens du territoire au service du développement économique	Maintenir et renforcer le tissu économique	Adapter la main d'œuvre aux besoins des entreprises
<b>ENJEU n°2 : l'homogénéisation de l'offre de services et d'équipements</b>	Coordonner et adapter les services aux personnes	Favoriser l'accessibilité et la proximité des services	Donner la possibilité de se loger à tous et à tous les âges
<b>ENJEU n°3 : la qualité et l'attractivité de l'offre culturelle, sportive et de loisirs</b>	Valoriser et communiquer sur l'identité du Pays Horloger	Développer les pratiques culturelles, sportives et de loisirs	Proposer une offre et des équipements de proximité
<b>ENJEU n°4 : l'organisation de l'offre de tourisme vert</b>	Coordonner l'offre touristique	Soutenir les initiatives en matière de tourisme vert	
<b>ENJEU n°5 : la préservation de la qualité environnementale et paysagère</b>	Protéger la qualité environnementale	Préserver les paysages formant l'identité naturelle du Pays	

Document téléchargé du site <http://www.pays-horloger.com>

En ce qui concerne le carrefour des Pays du Centre mentionnés dans les pages précédentes, tous ont les mêmes objectifs. A titre d'exemple, nous relevons que le Pays de Langres situé au sud de la Région Champagne Ardennes et du Département de la Haute Marne, correspond à l'arrondissement de Langres (à quatre communes près, deux dans l'arrondissement de Chaumont et deux dans le Département limitrophe de Haute Saône). Il compte 47 000 habitants dans 164 communes de dix cantons haut marnais et deux communes du Département de Haute Saône (recensement de 1999).

Le diagnostic territorial de la charte validée en Février 2003 constate « *la poursuite du déclin démographique, (.) une activité résidentielle limitée, la faiblesse du secteur artisanal et commercial, (.) la dépendance des filières industrielles aux groupes extra-territoriaux, (.) une absence d'image et de notoriété touristique à l'échelle nationale et internationale, l'insuffisance d'offre de services à la population, (.) l'insuffisante mise en valeur des sites et milieux, (.) notamment la gestion du « château d'eau de la France » doit encore être renforcée sur ce territoire confronté aux phénomènes de pollution d'origine agricole, industrielle et domestique* ».

En conséquence la charte « *se fixe pour objectif fondamental d'enrayer le déclin démographique et renforcer l'attractivité du territoire à travers quatre axes :*

- favoriser le développement du tissu économique et renforcer l'attractivité du territoire,
- renforcer l'identité culturelle et la reconnaître comme levier de développement,
- renforcer la notoriété touristique,
- préserver et valoriser l'environnement ».

### **Inflation normative et prise en compte du caractère territorial du développement.**

Suite à la comparaison de ces différentes chartes, un certain nombre d'observations s'imposent. En France, quel Pays présentant un caractère à dominante rurale comme dans le Beaujolais ou le Roannais ne cherche-t-il pas à structurer son activité touristique ? Quel Pays ne cherche-t-il pas à développer l'attractivité de son territoire ? Quel Pays ne cherche-t-il pas à développer les NTCI ? Quel Pays ne cherche-t-il pas à mieux former les ressources humaines, à renforcer la dynamique économique sur l'ensemble du territoire ?

Autrement dit, existe-t-il des problèmes territoriaux en soi ? Si la réponse est positive, le développement territorial devrait s'appuyer sur une logique pragmatique. Ce qui signifie que les programmes d'action devraient a priori être congruents aux problèmes économiques et sociaux du territoire concerné. Ils devraient relever plus de l'invention que de l'imitation de ce qui existe déjà ailleurs et qui se généralise, par simple réplique, pour devenir une norme d'action.

Si la réponse est négative, alors le développement territorial est un conformisme plus qu'une valorisation innovante des ressources locales. Il ne correspond pas à une logique ascendante faite d'initiatives locales cristallisées dans un contrat ad hoc. Il obéit à l'application des compétences de droit commun de la Région et à la normalisation rampante, à partir de méthodes, d'outils de gestion, de procédures standardisées qui viennent de très haut, en amont, pour irriguer tous les niveaux d'action publique concernés par un contrat territorial.

## Conclusion chapitre iv

---

La diffusion de représentations réticulaires du territoire constitue la clé idéologique de la normalisation de l'action publique. A ce titre l'ambiguïté de la prospective révèle le détournement de l'esprit des politiques d'expérimentation initiées par l'État. Ses services centraux, en particulier la DIACT qui s'appuie sur ses multiples relais, parient sur le temps long, tout en préconisant la démarche de projet pour, dans une logique d'influence plus que de pouvoir, propager des schémas cognitifs normalisés.

Derrière ce qui est présenté comme innovation, appel à projet, liberté de gestion, participation, voire même création collective, pointe l'auto-contrôle par lequel l'ingénierie territoriale est appelée à créer elle-même les normes de son propre contrôle. Il s'agit d'une intériorisation de normes d'action réduisant le champ de l'expérimentation et de l'innovation puisque les bonnes pratiques font l'objet d'une large diffusion. Elles s'avèrent tout aussi formelles que les règles bureaucratiques. Elles sont renforcées par le régime d'agence qui s'étend à la gestion publique territoriale

## Chapitre V De la logique contractuelle au régime d'agence

Dans les années 90, la contractualisation de l'action publique<sup>478</sup> est un vecteur de changement dans les modalités de sa conception, de son financement et de sa mise en

<sup>478</sup> GAUDIN J.P. *Gouverner par contrat : l'action publique en question*.- Paris : Presses de Sciences Po, 1999, 233 p. L'auteur définit la logique contractuelle de la manière suivante : « Pour mieux approcher les contours spécifiques de ces démarches contractuelles qu'on peut aussi appeler des contrats d'action publique, on retiendra toutefois ici trois critères de forme, qui une fois réunis, permettent



œuvre. Elle permet à la Région en particulier de faire sa place dans le cadre institutionnel local. Pour Jean Pierre GAUDIN, « *la dynamique politique de la décentralisation et la pratique des financements « croisés » font que, de génération en génération de CPER, les Régions se sont d'abord positionnées en complément sur des compétences classiques de l'État, puis ont proposé des initiatives propres ou des contributions nouvelles, et qu'elles ont fini par revendiquer et conquérir des compétences supplémentaires... Ce qui ne déplaît pas forcément à un État qui cherche de son côté, à garder des marges de manœuvre financières et à alléger ses engagements (surtout en période où il annonce des réductions d'impôt). Le contrat de plan est donc une démarche qui a attiré ou orienté vers les régions des compétences élargies* »<sup>479</sup>. Cette évolution se traduit par la déclinaison territoriale du CPER dans des contrats territoriaux comme les CGD et les CDPRA.

Ce qui importe dans ces dispositifs, c'est la manière dont ils organisent la division du travail. Idéalement, ils visent à substituer la logique de projet territorial à la logique sectorielle de compétences administratives divisées entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État. En s'appuyant sur l'expérience de l'intercommunalité, la définition et le respect de l'intérêt collectif dans les structures porteuses –syndicat mixte ou conventions entre EPCI-, ils posent la question du territoire au sens du développement local plutôt que la territorialisation entendue comme application locale d'une politique sectorielle nationale.

La Région joue un rôle central dans la gestion contractuelle de ces dispositifs. Elle les initie, contribue de manière déterminante à leur financement, sans s'imposer comme chef de file. Ce numéro d'équilibrisme peut être lu à l'aune d'une subsidiarité naissante. La forme contractuelle du développement territorial, expression juridique de la coopération<sup>480</sup> qui s'applique dans les Pays est une esquisse de subsidiarité qui renforce « *une culture de la négociation permanente et de la recherche de compromis* »<sup>481</sup>.

Mais depuis quelques années, qui sur le plan institutionnel correspondent à la création de la DIACT fin 2005, l'État, sous couvert de compétitivité territoriale, érige la concurrence entre territoires en principe du renouvellement de la politique de développement territorial. Peu présent dans les politiques contractuelles de Pays, l'État les supplée par les appels à projets, comme les pôles d'excellence rurale et les pôles de compétitivité. Parallèlement, les CPER et leur volet territorial sont remplacés par des Contrats de Projets État Région qui répondent à des objectifs définis par le centre. Sous l'effet de la Révision Générale des Politiques Publiques, la gestion des fonds structurels européens qui cofinancent les projets

*déjà de préciser les modalités procédurales de la contractualisation et de cerner le champ d'investigation : d'abord, la présence d'un accord négocié sur des objectifs mêmes d'action; puis l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit, dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification ; enfin, des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financement ou de compétences humaines et techniques) ; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants ».*

<sup>479</sup> GAUDIN J.P. *L'action publique. Sociologie et politique*. Paris Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004, 242 p.

<sup>480</sup> DURKHEIM E. *De la division du travail social*, Livre I, Chapitre III, § II (1897),. Paris. Presses Universitaires de France, 8e édition, 1967, 416 pages. Collection: Bibliothèque de philosophie contemporaine :« *Le contrat est par excellence, l'expression juridique de la coopération (...).L'engagement d'une partie résulte ou de l'engagement pris par l'autre ou d'un service déjà rendu par cette dernière. Or cette réciprocité n'est possible que là où il y a coopération, et celle-ci, à son tour ne va pas sans la division du travail. Coopérer en effet, c'est se partager une tâche commune* »

<sup>481</sup> FAURE A. (dir), *Territoires et subsidiarité, L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé* L'Harmattan, collection Logiques politiques 1997 p 10 et suivantes sur la définition.



de territoire sous la responsabilité des Préfets de Région exerçant les fonctions d'autorité de gestion et de paiement, devient l'affaire d'agences nationales<sup>482</sup>.

Cette application des préceptes du « *New Public Management* » et de la théorie de l'agence<sup>483</sup> se précise avec la logique de projet, de bonnes pratiques, d'évaluation, de « *benchmarking* », d'externalisation, d'audit. Mais elle signe une moindre prise en compte des enjeux territoriaux. Ces évolutions ont des conséquences très pratiques sur le travail de l'ingénierie territoriale. D'une modalité de gestion publique territoriale à l'autre, on passe d'une logique de guichet à une logique d'audit. L'ingénierie territoriale est instrumentalisée pour concentrer les moyens et rationaliser l'architecture institutionnelle locale. Dans ce contexte, la Région, au rôle ambigu, s'organise pour combler les insuffisances des services déconcentrés de l'État.

## A Les agences et la « déterritorialisation » de l'action publique

Guichets territoriaux, effets d'aubaine, saupoudrage des crédits sont des constats récurrents de l'analyse du développement territorial. Cependant, un changement important intervient, lié au contrôle à distance par la dématérialisation des procédures, aux logiques d'audit qui s'étendent aux contrats et placent désormais les élus et l'ingénierie territoriale sous l'autorité du financeur et de ses contrôles. On assiste à une recentralisation de la gestion des fonds. Les élus locaux ne peuvent plus autant qu'avant participer à leur allocation.

### 1 Les nouveaux instruments de contrôle

#### De la logique de guichet à la logique d'audit.

Les règles d'actions et de contrôle budgétaire des premiers dispositifs de développement territorial, CGD et CDPRA laissent une grande marge de manœuvre aux élus et agents de développement pour une action peu soumise aux interventions des financeurs. La souplesse et les arrangements locaux sont déterminants dans la gestion des fonds.

Aujourd'hui, des programmes européens aux programmes infra régionaux, c'est le contrôle vertical des financeurs qui s'impose.

On est dans l'inversion de la logique de guichet qui permet aux élus multipositionnés de gérer les offres et demandes de fonds tout en défendant leurs territoires d'élection, parfois au détriment du renouvellement de l'action publique dans les territoires de projets<sup>484</sup>.

**« R Depuis quelques années, il y a un rapprochement de ces structures, Europe, État, Région. De toute façon, le début de la fin, on ne s'en n'est pas rendu**

<sup>482</sup> EPSTEIN R. « Après la territorialisation : le gouvernement à distance » dans VANIER M. (dir.) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives* Presse universitaire de Rennes 2009 p 131-139.

<sup>483</sup> Le modèle du principal/agent est une analyse économique des relations hiérarchiques fondée sur les choix rationnels. Il a été appliqué au gouvernement d'entreprises pour décrire le lien entre l'actionnaire (principal) et le manager (agent). Autrement dit, sachant que chaque individu cherche à maximiser son utilité dans le cadre « d'incomplétude des contrats », ce modèle décrit les dispositifs de contrôle et d'incitation qui lient les intérêts de l'agent à ceux du principal. Pour une approche complète de la théorie de l'agence. GABRIE H., JACQUIER J.L. *La théorie moderne de l'entreprise. L'approche institutionnelle*. Préface de H.A. SIMON, Economica, 1994, 329 p. Notamment les pages 247-250 et 30-305 sur la relation et les coûts d'agence.

<sup>484</sup> DOUILLET A.C. « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 53, n°4, août 2003, p 583-606.

**compte, c'est quand tous ces financements sont devenus des cofinancements. Et le Contrat de Plan devenait le cofinancement des fonds européens et les fonds européens cofinçaient le Contrat de Plan. Forcément, ce sont des gens qui étaient tellement habitués à travailler ensemble, à instruire les projets ensemble, ils ont diffusé leurs cultures auprès des autres. Forcément, les questions de gestion étaient identiques. Les règles de l'un s'appliquaient aux autres et inversement. Les règles supérieures ce sont celles de l'Europe, ce sont celles qui s'imposent depuis plus de dix ans. Donc la culture européenne du dossier, le montage hyper rigoureux a diffusé auprès de l'État et la Région. Elle a rencontré un état d'esprit plutôt orienté vers le contrôle et la formalisation. Cela a pris ce chemin là. Il y a 15 ans, ce n'était pas du tout cela. Si vous allez regarder les premiers Leader, ce n'était pas du tout cela. Cela se montait un peu n'importe comment. Mais il y avait une place pour l'initiative très importante. En tout cas de l'adaptation au fil de l'eau. Maintenant ce n'est plus du tout le cas. Quand on voit les pôles d'excellence rurale, c'est phénoménal. Ce sont des choses au millimètre près. (.) On a beaucoup de mal à faire comprendre que cela tue l'initiative, soit des agents, soit des élus, soit des acteurs institutionnels locaux, soit de la population. N'importe quel porteur de projet local, une troupe de théâtre, un chef d'entreprise doit tout de suite comprendre que s'il ne dit pas le bon mot là où il faut, que s'il n'emploie pas cette procédure, cela ne passera pas. De toute façon, les mots on les mettra pour ne pas être embêté ensuite par la machine bureaucratique. » Entretien n° 44 du 24 juin 2008 « R On est en train de basculer dans l'excès contraire qu'on avait avant. On avait une logique de guichet. Les élus locaux faisaient leur montage, les financeurs n'étaient pas très présents en termes d'ingénierie, de conseils. Dès lors que cela valorisait l'élu local c'était bien. Aujourd'hui on va vers un système où si on n'applique pas à la lettre ce que dit le financeur, on est retoqué. Ça va jusqu'à vouloir recruter les gens. Du coup on va vers un excès contraire. On va dans le même sens avec le Département, sur les syndicats mixtes de gestion de zones d'activité. Le Conseil général dit : j'apporte tant de sous donc je veux la présidence, je veux tant de délégués. On n'est plus dans un raisonnement entre collectivité où on définit les enjeux. Prenons l'exemple des zones d'activités. Le Conseil général intervient dans le financement des zones d'activité c'est parce qu'il estime qu'il y a un enjeu à l'échelle départementale. S'il met 40% du financement c'est qu'il estime qu'il y aura un retour financier pour le Département. Et à la limite, il n'a pas à dire je veux cela au prorata des sous que j'apporte. On est en train de financiariser le développement local. Comme dans le secteur privé où la finance a plus de poids que la décision locale. (.) On financiarise le développement territorial avec des élus locaux déresponsabilisés qui deviennent des exécutants de politiques définies en dehors d'eux. Derrière, où se fait la prise de décision ? » Entretien n° 48 du 19 décembre 2008**

### **Agences et indicateurs imposent la règle d'action**

Avec la concentration des moyens dans des agences, c'est une recentralisation du contrôle de la gestion publique territoriale qui s'amorce. Il faut se plier aux indicateurs pour obtenir les financements.

En ce qui concerne par exemple la gestion des programmes Leader+, (acronyme de liaison entre actions développement de l'économie rurale », c'est désormais l'Agence de Service et de Paiement née de la fusion du Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles et l'Agence Unique de Paiement<sup>485</sup> qui gère les fonds publics nationaux et européens alloués au développement des territoires ruraux. La création par ordonnance de cet établissement public administratif a pour but de réunir les fonctions de contrôle et de conseil dans une instance unique. Le rapport au président la République relatif à l'Ordonnance 2009-325 du 25 mars 2009 qui crée cet établissement public administratif est explicite sur la logique de cette fusion<sup>486</sup>. Dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, la recherche d'efficacité passe « *par la création d'un interlocuteur unique pour assurer une meilleure lisibilité et une plus grande cohérence des politiques publiques menées en faveur des agriculteurs, des pêcheurs, des industriels et des consommateurs* ».

Il s'agit « *d'assurer l'optimisation la gestion des aides communautaires, l'amélioration de la coordination et de la qualité des contrôles par le regroupement des moyens des offices, de l'état et des organismes de paiement sous la même autorité, la mise en cohérence des systèmes d'information permettant la gestion et le paiement des aides* »<sup>487</sup>.

### Le retour du contrôle a priori

Le rôle accru des agences se double d'une tentative de contrôle a priori de l'instruction des dossiers LEADER au détriment des Groupes d'Action Locale (composés des collectivités territoriales, d'établissements publics, d'entreprises privées, d'association, d'agents de développement). Là encore, il s'agit de neutraliser la logique « *bottom up* », au profit d'une logique « *top down* ». Dans un courrier collectif du 18 septembre 2006<sup>488</sup> adressé à M. Christian ESTROSI, Ministre délégué à l'Aménagement du Territoire, les acteurs locaux dénoncent la logique recentralisatrice des programmes LEADER qui se cache derrière des mesures techniques simples.

« *La poursuite de l'esprit Leader implique enfin de maintenir son potentiel d'innovation administrative et financière.*

*Si certaines possibilités (en particulier, la gestion directe de la subvention globale par le groupe local) semblent devoir être désormais écartées en raison du règlement communautaire, il est indispensable que les autorités françaises ne rajoutent pas de contraintes supplémentaires en introduisant un taux uniforme de subvention par opération,*

<sup>485</sup> Ordonnance 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de service et de paiement et de l'Établissement des produits de l'agriculture de la mer.

<sup>486</sup> Rapport au président la République relatif à l'Ordonnance 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de service et de paiement et de l'Établissement des produits de l'agriculture de la mer.

<sup>487</sup> *Ibidem* p 3.

<sup>488</sup> Ce courrier est cosigné par le Président de l'Union Nationale des Acteurs du Développement Local (UNADEL), Président de l'Association des Communautés de France (ADCF), Président de l'Association Pour la Fondation des Pays (APFP), Président de la Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux (FNPNR), Président de l'Association des Petites Villes de France (APVF), Président du Réseau National Leader France.

au lieu de le prévoir par grand axe (qui permet de mieux répondre aux besoins différenciés des projets).

D'autre part, le projet français (Note du Ministère de l'Agriculture du 1er juin, page 13, consultable sur le site [www.resealeader.org](http://www.resealeader.org)) propose que l'instruction ne soit plus de la responsabilité du Groupe d'Action Locale, mais soumise à une forme de contrôle a priori de la part des services de l'État ou de collectivités supra-locales. Cet allongement du parcours d'instruction fait craindre aux groupes locaux le retour à des délais administratifs qu'ils ont pu connaître lorsque Leader 2 (1994-1999) était géré par les préfetures de région. Une simplification de la procédure et une plus grande responsabilisation des groupes locaux sont indispensables, si on ne veut pas « tuer la dynamique Leader ». Il conviendrait donc que le service instructeur s'en tienne à une fonction de conseil en amont, et ne soit pas doté d'un « avis d'instruction technique bloquant ».

## 2 Le déplacement des zones d'incertitude au profit du centre

C'est au centre qu'il revient d'assurer la cohérence de l'action publique territoriale en modulant ses interventions. En fusionnant les agences, l'État regroupe en une seule instance la logique gestionnaire et l'expertise de l'ingénierie. Il pose les conditions d'un contrôle a priori de l'instruction des dossiers. La prise en compte des enjeux territoriaux passe derrière la logique de rationalisation financière. En conséquence, l'accès aux ressources centrales constitue une zone d'incertitude que maîtrisent les services centraux. Ainsi comme le décrit Renaud EPSTEIN ce n'est plus la pertinence du projet au regard des enjeux locaux qui importe mais le respect de critères opaques définis par des agences centrales, évoluant au fil des ressources disponibles et relativement à l'ensemble des projets proposés par les territoires français<sup>489</sup>.

### La hiérarchisation des relations institutionnelles.

En Rhône-Alpes, la déclinaison de ce processus se traduit par la mise en place d'un comité de sélection co-présidé par le Préfet de Région et l'exécutif régional. Il choisit les territoires candidats au Leader 2007-2013 sur la base de l'intégration des différents dispositifs territoriaux.

Le Pays Beaujolais accueille une procédure Leader+ qui concerne la partie Nord Ouest, essentiellement rurale, de son territoire dénommée « Beaujolais vert ». Elle regroupe la communauté de communes du Haut Beaujolais, la communauté de communes de la Haute vallée d'Azergues, la communauté de communes du Pays de Tarare, la communauté de communes du Pays d'Amplepuis de Thizy. Ce programme qui court de 2002 à 2008 pour une enveloppe de 1 882 000 euros a pour objet « l'utilisation des nouveaux savoir-faire et des nouvelles technologies pour rendre plus compétitifs les produits et services du territoire ».

Le même territoire se présente à l'appel à projet pour le programme Leader 2007-2013. Le comité de sélection régional retient sa candidature, lui alloue la somme de 1,6 million d'euros destinés aux actions de maîtrise de l'énergie et de développement de savoir faire relatifs à l'éco construction, au textile et à la filière bois. Le programme devra être mis en œuvre de mars 2009 à juillet 2014.

C'est la logique d'intégration et de concentration des dispositifs et des moyens alloués qui est le critère déterminant dans la sélection du projet.

---

<sup>489</sup> EPSTEIN R. « Après la territorialisation : le gouvernement à distance » dans VANIER M. (dir.) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives* Presse universitaire de Rennes, 2009, p 131-139.

**« R Tout cela va dans le même sens, les projets se confortent les uns les autres. En ce qui concerne notre candidature Leader, on en avait déposé une, en février 2008. On nous a demandé de la retravailler en juin parce que justement on manquait de liens avec le Pays. Ils voulaient que le Pays porte cette procédure. Il y avait une co-sélection des territoires État, Région. Et la Région voulait que le Pays porte cette procédure, que cette procédure soit à l'échelle des PNR, CDPRA, PSADER, etc. » Entretien n° 47 du 11 décembre 2008**

D'une part, les nouveaux CDDRA depuis juillet 2008, les Plans Stratégiques d'Aménagement et de Développement des Espaces Ruraux depuis 2006 et le programme LEADER 2008-2013 sont intégrés dans une structure unique, un syndicat mixte ouvert, alors que ces différents dispositifs étaient gérés sur la base de différentes conventions entre EPCI.

**« R Dans le Beaujolais vert, depuis 2008 avec le Pays on a essayé de passer une convention pour créer un syndicat mixte qui existait déjà pour le SCOT qui était fermé. Mais il y a eu des nouveautés juridiques : le 4 août 2008 qui offre la possibilité de créer un syndicat mixte. Les services du préfet, c'est tout nouveau, tout chaud nous ont poussés à créer le syndicat mixte du Beaujolais auquel adhère le SCOT, toutes les procédures territoriales et éventuellement Leader. (.) C'est un sacré bon en avant pour le Beaujolais. Parce que les conventions c'était lourd Dans le Beaujolais vert on est en convention à quatre. A chaque changement, il faut quatre délibérations. C'est très bien, cela pérennise le travail. Par exemple Leader, si on n'avait pas été retenu, tout disparaissait par ce qu'on était juste une association loi 1901, mais une coquille vide sans fond, il ne restait rien, que les statuts ». Entretien n° 47 du 11 décembre 2008**

D'autre part, il est question de fusionner les CTEF au sein des nouveaux CDDRA et pour la Région, de co-embaucher leurs animateurs, de manière à réduire les dépenses et à mieux contrôler la mise en œuvre des programmes qu'elle cofinance.

**« R Oui ça va bouger. Les politiques de formation à l'intérieur des contrats de développement vont se renforcer, les CTEF vont se fondre dans les CDDRA. Q Cela signifie fusions des dispositifs techniques. Personnel maintenu, restriction du personnel, rationalisation des dépenses ? R Cela serait souhaitable parce qu'il faut aller vers la rationalisation des dépenses, la mutualisation des moyens et gagner en efficacité. C'est ni de droite ni de gauche. C'est l'intérêt général. Q Cela veut dire aussi que le personnel que l'on trouve dans les CDRA et les CTEF peut être réduit. R Alors il y a une question sur ces techniciens, ces développeurs. Je vais faire plusieurs remarques. D'abord, ils sont partiellement payés par la Région. La délibération de juillet change un peu les choses, mais pas fondamentalement. La Région n'est pas recruteur. Ce sont les territoires qui recrutent. Et qui recrutent sur des profils de postes qui ne sont pas nécessairement ceux dont je dirais en tant que conseiller régional qu'ils sont les bons. J'ai vu très souvent des territoires recruter des collaborateurs au titre du CGD et du CDPRA des personnes qui en réalité étaient mises au service de l'intercommunalité. Ce qui est un détournement, pas d'argent, mais un détournement de la mission. Alors moi, je plaide pour que la région co-embauche. Que ces développeurs rendent des comptes à la Région, pas seulement au territoire, on apporte sur la table des sommes**

**substantielles, grosso modo de 30 à 35 % des sommes dépensées sur le territoire. Deuxièmement, sur les profils de postes, je crois qu'il faudrait arriver à une sorte de tronc commun. Le développement économique, qu'est-ce qu'un développeur ? Il y a des formations qui se mettent en place par tout, l'ARADEL fait du boulot. D'autres organismes. Mais on a trop souvent vu glisser des gestionnaires administratifs des intercommunalités sur des fonctions de développeurs qui sont très différentes. Et c'est d'autant plus nécessaire, que ces développeurs ont parfois à se substituer à des agents de développement économique défaillants dans les institutions consulaires censées remplir ce rôle. Et qui sont totalement absentes dès que l'on sort de l'agglomération, ou de la ville centre quand il n'y a pas d'agglomération. Je constate dans le cadre du Roannais que l'équipe qui anime le Pays est plus nombreuse est mieux équipée que l'agglomération. Et j'aimerais bien en avoir autant, je sais ce que je leur ferais faire. (Rires) Et il y a aussi une nécessaire mise en cohérence de ses équipes Pays avec les autres programmes. Les agglomérations pourraient se dessaisir parce qu'elles signent des contrats d'agglomération qui sont soit individuels soient emboîtés dans les Pays. Il y a un chargé de mission PSADER, un chargé de mission conseils locaux de développement, un chargé de mission économie... » Entretien n° 46 du 18 septembre 2008**

Enfin, le regroupement d'intercommunalité et de concentration des moyens à leur niveau est également envisagé. Dans le Beaujolais, la carte intercommunale est l'objet de négociations qui redessinent complètement l'architecture institutionnelle locale.

**« R Il y a cet aspect. Mais surtout le regroupement des échelles territoriales. C'est demain. On entendait six EPCI au lieu de treize dans le Beaujolais. Maintenant c'est moins de six, voire un. On entend tout cela. Cela permet au territoire d'être force de proposition. Ce sont des choses qui courent. Le mois dernier, notre directeur nous a présenté la chose suivante : il n'y a plus de département du Rhône. Il y a Lyon et Saint Etienne qui fusionnent en super agglomération. Les petites communes deviennent des mairies annexes. » Entretien n° 47 du 11 décembre 2008**

Dans le même temps, les règles de gestion sont unifiées. Leader se plie désormais au droit commun de la comptabilité publique, non sans difficultés.

**« R Leader c'est une initiative communautaire au niveau de l'Europe. C'est une initiative de partenariats publics-privés au niveau de l'Europe. Cela a marché et ensuite cela a été intégré dans la PAC. C'était hors PAC au début. Il y a désormais des contraintes fortes. On fonctionne en dépense publique. Il faut 1 euro de dépense publique sur un projet pour déclencher 1,22 euro de Leader. C'est difficile parce qu'on est beaucoup plus dépendant des autres politiques publiques. A la fois sur le fond les programmes et sur la forme puisqu'on est dépendant d'un circuit d'instruction et de versement des fonds. On ne peut verser que lorsqu'ils ont versé. Comme au niveau de la Région, il faut un dépôt de dossier, un arrêté six mois plus tard. Pendant ce temps les porteurs de projet n'auront rien touché de Leader. Nous, ils nous apportent les factures, un mois plus tard, ils ont l'argent sur leur compte. Avec la Région, c'est plus long. Ils versent l'argent au bout de deux mois mais ils sont très longs à avoir**

***l'arrêté effectif qui permet de déposer les demandes de paiement. S'il y a huit ou neuf mois avant de déposer l'arrêté effectif, vous voyez les difficultés de paiement. Et nous, on va être pris dans ces contraintes administratives. Tout est à mettre en place mais il faut limiter la casse. Q L'idée c'est la difficulté de coordination de règles de gestion différentes. R Tout à fait cela. Il faut mettre en place des systèmes de relations pour écourter les délais, sinon, il est impossible de fonctionner avec la Région. Pour la mise en place de Leader, on va avoir un travail de connaissance des services de la Région, la bonne personne à la bonne place. Monter les dossiers, avoir les assiettes, les mêmes taux, savoir ce qui est éligible, ce qui ne l'est pas. Je ne sais pas trop comment on va faire pour accélérer tout cela. » Entretien n° 47 du 11 décembre 2008***

Dans la continuité de cette logique, la Région se conduit comme une agence de services et de contrôle des échelons territoriaux inférieurs. Aujourd'hui, l'engagement des fonds est soumis à un contrôle régulier notamment avec le suivi informatique de la gestion où chaque partie au contrat sait ce qu'elle a dépensé. Derrière la transparence, c'est le contrôle qui se renforce. Il faut respecter les lignes budgétaires de la Région. Ce qui gomme les innovations locales qui s'inscrivent difficilement dans des cadres comptables strictes. D'un côté, l'innovation est revendiquée, de l'autre elle est étouffée par le filtrage lié aux règles de gestion.

Au niveau des services, la Région passe au crible de ses critères les programmes territoriaux qui, s'ils n'entrent pas dans les priorités et les lignes budgétaires sont rejetés.

***« R Oui. Ce que je vous disais sur le contrôle au niveau de la Région c'est qu'eux, ils ont des référents dans les services de la Région qui verrouillent énormément les dossiers. Ils sont vraiment contraints. Ils montent les dossiers et ensuite il y a une co-validation, co-instruction par les services de la Région. Il y a parfois obstruction de la Région. Si elle dit : cela je ne prends pas, il y a blocage ».***

***Entretien n° 47 du 11 décembre 2008 « R C'est vrai, j'avais monté quatre ou cinq plans locaux de gestion de l'espace avec la Région. Chaque fois que des idées sortaient du territoire, ça passait dans le moule de la Région et on disait là il n'y a pas de ligne, il n'y a pas de ligne. Le mieux, c'est qu'on a eu une réunion de synthèse avec la chargée de mission de la Région. Elle nous dit : vos projets dans l'Isère, il n'y a rien d'innovant. Je lui dis vous avez passé à la moulinette de vos lignes budgétaires tout ce que nous avons proposé. C'est donc forcé qu'on soit dans vos lignes budgétaires. Des idées il y en avait ».*** Entretien n° 48 du 19 décembre 2008

La standardisation des contrôles de gestion issus du système PRESAGE<sup>490</sup> se décline en cascade dans les différents systèmes d'information régionaux et territoriaux. Rhône-Alpes

<sup>490</sup> En mai 1998, le Gouvernement JOSPIN s'est fixé comme objectif pour la période de programmation 2000-2006 la mise en place d'un logiciel unique de suivi et de gestion, obligatoire pour tous les gestionnaires de Fonds structurels européens. Il a déposé en 2000 un DOCUP intitulé "Programme National Informatique" (PNI), se présentant comme un programme d'assistance technique national, commun aux procédures communautaires, destiné à mettre en place un outil de gestion unique dans toutes les régions de France. Approuvé par la Commission européenne le 22 mars 2001, le dispositif PRESAGE met à la disposition des 26 Régions françaises un dispositif de suivi, de gestion et d'évaluation des programmes communautaires liés au développement économique régional: Objectifs 1 et 2, INTERREG, LEADER+, URBAN et Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP). Sur le plan opérationnel, ce système de gestion de base de données permet le suivi et le contrôle de toutes les opérations à tous les stades, depuis le dépôt du dossier jusqu'à sa clôture. Il connecte tous les acteurs des programmes européens en France : Préfectures de Région chargées du pilotage des

adopte un système d'information de manière à gérer toutes les procédures qu'elle conduit. A ce titre, les dispositifs territoriaux peuvent être directement gérés par la Région mais aussi tous les partenaires qui interviennent au sein des zones d'emplois qui restent le périmètre vers lequel tendent progressivement toutes les procédures partenariales.

**« R Et puis enfin, je ne vous donne pas tous les détails, mais on est en train d'installer un logiciel de gestion non plus avec la clé, qui serait la clé financement économique, financement agricole etc. mais une clé avec entrée par territoire. Les 27. Nous sommes en train d'installer un logiciel avec une clé, 27 territoires. Bon pour l'instant, j'en ai un de territoire. Ça veut dire quoi ? Le matin, quand j'arrive, j'ouvre mon ordinateur, comme tout un chacun, je vais sur Outlook, je vais pouvoir ouvrir un écran de n'importe quel territoire. Qu'est ce que je vais voir sur cet écran ? Je clique Ardèche méridionale Je vais avoir les onglets de tous les contrats Ardèche méridionale avec la Région, que je vais pouvoir suivre, les acteurs de terrain y auront accès dans le cadre des CDRA à un Extranet qui leur permettra de suivre directement ce qui se passe sur les contrats. Cet extranet permet aux acteurs du territoire : 1, de lire où en est son contrat et 2, de saisir les opérations qui relèvent des contrats signés. Très concrètement là aussi, ça veut dire changement de paradigme. Le contrat est signé, le chargé de mission territorial dont je parlais tout à l'heure, dans les 200, il a son contrat, son travail c'est de finaliser les dossiers relatifs à chaque action du chaque contrat. Son dossier est finalisé, il en a parlé avec le chargé de mission de la Région, il saisit son opération sur la base Extranet. Le chargé de mission valide cette opération, la bascule pour préparer le rapport en commission permanente parce qu'on cumule les choses. La commission permanente vote. Ensuite, le même système est validé dans le système Finances, le logiciel Finances. Il est ensuite appliqué, mandaté jusqu'au payeur. On est dans un système totalement différent. Je reviens à ce que je disais déléguer, décentraliser. Q On est dans une organisation en réseau au propre et au figuré. R Moi je dis, c'est le grand médium régional. On souffre de l'absence d'un médium régional, le voilà. Je vais vous dire pourquoi. Toujours à mon écran, je vais avoir accès à toutes les bases de données socio économiques que j'ai sur le territoire, j'ai commandé des diagnostics à l'INSEE, ils sont pratiquement finis, j'ai le volet plus économique avec les C. C. I., on a un diagnostic en termes de formation, j'ai huit ou neuf diagnostics. La synthèse doit sortir un portrait en deux ou trois pages pour que les gens aient à la fois la capacité d'aller saisir la synthèse et d'aller dans un diagnostic plus détaillé si on le souhaite. Plus un SIG, c'est-à-dire un certain nombre de cartes auxquelles je pourrais accéder. Je suis toujours sur mon écran Ardèche méridionale. Et puis un troisième répertoire dans lequel j'ai une fonction de forum échange. Si mes huit animateurs me posent des questions il faut que je leur réponde en direct. Il y a des élus qui peuvent également me poser des**

programmes, Conseils régionaux, Conseils généraux, services de l'État impliqués dans l'instruction, la gestion, le suivi et le contrôle des dossiers. La Commission Européenne pour la transmission d'informations, les ministères gestionnaires des Fonds et la DATAR qui consolident les données au niveau national, ainsi que différents autres services sont aussi connectées à ce réseau. PRESAGE est accessible en temps réel à l'ensemble des partenaires dans un environnement sécurisé. Il est installé sur la plate-forme du Ministère de l'Intérieur qui regroupe l'ensemble des bases de données régionales et nationales.



**questions. Si le président ou le vice président va en Ardèche méridionale, je suis capable de lui rédiger une note à distance et synchrone. Voilà ». Entretien n° 26 du 14 juin 2006**

Avec ce système d'information en réseau, le contrôle gestionnaire de l'État et de Région est accru. Les données et représentations sur le territoire sont normalisées à dessein d'évaluation. Parler de réseau est plus dynamique, « fait plus moderne », mais la machine bureaucratique fonctionne à plein régime.

Dans la continuité de cette logique de recentralisation, l'ingénierie territoriale devient un outil de rationalisation de la dépense publique et de concentration des moyens.

## **B L'ingénierie territoriale au service de la rationalisation de la carte institutionnelle locale**

### **1 L'ingénierie territoriale comme instrument de concentration des moyens dans des mailles territoriales élargies.**

#### **Réduire la dépense publique**

Le cadrage financier des premiers Contrats de Projets État Région a laissé planer une grande incertitude sur l'existence même de leur volet territorial et des crédits alloués à l'ingénierie territoriale. Le volet territorial est réduit à six thématiques fixées par une circulaire du Premier Ministre Dominique DE VILLEPIN<sup>491</sup>, relayée par la DIACT<sup>492</sup>. En ce qui concerne l'ingénierie territoriale, c'est un ensemble d'initiatives contradictoires qui placent les acteurs territoriaux chargés de l'application dudit volet territorial dans le doute. Dans un article très critique<sup>493</sup>, le Président de l'UNADEL relève que durant l'année 2006 le Ministère de l'Équipement propose des missions de consulting aux territoires qui pourraient être gratuites ou facturées. Le ministère de l'Agriculture s'interroge sur les services que peuvent rendre ses directions et fonctionnaires aux territoires ruraux. Le Président de l'association en vient même à supposer que les ingénieurs d'État pourraient se substituer à l'ingénierie territoriale signant la reprise en main technocratique de la question territoriale.

Mais la Circulaire du 23 janvier 2007 relative à l'ingénierie territoriale dans les Contrats de Projets État Région (CPER) clarifie la situation. Il apparaît que l'État rationalise ses interventions financières dans les territoires de projet. Le soutien de l'État au financement de l'ingénierie territoriale dans le volet territorial des Contrats de Projets État Région « *doit par ses orientations et sa sélectivité, rechercher un effet de levier maximum* ».

Le soutien de l'État se concentre sur l'instruction des dossiers et l'articulation des acteurs autour de l'action prévue au volet territorial du Contrat de Projets État Région. Dit sans détour : « *Dans une perspective d'économie des moyens publics, l'État doit encourager à la coordination et à la mutualisation* ».

<sup>491</sup> Circulaire n° 5137 du Premier Ministre du 6 mars 2006 sur la préparation des Contrats de Projets État Région et l'élaboration de la stratégie de l'État.

<sup>492</sup> Circulaire du délégué de la Diact du 24 mai 2006 relative à la préparation des Contrats de Projets État Région et l'élaboration de la stratégie de l'État.

<sup>493</sup> Voir l'article « Existe-t-il une doctrine de l'État sur l'ingénierie territoriale ? » du 28/09/2006 sur [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr). Consulté le 10 janvier 2009.

Le terme d'ingénierie regroupe des tâches et des centres de coûts très divers :

- 1. Frais de structures et fonctionnement courant (secrétariat, services généraux de la structure),
- 2. Etudes de faisabilité,
- 3. Etudes techniques sur projets,
- 4. Mise en réseau des acteurs, mutualisation autour d'un projet,
- 5. Animation d'un territoire,
- 6. Evaluation.

Compte tenu de la priorité donnée aux projets, il ne faut engager l'Etat que sur des opérations se rattachant aux rubriques 2, 3 et 4 qui contribuent directement au montage de dossiers et à leur déploiement sur des thématiques techniques intégrant de l'ingénierie.

Extrait de la circulaire du 23 janvier 2007

En outre, l'aide de l'État doit aller en priorité vers les territoires ruraux les moins bien dotés.

Le tout en évitant les doublons et en parant au défaut de coordination au sein du « mille feuilles institutionnel ».

### **3. Le soutien de l'Etat doit permettre un « remembrement de l'ingénierie » autour de projets d'investissements inscrits au volet territorial du Contrats de Projets.**

Des territoires peuvent disposer de moyens techniques pour conduire des projets s'inscrivant dans les thématiques ouvertes par le volet territorial. Pour certains, les actions conduites menées par des EPCI leur ont permis de disposer d'agents compétents pour d'autres les réflexions conduites par le pays ou le parc les ont engagé vers le recrutement de techniciens spécialisés sur des domaines (environnement, services aux publics, etc.). Ces situations peuvent parfois aboutir à des redondances ou à l'absence de coordination et de mobilisation croisée des compétences pour servir un projet. Dans une perspective d'économie des moyens publics, l'Etat doit encourager à la coordination et à la mutualisation.

L'ingénierie qu'il peut cofinancer autour d'un projet est un des outils possible de cette rationalisation des moyens techniques mobilisés. **Aussi, le soutien de l'Etat doit explicitement contribuer à faire émerger des équipes techniques de qualité autour de projets, aux interventions non redondantes, et en capacité d'agir sur des espaces d'une dimension suffisante.**

Extrait de la circulaire du 23 janvier 2007

### **L'avenir incertain des Pays profite aux EPCI**

Les préconisations sur la taille des espaces, l'efficacité intercommunale, la lutte contre les doublons est le prélude à l'annonce des fusions d'intercommunalités préconisées par les rapports du sénateur LAMBERT de novembre 2007<sup>494</sup> et du comité BALLADUR de mars 2009<sup>495</sup>. Il semble que le changement de donne politique, schématiquement pouvoirs

<sup>494</sup> Les relations entre l'État et les collectivités, Rapport du groupe de travail Présidé par Alain LAMBERT Novembre 2007, 42 p.

Sur [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)

<sup>495</sup> Comité Pour La Réforme Des Collectivités Locales. *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République* le 5 mars 2009, 174 p. Sur [www.reformedescollectiviteslocales.fr](http://www.reformedescollectiviteslocales.fr). Dans la presse nationale : GARAT J.B. De RAVINEL S. « Le comité Balladur dessine la France de 2014 », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), édition du 26 septembre 2009. PERRAULT G. « Un regroupement des régions

nationaux à droite, pouvoirs locaux à gauche soit un accélérateur de la recomposition de l'architecture institutionnelle locale. Le Gouvernement pouvant toujours se défausser sur l'impéritie des collectivités territoriales de gauche.

Sur la mutualisation des services communaux et intercommunaux, le sénateur LAMBERT indique que « *la rationalisation de la carte intercommunale devra être achevée, sur décision des élus eux-mêmes, à l'invitation des préfets.*

*Les fusions de communautés de communes doivent être encouragées et la réduction drastique des syndicats opérée. La formule du syndicat mixte, associant plusieurs « niveaux » d'administration, parfois constitué sans être réellement indispensable, pourrait être limitée à quelques exceptions techniques, au profit de conventions opérationnelles. Si les Pays doivent rester un territoire cible des projets, ils n'ont pas vocation à devenir des structures de gestion ou des instruments de pouvoir ou de tutelle déguisée des régions et des départements ».*<sup>496</sup>

Autrement dit, l'élargissement des communautés de communes pose la question de l'existence de certains Pays trop étroits et qui mobilisent des moyens financiers qui pourraient être économisés par suppression pure et simple des syndicats mixtes superflus.

La proposition n° 6 du comité BALLADUR proscrit la création de nouveaux Pays : « *ils ont été des structures de préfiguration des groupements de communes. Ils ont, pour l'essentiel, rempli leur office* »<sup>497</sup>.

Alain MARLEIX, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, saisi d'une question sur l'avenir des Pays lors de la séance de questions parlementaire du mardi 24 mars 2009 précise « *qu'une évaluation permettra de distinguer les Pays qui ont une existence réelle de ceux dont les missions peuvent être satisfaites par un recours à des EPCI à fiscalité propre, ou par des conventions entre EPCI* »<sup>498</sup>.

Finalement, si la loi naturelle institutionnelle mise en évidence par Catherine RIBOT, en vertu de laquelle à périmètre et compétences identiques, la formule de coopération la plus intégrée absorbe les établissements publics les moins institutionnalisés<sup>499</sup>, certains petits Pays pourraient être avalés par les EPCI à fiscalité propre.

La moindre présence des agents de développement dans les associations va dans le même sens. C'est un lien qui se distend avec l'environnement culturel et social, les initiatives de la société locale ne trouvent pas les relais nécessaires à leur intégration dans les projets. Les opportunités de transformation de la gestion publique territoriale sont réduites. En réalité, c'est le rôle de marginaux sécants joué par des agents de développement au sein de l'ingénierie territoriale qui est remis en cause.

à l'étude », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), édition du 1<sup>er</sup> octobre 2008. AUFRAY A., GERAUD A. « Balladur prépare son big-bang. Les élus s'inquiètent des projets de réformes des collectivités territoriales » [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr), édition du 12 décembre 2008. Source AFP « Copé évoque la fusion entre les départements et la régions », [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr), édition du 1er octobre 2008 VIGNAL F. « Comité Balladur. On ne peut pas exclure d'arrière-pensées politiques », [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr), édition du 26 février 2009.

<sup>496</sup> Les relations entre l'État et les collectivités, op.cit., p 8-9.

<sup>497</sup> Rapport BALLADUR. Il est temps de décider. Rapport au Président de la République, op.cit., p 122.

<sup>498</sup> Question n° 605, relative à l'avenir des pays posée par Marc JOULAUD, député UMP de la Sarthe à Monsieur Alain MARLEIX secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Première séance de questions orales sans débat du 24 mars 2009 sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr). Consulté le 25 août 2009.

<sup>499</sup> RIBOT C. « L'autonomie institutionnelle des EPCI » dans LE SAOUT R (dir). L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux, Presses Universitaires de Rennes, p 29-54.

Les agents de développement prennent conscience de cette évolution tant au niveau régional qu'au niveau national.

**« R Il y a des logiques très administratives, la réduction des fonds publics, des services publics. Il y a des logiques de concentration des moyens. On voit bien qu'il n'y a plus cette culture depuis quatre ou cinq ans de dire : les agents de développement, il y en a partout, dans tous les types de structures. Là on voit bien que les agents de développement c'est centré sur l'intercommunalité, les Pays, les procédures bien marquées. Comme s'il y avait des catégories d'agents de développement. C'est porté par l'Europe, c'est porté par la DATAR, par certains services de l'État comme le Ministère de l'agriculture. Quand il se met à réfléchir sur ces problèmes-là, il est très proche de la DIACT et des services de Bruxelles. Et mine de rien, c'est développé par les agents de développement eux mêmes, par l'Unadel, ils ont intériorisé cela. Les agents de développement ont voulu créer des catégories, des espèces de castes. Nous, les agents de développement de l'intercommunalité, on est les meilleurs parce qu'on est polyvalent, qu'on est proche des élus, et les patrons du territoire, ce sont les élus. Et vous, agents de développement des associations, agents de développement des consulaires, vous êtes techniques, thématiques, et vous venez en appui de ce que nous on fait. Et puis du mépris pour les associations. »**  
**Entretien n° 44 du 24 juin 2008**

Ils fourbissent leurs arguments pour peser sur les prochaines décisions en insistant sur l'économie engendrée par une ingénierie efficace. L'Association pour la Fondation des Pays dans les différents colloques qu'elle organise, par l'influence de son président, le Préfet LEURQUIN, ne manque pas de le signaler que *« l'ingénierie est essentielle pour préparer et mener des projets de qualité, et elle conduit à des économies, en permettant d'éviter des investissements disproportionnés ou mal conduits. Il ne s'agit donc pas de dépenses supplémentaires, si l'ingénierie est conçue comme une composante de l'appui à telle ou telle thématique, et incluse dans le financement prévu. La crainte de générer des superstructures pourrait être maîtrisée par une aide conditionnée à une exigence de mutualisation sur le plan local entre les structures et les intercommunalités. Il nous revient au plus vite de préciser la notion d'ingénierie, qui va d'études préalables à l'évaluation en passant par la conduite de projets à la mise en réseau d'acteurs »*<sup>500</sup>.

A delà des déclarations d'intention, se pose pour les agents de développement et les Pays, le dilemme de la mutualisation des savoir-faire avec les EPCI. Si les agents de développement partagent et mettent en commun leurs savoir-faire avec les communautés de communes rurales, ce qui serait facteur d'efficacité de l'ingénierie, le Préfet dans un contexte de Révision Générale des Politiques Publiques et une logique de réduction de coûts de fonctionnement pourrait être tenté d'élargir les EPCI et in fine faire disparaître les petits Pays<sup>501</sup>.

Rapportée à la Région Rhône-Alpes, cette conséquence indirecte de la mutualisation du travail de l'ingénierie territoriale présente un certain nombre d'avantages. A l'instar de ce qui se présente dans le Beaujolais, les dispositifs se regroupent, les mailles territoriales peuvent s'élargir, la Région co-embauche les agents de développement, in fine elle pèse

<sup>500</sup> Éditorial de la Lettre des Pays Mai/Juin 2006 sur [www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr). Consulté le 10 juin 2009.

<sup>501</sup> Journées APFP du 5/12/2006. Table ronde *Arguments pour l'ingénierie*, 17 p. sur [www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr). Consulté le 10 mars 2008.

plus dans le processus de production d'action publique tout en optimisant son engagement financier.

Elle essaie de combler les insuffisances des services déconcentrés de l'État.

## **2 L'ingénierie territoriale est un atout pour la Région dans la recomposition institutionnelle territoriale**

### **Les insuffisances des services déconcentrés de l'État**

Le constat général du désintérêt de l'État à l'endroit des Pays s'impose. D'abord l'État multiplie ses interventions dans de nombreux dispositifs parallèles aux Pays en mobilisant la Région et les Départements. Par exemple, dans le Roannais, il met en œuvre un contrat de site pour essayer de contrecarrer la désindustrialisation du bassin roannais.

« *L'intervention de l'État est particulièrement attendue en cas de fortes réductions d'activité, comme pour l'industrie de l'armement, notamment dans le bassin de Roanne, dans un contexte où l'autre spécialité industrielle de ce territoire, le secteur textile, est également en grande difficulté* »<sup>502</sup>. En d'autres termes, les Pays ne sont pas l'instrument favorisé par l'État pour les restructurations économiques sociales lourdes.

**« R Les ministères techniques n'ont pas été sensibilisés par les Pays. Ils n'y voient pas d'intérêt (.). Le bassin roannais est sinistré. Bon là l'État va mettre le paquet. Il y a des crédits réservés du FEDER et c'est passé au CIADT. Il y a des crédits sur Roanne et Saint Etienne. Q En dehors du cadre Pays ? R Oui, c'est pour les friches industrielles et la réimplantation d'entreprises. Oui, vous voyez l'État ne verse pas beaucoup de crédits dans les Pays, mais il intervient dans d'autres procédures et il en met. Et là où n'intervient pas la Région. Pour Roanne et Saint Etienne c'est de l'ordre de 20 millions d'euros d'ici 2006. Ce n'est quand même pas neutre. Mais ce n'est pas pour le Pays, c'est pour lutter contre la désertification et lutter contre l'abandon de GIAT Industrie. » Entretien n° 19 du 6 avril 2004**

Ensuite, sur le plan des moyens alloués à l'ingénierie territoriale, pour la définition des périmètres, pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, les pouvoirs locaux n'ont pas d'interlocuteur précis, incontournable comme l'était l'ingénieur subdivisionnaire de la Direction Départementale de l'Équipement avant la décentralisation, à l'époque des Plans d'Action Ruraux. L'organisation territoriale de l'État est défailante. Les « sous-préfets développeurs » ne sont pas été au rendez-vous.

**« R Dans la loi VOYNET il est écrit, il y aura des sous-préfets développeurs. Des sous-préfets développeurs, allez, si je suis sympathique, je dirais, il y en a eu 10 % en France. Moi, honnêtement, en Rhône-Alpes j'en connais quatre. Aujourd'hui, on a une autonomisation de la gouvernance locale, qui n'a plus de back-office technique qui était assuré par les ingénieurs subdivisionnaires. » Entretien n° 26 du 14 juin 2006**

Une myriade de services déconcentrés de l'État interviennent au coup par coup. Tantôt l'antenne régionale de l'INSEE pour des données statistiques, tantôt l'antenne régionale de l'Institut de Géographie Nationale pour des besoins en cartographie, voire la Direction

<sup>502</sup> Cour des comptes. Rapport public thématique. Les aides des collectivités territoriales au développement économique, 28 novembre 2007, p 80.



Départementale de l'Équipement pour informer sur les flux de déplacements entre la ville centre et son arrière pays fournissent les données nécessaires aux diagnostics territoriaux.

Par exemple, pour l'élaboration du Schéma Régional de Développement Économique, l'État mobilise ses services déconcentrés d'étude et d'analyse avec l'appui des administrations centrales. Il dispose d'une capacité d'expertise plus riche que celle de la Région qui recourt à ses propres services mais aussi aux cabinets privés<sup>503</sup>.

Ce qui signifie que l'État en tant qu'entité globale, détenteur de l'expertise que les collectivités locales et leur regroupement ne peuvent produire est incontournable. Mais c'est un acteur éclaté, qui intervient ponctuellement, dans une logique partenariale ou commerciale, auquel les collectivités locales et leur regroupement achètent des services. Par exemple, les portraits de territoires de l'INSEE sont vendus à la Région, sur la base des règles de marchés publics de services sans concurrence, appelés marchés à procédure adaptée<sup>504</sup> parce que leur montant est inférieur à 206 000 €.

Plus généralement, il ressort que l'engagement des services déconcentrés de l'État est nettement insuffisant. Ces insuffisances ne sont pas propres à Rhône-Alpes. Elles reviennent comme un refrain pour l'ensemble des Pays. Dans son rapport sur l'évaluation des démarches contractuelles de Pays, le Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts souligne que les critiques des acteurs locaux portent sur « *la présence (ou l'absence) de représentants (de l'État) dans les groupes de travail et la difficulté pour les acteurs, élus et animateurs, d'identifier les personnes compétentes. Les services techniques sont quasiment absents et le rôle respectif des échelons préfectoraux départementaux et régionaux est peu clair. Il arrive même parfois que les informations données par l'un et l'autre apparaissent contradictoires. La présence active d'un sous-préfet référent motivé constitue un progrès indéniable pour obvier à ce genre de difficultés. On constate toutefois qu'il est rarement alimenté en arguments techniques préparés par les services* »<sup>505</sup>.

La Région s'adapte à cette situation. Elle œuvre à la structuration d'un réseau expert.

### **La Région structure l'ingénierie territoriale et réorganise ses services pour mieux contrôler les territoires**

Jean Jack QUEYRANNE, président de l'exécutif rhônalpin, « *s'étonne que la Région soit chargée de définir la stratégie de développement économique sans que la capacité d'analyse et d'expertise de l'État soit transférée. C'est pourquoi le Conseil régional a souhaité se doter d'une Direction de la Prospective dont le rôle est précisément de fournir les éléments d'analyse indispensables à la construction des divers documents stratégiques participant à l'élaboration des politiques régionales* »<sup>506</sup>.

<sup>503</sup> Cour des comptes. Rapport public thématique Les aides des collectivités territoriales au développement économique, 28 novembre 2007 p 79.

<sup>504</sup> Titre III Chapitre II du Code des marchés publics (édition 2006) en particulier Articles 26, 28, 29 et 30 du Code des marchés publics sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>505</sup> CGGREF *Évaluation des démarches contractuelles de Pays* Février 2006 p 34.

<sup>506</sup> Cour des comptes. Rapport public thématique « Les aides des collectivités territoriales au développement économique » 28 novembre 2007, *op.cit.* p 97.

Cette aspiration politique se traduit par la délibération du Conseil régional *Études et actions structurantes d'aménagement du territoire*<sup>507</sup> des 15 et 16 décembre 2005. La Région passe subrepticement du développement territorial à l'aménagement du territoire. Cela signifie d'une part que la Région s'intéresse désormais à l'enjeu stratégique que sont les SCOT qu'elle avait délaissés jusqu'ici<sup>508</sup>. Participer à la réalisation de ces outils de planification territoriale, c'est entrer dans le jeu interinstitutionnel, disposer d'un levier supplémentaire pour renforcer les territoires infra régionaux, notamment les CDDRA superposés aux SCOT comme dans le Beaujolais. D'autre part, c'est une anticipation sur la recomposition de l'architecture institutionnelle locale à venir qui impliquera une réorganisation des compétences d'attribution.

Pour ce faire, il est essentiel d'accumuler de la maîtrise scientifique et technique. La création au sein de la direction des politiques territoriales du service « Ingénierie territoriale, Planification spatiale, et Grands Projets » est la réponse organisationnelle donnée par la Région.

**« R C'est un service qui a été créé fin 2006, début 2007. Moi, je suis arrivé en février 2007. Dans l'ingénierie territoriale, il y a une délibération de décembre 2005. Une décision qui portait sur la mise en réseau des partenaires de la Région en matière d'ingénierie. On a appelé cela l'archipel des compétences. L'idée des créateurs de cet archipel des compétences : la Région aide un certain nombre de structures. À l'époque elle a repéré ces 27 partenaires plus les deux Clusters qui sont des universitaires rattachés à certaines prestations. Cela touche l'environnement, l'économie, le logement. Il y a eu un premier classement. Quand on analysait tout cela, cela montait à environ un million d'euros payés par la Région à ces différentes structures, sans compter les établissements publics fonciers qui touchent des aides spécifiques. Donc un million d'euros à différentes structures aidées à différents titres soit pour de l'animation régionale, ce que l'on met sur ARADEL, pour de la formation, pour la qualification des acteurs locaux, de l'observation par exemple pour l'observatoire régional. Donc il y a un million d'euros sans l'aide aux Clusters qui ont un programme spécifique. Ce que l'on mettait là dedans, qui est en lien avec la délibération. La recherche-développement, avec les Clusters en haut de pyramide. L'aide à la décision, en disant, c'est de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment de l'aide aux maîtres d'ouvrages locaux pour les CDRA et autres contrats territoriaux, de la formation, et de la veille territoriale. Création d'observatoires et aide à l'observation. Une fois que l'on a dit cela, c'est quand même très ambitieux à l'échelle régionale, on est loin de faire tout cela. On en n'est pas non plus, on va dire, à la notion de réseau des partenaires. Certains partenaires se connaissent. Mais faire fonctionner en réseau tout cela, c'est autre chose, que nous, service interne de Région, on ait conscience de la coordination de ces différents acteurs dans les commandes, c'est une chose. On coordonne nos commandes, on peut faire quelques commandes croisées et c'est déjà un progrès par rapport à ce qui se faisait avant où il y avait des doubles comptes. C'est sans doute la logique de**

<sup>507</sup> Délibération du Conseil régional n° 05.07.922.

<sup>508</sup> « Schémas de cohérence territoriale : enjeux d'équilibre en Rhône-Alpes », *Magazine de Rhône Alpes La citoyenne*,

Septembre 2007.

**Nicolas Millet et de Bruno Cotte. L'intérêt c'est de dire : une fois qu'on a mieux identifié ces acteurs, c'est de mieux cibler les aides à la décision. Les besoins de formation des acteurs locaux, les besoins d'aide à la décision, les besoins d'observation pour les actions territoriales. C'est cette logique dans laquelle on essaie de s'inscrire». Entretien n° 45 du 21 juillet 2008**

Il s'agit de gérer un réseau régional composé de 27 partenaires, et de deux clusters de recherches, organismes publics associations privées reconnus pour la maîtrise d'une compétence technique et professionnelle nécessaires à l'action publique territoriale.

**« R La Région voit émerger aujourd'hui un métier nouveau qui est le métier du management et de l'ingénierie territoriale au service des acteurs locaux. Avant, on avait la Région guichet, ont frappait à la porte. On n'est plus là-dedans. On est dans quelque chose qui essaie de construire des diagnostics, des projets, définir des priorités avec dotations à la clé, j'ai évoqué les 200 millions tout à l'heure. D'autre part, les éléments de management territorial qui permettent de recevoir cette délégation et de piloter la gouvernance, peut être même la pléistocratie. La Région dit : il faut avec les universités créer, alors ce n'est plus l'école des territoires, ça existe déjà à Rambouillet, mais l'université des territoires en réseau en Rhône-Alpes. C'est dans le Cluster du schéma régional de la recherche et de l'enseignement supérieur. Il y avait deux possibilités en matière d'ingénierie territoriale. Soit la Région reprenait la démarche effectuée par l'île de France sur l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, IROIF, célèbre depuis 1964, sous une forme un peu particulière, qui est une fondation. Soit on créait un institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Rhône-Alpes, c'était tout à fait possible. Soit on observe effectivement où sont les compétences et on essaie de mutualiser, de fédérer ces compétences. C'est l'option qui a été choisie et on l'a appelé : l'archipel des compétences de Rhône-Alpes. Cet archipel, c'est quoi : ce sont les agents urbanistes, ce sont les CAUE, ce sont un certain nombre d'observatoires, ce sont des réseaux comme ARADEL, ce sont un certain nombre de structures centre de ressources, voilà. On en a identifié à peu près 25. Aujourd'hui on est en train pour la première fois de les rassembler, de faire des conventions en deux parties : une partie corps commun et une partie singulière. A partir de cela, lorsqu'un contrat territorial est en train de se constituer, on va mobiliser tel ou tel acteur de l'archipel pour aller soutenir le territoire. On mobilise des compétences en matière foncière, en matière d'ingénierie du développement, en matière d'implantation, en matière d'aménagement avec l'agence d'urbanisme de Grenoble, en matière de qualité architecturale. Entretien n° 26 du 14 juin 2006**

Dans la concurrence institutionnelle existante et à venir, l'accumulation de compétences techniques est un avantage comparatif par rapport aux autres collectivités territoriales.

En s'improvisant agence de moyens, la Région fournit la maîtrise technique et les savoirs nécessaires au réseau de généralistes du développement et d'experts. Réseau tentaculaire tant les postes et les commandes de diagnostics se sont multipliés aux différents échelons administratifs et dans les associations.

**« R On a un réseau d'experts souple, qui garde son autonomie en partie, avec lequel on passe des conventions et qu'on va capter dans des formations**



**adaptées et différenciées en fonction de ce que rencontrent les territoires. Archipel des compétences, implication de la région dans les SCOT en tant que personne publique associée avec avis, notamment sur les enjeux gares, lycées, etc., assistance aux maîtrises d'ouvrage, financement de postes d'animateurs, ça aussi c'est un choix politique très fort pour l'ensemble de ces contrats territoriaux. La Région aurait pu dire, comme l'ont fait d'autres régions : nous prenons des agents de la Région et les mettons à disposition des territoires. La Région n'a pas dit ça. Elle a dit : nous finançons des agents de développement thématique, généralistes, etc. dans les territoires, employés par les territoires. Au total 200 agents sont effectivement affectés avec des employeurs des territoires aux différents contrats. 200 agents, il nous faut donc apprendre à animer ce réseau d'acteurs dans un partenariat, c'est plus compliqué. La bureaucratie, c'est plus facile que la pléistocratie. » Entretien n° 26 du 14 juin 2006**

Dans le même mouvement, la Région réorganise ses services. A l'instar de ce qu'a réalisé le Département du Rhône, avec ses maisons du Département, elle ouvre des antennes régionales chargées d'animer les différents dispositifs qu'elle a initiés. Cette initiative que les chargés de mission régionaux appellent « la déconcentration » est une reconnaissance de l'inadéquation des formes organisationnelles de la Région aux stratégies politiques qu'elle met en place. Les services en tuyaux d'orgue de la Région ne sont pas en adéquation avec la souplesse nécessaire et la prise d'initiative individuelle des chargés de mission dans les CTEF et les CDPRA.

**« R Je vais rester prudente. La réflexion ne fait que commencer. L'exécutif nous a envoyé un message au début de l'été selon lequel les politiques territoriales étaient concernées par la déconcentration. Je travaille en particulier sur les CDRA du Département de l'Ain, sauf le pays de Geix. Donc, je pourrais intervenir dans l'antenne régionale à Bourg-en-Bresse pour travailler plus étroitement avec les acteurs locaux. Mais tous ces éléments restent à définir et surtout les articulations avec les services. Si ça se trouve, cela ne se fera pas. La direction des politiques territoriales va se faire accompagner par un cabinet pour justement définir, préciser les missions dans ces antennes, l'organisation interne, la relation avec le responsable. (.) On est un service qui en ce moment se pose beaucoup de questions. Il y a le problème de la déconcentration même si un certain nombre d'agents peuvent être intéressés à titre personnel. Et puis, il y a aussi les interrogations sur le contenu des missions. On est amené à intervenir dans les antennes locales mais pour faire quoi. Il y a une volonté forte de l'exécutif à ce jour. Il n'y avait peut être pas un travail préparatoire suffisant sur le contenu de ces missions. Et le troisième point d'interrogation c'est l'articulation avec tous les contrats territoriaux de la Région. C'est partagé par mes collègues. Quand je suis arrivé dans le service il y a un an, cela a vraiment été une interrogation forte. C'est vrai qu'une de mes motivations était de travailler de manière transversale en lien avec les autres directions pour élargir mon champ d'action. Est-ce qu'on est dans la transversalité ou dans la simple articulation avec d'autres contrats territoriaux ? A titre personnel, je pense que l'on est plus dans l'articulation avec les autres contrats territoriaux. » Entretien n° 42 du 6 août 2007**

L'idée de créer une agence de l'ingénierie territoriale dans les prochains CDDRA court même dans les couloirs de la Région qui pourrait ainsi mieux contraindre les agents de développement qu'elle co-embauche avec les territoires.

Ainsi la refonte de son organisation administrative voulue par l'exécutif régional est d'abord une mesure de contrôle des territoires infra régionaux avant d'être une recherche de coopération. En mobilisant les acteurs locaux aussi divers que les associations, les entreprises, les partenaires sociaux au sein des CDPRA et des CTEF, elle les intègre dans une action collective large qui doit être structurée. Dans le même temps, en prenant une orientation gestionnaire, plus directive, elle réduit l'intégration des enjeux territoriaux dans la réalisation du projet de développement. Elle se fonde dans l'objectif de rationalisation défini par l'État. Au risque de sa propre instrumentalisation.

### Conclusion de la troisième partie

---

L'ingénierie territoriale est une fenêtre d'observation des règles du gouvernement multi-niveau de l'action publique. On y voit que l'Europe, l'État et la Région diffusent des représentations et les bonnes pratiques du développement territorial, qui ne sont pas autre chose que des règles impersonnelles de rationalisation de l'action publique à l'échelon infra régional. Ces règles de gestion cherchent à lier les décisions des élus et l'activité des agents de développement. En réduisant la part d'autonomie des pouvoirs locaux dans la définition des stratégies de développement par des mesures techniques qui réintroduisent les contrôles a priori de l'action publique, ce centre composite déplace les zones d'incertitude en sa faveur.

Avec les contrôles financiers de l'État, de la Région et de l'Europe sur les territoires, une hiérarchie s'établit entre les « financeurs conseils » et les collectivités territoriales d'une part, et une soumission des élus aux autorités administratives d'autre part. Une « nébuleuse technocratique » devient le centre de décision et le dispositif territorial évolue en segment territorial d'exécution, doté d'une autonomie relative de gestion, mais soumis à une double évaluation *ex ante* / *ex post* plus ou moins stricte de son action. Cette substitution du régime d'agence à la logique contractuelle marque la prééminence du contrôle hiérarchique central sur la coopération négociée entre niveaux d'actions.

La compétitivité territoriale et le contrôle financier qui caractérisent les contrats de projets, déplacent les zones d'incertitude au profit des financeurs par l'application de procédures venues d'en haut. Ces procédures sont cependant le fruit d'une sélection d'innovations et d'expérimentations locales établies sur la base de l'institutionnalisation de l'action collective. Recyclées et largement diffusées par le centre, elles sont la matière d'une politique d'appels à projets, qui sur des critères d'optimisation des coûts, fait de l'ingénierie un facteur de rationalisation de la carte institutionnelle locale et des politiques territoriales. Ce sont donc l'esprit et les conditions de mise en œuvre de la prochaine réforme des collectivités territoriales qui sont en question.

Finalement c'est la régulation de l'action publique qui change. Apparaît une hybridation de la régulation croisée et de l'institutionnalisation de l'action collective pour mieux contrôler le local.

Dans le modèle de régulation croisée, les ressources financières et juridiques sont les principales ressources de pouvoir. Dans l'application d'une politique qu'ils n'ont pas définie les notables essaient d'influencer la distribution des fonds venus du centre. Il y a politisation de l'action publique dans le sens où les fonctionnaires intègrent les intérêts du notable dans

le programme national. Il y a technocratisation de la politique locale parce que le notable se coule dans les cadres cognitifs et normes définis par le centre. Or l'institutionnalisation de l'action collective dans les politiques constitutives et procédurales a appris aux territoires de projet à construire un début d'autonomie par les stratégies de développement. Ils ont développé des outils et savoirs d'action qui mobilisent une ingénierie territoriale garante de ce processus d'autonomisation. Mais la diffusion de schèmes et cadres cognitifs par la technocratie et ses relais place l'ingénierie territoriale sous influence. Celle-ci en vient à produire les conditions de son propre contrôle et de mise aux normes des territoires infra régionaux en se soumettant au régime d'agence.

## Conclusion générale

L'étude de l'ingénierie territoriale dans les Pays Beaujolais et Roannais montre comment elle articule deux dynamiques apparemment opposées. D'une part, les contrats d'action publique territoriale qui garantissent au pouvoir local une marge de liberté dans la définition de leur stratégie de développement. D'autre part, le processus lent de recentralisation de la gestion publique territoriale par la normalisation des représentations et de l'action, qui prépare le terrain local au régime d'agence et à la rationalisation de l'architecture institutionnelle locale.

Aussi, l'ingénierie territoriale définie comme une bureaucratie professionnelle territoriale est-elle bien le vecteur d'une recentralisation paradoxale de la gestion publique territoriale.

La validation de cette hypothèse repose sur l'étude des facteurs de production de l'action publique et de leurs effets sur son régime de régulation et de légitimation. Elle ouvre quelques perspectives de recherche.

## Les savoirs et instruments d'action publique : leur effets sur le régime de régulation et de légitimation de l'action publique

Selon les phases de l'action publique les interactions entre instruments, savoirs et pouvoir ont des effets différents sur le régime de régulation et de légitimation de l'action publique.

Lors de la définition du périmètre, les diagnostics territoriaux partagés n'enrayent ni les luttes institutionnelles ni la logique de fief. Ils redéfinissent les conditions de la participation à la régulation des dispositifs territoriaux.

Dans la gestion collégiale des contrats, le travail de l'ingénierie consiste essentiellement à créer des mécanismes de liaison entre les dispositifs territoriaux. Soit par expérimentation, soit par administration de procédures standardisées.

La LOADDT de 1999 et le Plan de cohésion sociale de 2004 prévoient qu'un périmètre d'étude précède la stabilisation du cadre d'action territorial. Mais la production de connaissance sur le territoire et pour le territoire par l'ingénierie territoriale influence peu les stratégies de conservation de pouvoir politique des notables. Autrement dit, la production de savoirs et la délibération ouverte à de nombreux acteurs du territoire, qui caractérisent ces politiques, sont sans effet sur la logique de contrôle territorial et la définition des périmètres territoriaux. Ces frontières sont nécessairement un enjeu parce que sans limite territoriale, il n'y a pas de pouvoir politique qui vaille dans le sens où la « dé-limitation »<sup>509</sup> est une amputation du pouvoir politique. En conséquence, au niveau institutionnel, le Département

<sup>509</sup> Rappel : Nous avons défini cette notion en introduction de première partie comme le processus qui désigne un recul de la domination territoriale par l'affaiblissement des fonctions de définition et de contrôle des frontières.

n'a aucun intérêt à coopérer aux politiques territoriales de la Région via les Pays si par cette coopération il organise son propre dépérissement.

Pendant certaines évolutions dues à l'émergence de l'ingénierie territoriale apportent quelques nuances. Dans les relations qu'entretiennent les élus avec le savoir, pointent quelques changements<sup>510</sup>.

D'abord, l'intercommunalité de projet, tant au niveau des EPCI que des Pays, impose à chaque élu l'appréhension d'un territoire plus vaste que sa seule circonscription électorale. Sur la base des multiples diagnostics sur lesquels il est consulté, il est invité à prendre connaissance de l'interdépendance des enjeux du développement territorial. Ainsi, la justification des périmètres par l'étude, si elle ne freine pas le partage politique entre notables, réduit leur crédibilité quand ils défendent des périmètres d'opportunité, notamment quand le débat est rendu public dans des enceintes relativement ouvertes.

Ensuite, la production de connaissance à l'échelle de territoires infra régionaux manifeste la prise de conscience de la part des élus locaux que la connaissance du territoire est constitutive de leur participation à la régulation de l'action publique. Au-delà de l'aspect opérationnel des diagnostics et de la définition des périmètres, ce qui se joue, c'est la capacité des différents niveaux d'intervention à participer à la régulation de l'action publique par l'amont. C'est en cela que la participation au processus expérimental que sont les diagnostics partagés est stratégique. Cette coproduction de savoir joue un rôle essentiel dans la redistribution du pouvoir au sein du gouvernement multi-niveau de l'action publique.

D'une part, le représentant de l'État sur le territoire, Préfet ou Sous-préfet, aux moyens financiers réduits, est un acteur parmi d'autres dans le jeu de la régulation. Bien que les collectivités territoriales et leur regroupement recourent toujours aux services déconcentrés de l'État, sa position s'étiole avec le développement nodal des capacités d'expertise locale. Les membres de l'Administration sectorielle déconcentrée peuvent intervenir dans les observatoires territoriaux et dans les conseils locaux de développement, il n'en demeure pas moins que les compétences professionnelles et la capacité à créer de la connaissance sur le territoire sont partagées. Membres de la société civile, experts, universitaires, chargés de mission et autres agents de développement comblent tant bien que mal les insuffisances des services déconcentrés de l'État. C'est dans ces failles que naissent les partenariats entre laboratoires de recherches en sciences sociales et micro territoires ruraux.

D'autre part sur le plan institutionnel, la coproduction de savoirs renforce la légitimité de la Région à agir dans le domaine de l'emploi-formation et du développement territorial, notamment vis-à-vis de l'État et du Département. En encourageant les diagnostics partagés, elle contribue à définir une nouvelle approche du problème de l'emploi en dépassant les divisions entre politique économique, politique de l'emploi et développement territorial pour faire converger des objectifs qui peuvent être parfois contradictoires. C'est en cela que le diagnostic partagé, malgré toutes ses imperfections, contribue à la régulation politique : il

<sup>510</sup> THOENIG J.C. « Savoir savant et gestion locale », *Politix* n° 28, 1994, p 64-75. « L'élu n'a de leçons à recevoir de personnes. Il fuit le collectif. Les élus ne parlent guère aux élus, en termes de partage d'expériences. (.) Le silence est de rigueur. (.) Tout se passe comme si deux règles structuraient le milieu. L'une manifeste l'existence d'une césure radicale entre deux mondes : la légitimité politique et la rationalité administrative, celle-ci étant subordonnée à celle-là. L'autre dispose que, sur la scène de la gestion par un élu, tout est politique, y compris les références à la rationalité savante. Dès lors on n'a confiance qu'en sous-traitant celle-ci à des tiers, à condition que ceux-ci soient d'une autre nature (fonctionnaires territoriaux, services extérieurs de l'État, consultants) et politiquement contrôlables (c'est-à-dire n'interférant pas de façon concurrente avec la position personnelle actuelle ou future de l'élu sur la scène politique). (.) on ne partage pas avec d'autres élus l'art et la manière de gouverner au quotidien l'arbitrage et la synthèse entre des sollicitations hétérogènes et entre des intérêts locaux contradictoires ».

élabore des règles d'actions qui constituent un cadre commun et des procédures pour gérer des conflits d'interprétation entre les multiples acteurs.

En ce qui concerne la gestion des dispositifs territoriaux, c'est par la collégialité, le consensus et la division verticale du travail politique que les élus s'accrochent de l'absence de hiérarchie institutionnelle. L'ingénierie territoriale assure la mise en cohérence de stratégies et dispositifs contradictoires autant par l'innovation procédurale que l'application routinière de procédures standardisées.

Dès le périmètre d'action stabilisé, la division verticale du travail politique s'approfondit dans la gestion des contrats territoriaux interdépendants. Les grands élus prennent les décisions lourdes qui structurent le territoire. Les présidents de communautés de communes gèrent la répartition des fonds contractuels. Mais cette relation inégale est une forme de servitude volontaire parce que les petits élus disposent de ressources qu'ils mobilisent dans l'échange avec les grands élus, de manière à en tirer bénéfice. Autrement dit, dans un contexte de coordination sans hiérarchie institutionnelle, la domination de quelques élus sur l'ensemble des autres est l'accord tacite qui régule le fonctionnement de la configuration territoriale. C'est ce consensus sur la domination politique qui rend possible la gestion collégiale des contrats territoriaux interdépendants.

La collégialité qui a cours dans le comité de pilotage du Pays ne remet pas en cause le présidentialisme des collectivités locales. C'est simplement une facette du métier d'élu, celle de conciliateur qui ressort davantage au sein des dispositifs territoriaux multi-niveaux. Elle ne signifie pas non plus dépolitisation du système local. Si le consensus est le mode opératoire de la domination des notables, les conflits partisans ne disparaissent pas du jeu politique local. Les élections ont un impact sur la direction de l'action territoriale. La composition, la nomination des présidents des comités de pilotage des contrats d'action publique sont directement affectées par le résultat des élections municipales et régionales. Ensuite la règle consensuelle reprend son cours.

Dans l'ombre des élus, l'ingénierie territoriale assure tant bien que mal la liaison entre dispositifs interdépendants aux logiques d'action parfois contradictoires.

La territorialisation « à tout prix » de l'action publique comme l'emploi formation fortement imprégnée de logique sectorielle débouche sur des formes hybrides d'action obligeant l'ingénierie territoriale à des arrangements expérimentaux. Mais alors qu'elle opère dans des organisations souples de type artisanal, elle se heurte à l'organisation bureaucratique des services de la Région et de l'État, qui prennent difficilement la mesure de la logique de relais au cœur de l'activité de l'ingénierie territoriale. La comitologie locale qui en résulte, le « fétichisme de la procédure » qui prend le pas sur la finalité de l'action, les nouvelles formes de contrôle très chronophages qui détournent les agents de leurs objectifs, la confusion entre processus et procédure de développement bureaucratisent la démarche de projet.

En somme, deux conceptions du développement territorial s'affrontent. Une conception organique où l'informel est un enjeu d'innovation. Largement ouverte à la société civile, elle en appelle à la rationalité procédurale et préfigure ce que pourrait être la régulation pragmatique de l'action publique. Une conception mécaniste du développement territorial où des procédures formelles d'application courante administrent les programmes d'action.

Dans cette tension, c'est le sens du métier des agents de développement qui est posé.

Un clivage apparaît entre les tenants de l'administration qui se revendiquent de la gestion de procédures et les partisans de l'expérimentation qui se réclament de la logique de relais créatrice d'externalités cognitives. Les seconds perçoivent le

risque d'appauvrissement de leur fonction. La conception mécaniste du développement territorial risque de geler la dynamique d'extension et de renouvellement continu de leurs compétences marquant leur appartenance au monde de l'expertise. La personnalité bureaucratique des agents de développement prendrait le pas sur celle « d'agitateur de terrain ». C'est cette opposition de sens qui fait de l'ingénierie territoriale une bureaucratie professionnelle territoriale.

**L'ingénierie territoriale est une bureaucratie professionnelle territoriale qui prépare la recentralisation de la gestion publique territoriale**

L'ingénierie territoriale est coincée entre les injonctions autoritaires de l'État et les velléités d'autonomie du pouvoir local. D'un côté, on observe que l'Europe, les services centraux de l'État et la Région diffusent des représentations et les bonnes pratiques aussi strictes que les règles impersonnelles du modèle bureaucratique wébérien. De l'autre côté, les pouvoirs locaux, face à aux insuffisances des services déconcentrés de l'État structurent une ingénierie territoriale composite pour se doter de l'expertise nécessaire à leur stratégie de développement. Paradoxalement, c'est dans le cadre des politiques constitutives que le pouvoir local en se dotant d'un appareil d'expertise, gage d'autonomie, crée les conditions de son propre contrôle et de sa soumission au régime d'agence.

Convoquée dans la totalité du cycle de production de l'action publique, dans les situations innovantes autant que dans les situations standardisées, l'ingénierie territoriale mobilise son répertoire d'action, au sein duquel il n'y a aucune discontinuité le long d'une chaîne, qui, des opérations les plus expérimentales aboutit aux domaines, où, expérience acquise et routine se confondent en procédures d'application. Ces deux extrémités sont gouvernées par des contraintes différentes, mais elles s'exercent dans des processus cognitifs territorialisés pour traiter des problèmes dont la définition est un enjeu de pouvoir.

En d'autres termes, l'ingénierie territoriale est partie intégrante du jeu politique. Les instruments d'action publique et les savoir faire réunis dans la démarche de projet participent d'une technologie de gouvernement qui ne met pas fin à la rationalité bureaucratique, elle la transforme.

En effet, il peut y avoir une illusion à penser que la socialisation des instruments de l'action publique, liée à son ouverture à de nombreux acteurs dans des politiques constitutives, porte en soi des vertus démocratiques. Ce type de politique n'est qu'une forme d'administration, c'est à dire une mise en ordre de la société. Or, depuis Max WEBER, on sait que toute administration suppose une forme de domination et que toute forme de domination suppose une administration. En conséquence, le présupposé « post-bureaucratique » de ce type de démarche doit être reconsidéré. Dans les politiques constitutives ou procédurales, bien que le caractère pragmatique de la régulation puisse se loger dans la construction locale des normes et des instruments d'action, les modalités concrètes de leur production, de leur diffusion et de leur standardisation ne créent pas les controverses d'ingénierie versée dans le débat public. Elles montrent plutôt que l'ingénierie territoriale est sous l'influence de la technocratie centrale et de ses relais. Influence qui prend corps dans la conception réticulaire du territoire et la doctrine organiciste du développement territorial prônant la prise en compte de la représentativité sociale.

Mais la prise en compte de la représentativité sociale sur le critère de la proximité n'est pas une garantie de démocratisation de l'action publique. La proximité qui appartient au même univers de sens que la participation et la concertation sont des pratiques de gouvernement mobilisées par les services centraux de l'État, relayées par les professionnels du développement et quelques élus dans un enthousiasme relatif. Loin de favoriser la

démocratisation du développement territorial, c'est son surpeuplement qui le transforme au contraire en un système capacitaire qui rappelle le « cens caché » de Daniel GAXIE<sup>511</sup>.

D'une part, la sélection des membres participants issus de la société civile est établie sur le critère d'une hypothétique représentativité territoriale et sur la compétence professionnelle. On relève que la connaissance des us et coutumes du monde de la représentation politique et professionnelle est déterminante. Compte tenu de la nécessaire disponibilité des membres de la société civile, la capacité de participer est incompatible avec le dilettantisme.

D'autre part, la formalisation de la participation dans des forums hybrides, comme les conseils locaux de développement, si elle peut lutter contre la sélection par le capital culturel renforce cependant la logique de domination. Un glissement s'opère dans les possibilités de participer à la production de l'action publique et à sa légitimation. D'un droit universel reconnu à tout citoyen, elle devient une fonction réservée aux détenteurs d'une compétence gestionnaire.

Enfin, la proximité du politique et du social bouleverse la logique de représentation politique par laquelle l'autonomie du politique et par conséquent la mise à distance de la société est la condition de l'autonomie des pratiques sociales. Or, professionnaliser les membres de la société civile à la participation au développement territorial, c'est leur apprendre à penser comme les professionnels de la politiques élus et non élus sans disposer de leurs ressources. Autrement dit, la proximité permet aux services centraux de l'État, parfois à ceux de la Région de contrecarrer la légitimité des élus locaux tout en formatant les représentations et les méthodes de développement territorial.

Cette stratégie qui se déroule dans le temps long, assoit lentement le contrôle normatif et nourrit la « machine bureaucratique »<sup>512</sup>. Elle vise la recentralisation de la gestion publique territoriale en rendant « auditables » des pans entiers de l'action publique. Les nouvelles règles de gestion cherchent dans une relation d'agence à contrôler les décisions des élus et l'activité des agents de développement. L'incomplétude des contrats d'action publique est compensée par les agences, les appels à projets, les comités de sélections, la formation des agents de développement. On passe ainsi d'une régulation contractuelle au régime d'agence. Les services centraux jouent le rôle de principal et les élus locaux deviennent les agents de cette relation dissymétrique. Autrement dit, c'est la coopération sans hiérarchie institutionnelle au sein des politiques constitutives qui est mise en cause. Le modèle décisionniste wébérien mâtiné d'ouverture de l'action publique tient toujours bon.

## Perspectives de recherche : formation des professionnels et recomposition de l'État local.

La formation des professionnels du développement révèle les lignes de fractures traversant la définition de l'action publique. Schématiquement deux positions s'affrontent : d'une part la conception processuelle ouverte et pragmatique du développement territorial, d'autre part, la conception procédurale, normative du développement territorial.

<sup>511</sup> GAXIE D. *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique* Le Seuil 1978, 264 p.

<sup>512</sup> MINTZBERG H. "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, V.74, Iss.3, May/Jun 1996, p.75-83. Dans cet article, Henry MINTZBERG démontre que le management par le contrôle normatif nourrit la bureaucratie mécaniste.



Soit l'esprit et le contenu de la formation favorise la logique de relais, c'est-à-dire la capacité des agents de développement à établir des passerelles entre le monde scientifique, le monde politique et la société civile. Dans cette perspective, le savoir d'interface s'appuie sur une méthode d'analyse proche de l'enquête scientifique, qui crée de la connaissance sur le processus de développement territorial, défini comme ensemble de micros relations créatrices d'activité améliorant la situation existante. Chaque réponse est conçue comme une expérimentation, qui, si elle est efficace peut être étendue. Il ne s'agit donc pas de céder à l'idéologie du changement par l'application de normes qui ne garantiraient ni le progrès social, ni le progrès démocratique. Ici, les agents de développement créent les procédures à partir du travail concret des acteurs locaux. Leurs savoirs professionnels les affranchit relativement du contrôle des élus et de l'Administration parce qu'ils trouvent des relais dans la société civile qu'ils mobilisent dans le projet. Ils légitiment ainsi leur intervention et s'assurent face à une architecture institutionnelle locale à l'avenir incertain, mais dont la réforme qui la guide est claire : l'optimisation de la dépense publique et un renforcement du rôle de l'État contrôleur.

Soit la formation fait des agents de développement des administrateurs de procédures et des fonds publics qui les accompagnent. Dans ce cas, c'est l'embryon d'une régulation pragmatique qui est étouffée pour revenir à une logique purement mécaniste du développement territorial se traduisant par l'application de normes uniformes de l'Europe aux territoires infra régionaux. Les agents de développement perdent une autonomie fondée sur les savoirs d'interface en constante recomposition. En contrepartie, leur légitimité s'assoit sur la maîtrise de la dérive procédurière du développement territorial, la comitologie locale et la gestion des compétences d'attribution regroupées dans les EPCI qui devraient fusionner pour s'agrandir. Ils deviennent les secrétaires d'administration du développement territorial. Ce qui est de bonne stratégie professionnelle face à l'incertitude liée à la Révision Générales des Politiques Publiques, à la recomposition de l'architecture institutionnelle locale à venir et au régime d'agence qui s'impose sans coup férir.

Dans les deux cas de figure, la formation des professionnels du développement est un enjeu politique important. L'État modifie le régime de régulation en substituant la relation d'agence aux politiques constitutives. La compétitivité territoriale est un mode d'ordre européen repris aux différents niveaux de gouvernement de l'action publique. Elle mobilise différentes catégories de l'action comme les bonnes pratiques sur lesquelles la science politique reste discrète quant aux modalités de leur constitution et de leur appropriation par les acteurs infra régionaux chargés de les mettre en œuvre. Aussi semblerait-il pertinent de creuser empiriquement la portée idéologique et la définition des bonnes pratiques que les acteurs territoriaux doivent appliquer. Qu'est ce qu'une bonne pratique ? Comment sont agrégés et sélectionnés les savoirs qui la constituent ? Qui participe à sa production ? A quelle fin ? Comment peut-elle être transférée d'un niveau de gouvernement à l'autre ? Avec quels effets pratiques sur le gouvernement multi niveaux de l'action publique ? Quels circuits emprunte sa diffusion ? Finalement, ces interrogations sur les origines et les usages de cette catégorie de l'action publique territoriale relèvent autant de la sociologie politique que de la sociologie de l'action publique au travers de ses instruments, devraient renseigner sur les modalités de Gouvernement dans une société néolibérale<sup>513</sup>, dans laquelle, les bonnes

<sup>513</sup> DARDOT P., LAVAL C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La découverte 2009, 498 p.

Les auteurs s'inscrivant dans la perspective de la gouvernementalité de Michel FOUCAULT défendent la « thèse selon laquelle le néolibéralisme avant d'être une idéologie ou une politique économique est d'abord une rationalité, et qu'à ce titre il tend à structurer et organiser non seulement l'action des gouvernants mais jusqu'à la conduite des gouvernés eux-mêmes ». Voir p 13-21 pour l'exposé du projet scientifique des auteurs.

pratiques semblent créer un espace de liberté aux acteurs pour qu'ils s'y conforment d'eux-mêmes.

Un second champ d'investigation, dans la continuité de notre thèse nous semble pertinent ; c'est celui de la recomposition de l'État local.

Avec la Révision Générale des Politiques Publiques, l'Administration est en chantier. Après la carte judiciaire et la réorganisation des tribunaux, le Gouvernement FILLON a redéfini les implantations militaires. Dans les Départements, où l'avenir des sous-préfectures est incertain, la fusion de services de l'administration de l'équipement et de l'agriculture, d'une part, la fusion des services de l'administration du travail et de l'action sociale, d'autre part, sont rondement menées, sans publicité excessive.

Ces réformes, aveugles sur le repeuplement et le vieillissement des territoires ruraux<sup>514</sup>, suppriment les services publics alors que leur présence apparaît nécessaire, notamment en matière médicale et hospitalière, où la fermeture d'hôpitaux de proximité, la libre installation des médecins généralistes laisser planer le risque de déserts médicaux.

A priori, ces politiques ne semblent obéir qu'à l'impératif de gestion et de compétitivité, négligeant des principes comme l'intégration sociale et l'égalité des usagers devant le service public<sup>515</sup>. Aussi, semble-t-il opportun d'entreprendre l'analyse de la réforme de l'État local pour en extraire les fondements idéologiques, éclairer les relations entre État central, État local et collectivités locales, afin d'en montrer les effets concrets sur les sociétés locales, en particulier rurales.

<sup>514</sup> DIACT *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*. La Documentation française, 2009, 81 p. D'après ce rapport, près d'un tiers des départements avaient perdu des habitants entre 1990 et 1999. Ils ne sont plus que cinq à afficher une diminution entre 2000 et 2006 : la Haute-Marne, la Nièvre, la Creuse, les Ardennes, l'Allier et dans une faible mesure le Cantal.

<sup>515</sup> On note que dans sa conférence de presse du 7 octobre 2009 portant sur « *une nouvelle ambition pour les territoires* », Michel MERCIER, Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire parle, non pas de service public, mais de la création « *d'un socle de services aux publics* » dans les territoires ruraux et certains quartiers de villes. Texte de la conférence de presse sur [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr) . Consulté le 8 octobre 2009.

---

# Glossaire des abréviations

ARADEL : Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Économique Locale.

ATR : Loi relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992.

CIADT : Conseil Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire.

CAVIL : Communauté d'Agglomérations de Villefranche sur Saône.

CDRA : Contrat de Développement en Rhône-Alpes.

CDPRA : Contrat de Développement de Pays en Rhône-Alpes.

CDDRA : Contrat de Développement Durable en Rhône-Alpes.

CRDR : Centre Régional de Ressources du Développement Rural.

CTEF : Contrat Territorial Emploi Formation.

CGD : Contrat Global de Développement.

CPER : Contrats de Plan État-Région.

CRADT : Conférence Régionale d'Aménagement et Développement du Territoire.

CCI : Chambres de Commerce et de l'Industrie.

DOCUP : Document Unique de Programmation.

FEDER : Fonds Européen de Développement Régional.

DGCL : Direction Générale des Collectivités Territoriales.

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale.

ITP : Instance Territoriale Participative.

Ce mécanisme de liaison a pour fonction d'assurer la coordination entre les CTEF et les CDRA.

LOADT : Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

LOADDT : Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

PRAO : Pôle Rhônalpin d'Orientation.

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale.

SRADT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire.

UNADEL : Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local.

ZTEF : Zone Territoriale Emploi Formation.

## Annexes

### Annexe 1: chronologie de la navette parlementaire

**Première lecture Assemblée nationale** [Texte](#) n° 1071 (1998-1999) de Mme Dominique VOYNET, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, déposé à l'Assemblée Nationale le 29 juillet 1998 [Rapport](#) n° 1288 Tome I (1998-1999) de M. Philippe DURON, député, fait au nom de la commission de la production, déposé le 22 décembre 1998 [Texte](#) n° 244 (1998-1999) adopté par l'Assemblée nationale le 9 février 1999 **Sénat** [Texte](#) n° 203 (1998-1999) transmis au Sénat le 9 février 1999 [Rapport](#) n° 272 (1998-1999) de MM. [Gérard LARCHER](#) , [Claude BELOT](#) , [Charles REVET](#) , fait au nom de la commission spéciale, déposé le 18 mars 1999 Discussion en séance publique le [23 mars 1999](#) , le [24 mars 1999](#) , le [25 mars 1999](#) , le [30 mars 1999](#) , le [31 mars 1999](#) et le [6 avril 1999](#) [Texte](#) n° 103 (1998-1999) adopté avec modifications par le Sénat le 6 avril 1999 **Commission mixte paritaire** [Rapport](#) n° 298 (1998-1999) de M. [Gérard LARCHER](#) , fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 7 avril 1999 **Nouvelle lecture Assemblée nationale** [Texte](#) n° 1527 (1998-1999) transmis à l'Assemblée nationale le 6 avril 1999 [Rapport](#) n° 1562 (1998-1999) de M. Philippe DURON, député, fait au nom de la commission de la production déposé le 28 avril 1999 [Texte](#) n° 289 (1998-1999) adopté par l'Assemblée nationale le 11 mai 1999 **Sénat** [Texte](#) n° 347 (1998-1999) transmis au Sénat le 11 mai 1999 [Rapport](#) n° 373 (1998-1999) de MM. [Gérard LARCHER](#) , [Claude BELOT](#) , [Charles REVET](#) , fait au nom de la commission spéciale, déposé le 20 mai 1999 Discussion en séance publique le [25 mai 1999](#) et le [26 mai 1999](#) [Texte](#) n° 129 (1998-1999) adopté avec modifications par le Sénat le 26 mai 1999 **Lecture définitive Assemblée nationale** [Texte](#) n° 1640 (1998-1999) transmis à l'Assemblée nationale le 26 mai 1999 [Rapport](#) n° 1648 (1998-1999) de M. Philippe DURON, député, fait au nom de la commission de la production, déposé le 1er juin 1999 [Texte](#) n° 343 (1998-1999) adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 16 juin 1999 **Loi promulguée** Loi n° 99-533 du 25 Juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et portant modification de la loi n° 95 - 115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, parue au [JO n° 148 du 29 Juin 1999](#)

### Annexe 2 : Article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifié par la LOADDT

I. - L'intitulé du titre II de la loi no 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé : « De l'organisation et du développement des territoires : des pays et des agglomérations ».

II. - L'article 22 de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 22. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays.

Le périmètre d'étude du pays est arrêté par le représentant de l'Etat dans la région lorsque les communes appartiennent à la même région ou est arrêté conjointement par les représentants de l'Etat dans les régions concernées dans le cas contraire. Ces arrêtés interviennent après avis conforme de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire intéressées et après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes, ainsi que du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés et des départements et régions concernés. Ces avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de trois mois.

Les communes ou leurs groupements peuvent prendre l'initiative de proposer une modification du périmètre du pays. Cette modification intervient dans les formes prévues à l'alinéa précédent.

Il ne peut être reconnu de pays dont le périmètre coïncide exactement avec celui d'un parc naturel régional. Si le territoire du pays recouvre une partie du périmètre d'un parc naturel régional ou si le territoire d'un parc naturel régional recouvre une partie du territoire d'un pays et qu'il ne peut être procédé à l'harmonisation de périmètres, la reconnaissance de la dernière entité constituée nécessite la définition préalable, par convention passée entre les parties concernées, des missions respectives confiées aux organismes de gestion du parc naturel régional et du pays sur les parties communes. La charte du pays et les actions qui en procèdent doivent être, sur les parties communes, compatibles avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement définies par la charte du parc naturel régional en application de l'article L. 244-1 du code rural.

Le pays doit respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre. Une commune membre d'un pays constaté à la date de la publication de la loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et d'un établissement public de coopération intercommunale peut concilier cette double appartenance si les missions qu'elle partage dans le pays ne recoupent pas les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient. Les modalités de cette double appartenance sont précisées par une convention entre la commune, le pays et l'établissement public de coopération intercommunale.

Dès que le ou les représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées ont arrêté le périmètre d'étude du pays, les communes, ainsi que leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, élaborent en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressés une charte de pays en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement, notamment en matière touristique. Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre ; elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. La charte est adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique.

Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en oeuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.

Lorsque la charte de pays a été adoptée, le ou les représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées arrêtent le périmètre définitif du pays dans les formes prévues au deuxième alinéa ci-dessus. Les pays dont la charte a été approuvée à la date de la publication de loi no 99-533 du 25 juin 1999 précitée ne sont pas modifiés.

L'Etat coordonne, dans le cadre du pays, son action en faveur du développement territorial avec celle des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il est tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services publics.

En vue de conclure un contrat particulier portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du pays, les communes et les groupements de communes qui constituent le pays devront, sauf si le pays est préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre, soit créer un groupement d'intérêt public de développement local, soit se constituer en syndicat mixte.

Le groupement d'intérêt public de développement local mentionné à l'alinéa précédent est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière. Ce groupement est créé par convention entre les communes et les groupements de communes constituant le pays pour exercer les activités d'études, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en oeuvre des projets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et touristiques d'intérêt collectif prévus par la charte du pays. Sa convention constitutive doit être approuvée par l'autorité administrative chargée d'arrêter les périmètres du pays. Elle règle l'organisation et les conditions de fonctionnement du groupement. Elle détermine également les modalités de participation des membres aux activités du groupement ou celles de l'association des moyens de toute nature mis à sa disposition par chacun des membres ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier peut accueillir en son sein d'autres membres que ses membres fondateurs. Les personnes morales de droit public doivent disposer de la majorité des voix dans les instances collégiales de délibération et d'administration du groupement. Le groupement peut recruter un personnel propre.

Le groupement d'intérêt public de développement local ne comprend pas de commissaire du Gouvernement. Gérant des fonds publics, le groupement obéit aux règles de la comptabilité publique. Ses actes sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales. Les dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales leur sont applicables.

Lorsque la charte de pays vise en priorité à préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers de territoires soumis à une forte pression d'urbanisation et d'artificialisation et en l'absence de schéma directeur au sens de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations

fondamentales de l'organisation spatiale de la charte. Ces pays peuvent obtenir un label reconnaissant leur spécificité selon des modalités fixées par décret.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. »

## **Annexe 3 : Rédaction de l'article 22, issue de l'article 95 de la loi Urbanisme Et Habitat :**

L'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi rédigé :

« Art. 22. - I. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays.

« II. - Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays.

« III. - Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays.

« Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi.

« IV. - Le périmètre du pays doit respecter les limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Lorsque la création ou la modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est susceptible de modifier le périmètre d'un ou de plusieurs pays, le ou les préfets de région concernés engagent la modification du périmètre du ou des pays concernés, après, le cas échéant, que le ou les préfets de département ont fait application des dispositions prévues dans les articles L. 5711-1 et L. 5721-6-3 du code général des collectivités territoriales.

« Lorsque le périmètre d'un pays inclut des communes situées dans un parc naturel régional, la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte de ce parc sur le territoire commun. L'organisme de gestion du parc assure la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays et qui relèvent des missions du parc sur le territoire commun.

« Lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou partie celui d'un schéma de cohérence territoriale approuvé, le projet de pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Lorsque le projet de pays a déjà été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays.

« Pour les pays constatés à la date de publication de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le préfet de

région concerné pourra apprécier l'opportunité de déroger à l'obligation de respecter les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Au terme d'un délai de trois ans suivant la promulgation de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, les périmètres des pays concernés devront respecter les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« V. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés approuvent la charte de développement du pays et son périmètre. Ils demandent aux représentants de l'Etat dans les régions concernées de les soumettre pour avis aux conseils généraux et aux conseils régionaux concernés, qui disposent pour se prononcer d'un délai de trois mois à compter de la notification de la charte de développement du pays à leur président. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

« VI. - Au vu du projet présenté et des avis formulés, les représentants de l'Etat dans les régions concernées vérifient que le pays peut être formé et en publient le périmètre par arrêté.

« VII. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés définissent librement les modalités d'organisation du pays.

« VIII. - Pour mettre en oeuvre la charte de développement du pays qu'ils ont approuvée, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, le cas échéant, les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées pour mener ensemble des actions en faveur du développement local peuvent conclure avec l'Etat, les régions et les départements concernés un contrat. Par ce contrat, l'Etat et les collectivités locales concernées s'engagent à coordonner leurs actions et à faire converger leurs moyens en vue de la réalisation de la charte de développement du pays. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les signataires du contrat peuvent confier à une personne publique l'exécution d'une partie de celui-ci.

« L'État et les collectivités locales tiennent compte du projet de pays pour l'organisation des services publics. »

## **Annexe 4: contributions du FNADT au CDPRA du Beaujolais**

### Contribution 1



**Axe : A1** L'ESPACE : Assurer une cohérence et des solidarités territoriales

**Objectif : 03** Maintenir, développer le niveau d'équipements pour renforcer l'armature territoriale

---

**Maintenir ou renforcer les services et équipements structurants pour la vie du Pays sur la ville centre**

---

**Plan de financement prévisionnel (€) :**

Dépenses :			
Détail	Total (€)	subventionnable RRA	
Aménagement centre Villefranche	5200000.00	2910000.00	
<b>Total :</b>	<b>5200000.00</b>	<b>2910000.00</b>	
Recettes :			
Origine du financement	Subventionnable (€)	subvention (€)	Taux
Etat FNADT	2130000.00	426000.00	20%
RRA CGD - CDRA	2910000.00	582000.00	20%
AUTO-FINANCEMENT	0.00	4192000.00	
<b>Total :</b>		<b>5200000.00</b>	

## Contribution 2

**Axe : A1** L'ESPACE : Assurer une cohérence et des solidarités territoriales

**Objectif : 03** Maintenir, développer le niveau d'équipements pour renforcer l'armature territoriale

---

**Maintenir/renforcer les services et équipements structurants à vocation économique pour la vie du Pays**

---

**Plan de financement prévisionnel (€) :**

Dépenses :			
Détail	Total (€)	subventionnable RRA	
Aménagement Parcexpo	4575000.00	3887500.00	
<b>Total :</b>	<b>4575000.00</b>	<b>3887500.00</b>	
Recettes :			
Origine du financement	Subventionnable (€)	subvention (€)	Taux
Etat FNADT	580000.00	145000.00	25%
RRA CGD - CDRA	3887500.00	777500.00	20%
AUTO-FINANCEMENT	0.00	3652500.00	
<b>Total :</b>		<b>4575000.00</b>	

Contribution 3

**Axe : A5** ANIMATION CDPRA Pays Beaujolais

**Objectif : 11** Animation, communication Pays/CDPRA Pays Beaujolais/Conseil de Développement

**Animation, Communication**

**23**

**Plan de financement prévisionnel (€) :**

Dépenses :			
Détail	Total (€)	subventionnable RRA	
Postes animateurs	500000.00	500000.00	
Poste secrétariat	125000.00	125000.00	
Frais déplacements	20000.00	20000.00	
Communication	20000.00	20000.00	
<b>Total :</b>	<b>665000.00</b>	<b>665000.00</b>	
Recettes :			
Origine du financement	Subventionnable (€)	subvention (€)	Taux
Etat FNADT	366000.00	120000.00	33%
RRA CGD - CDRA	665000.00	199500.00	30%
AUTO-FINANCEMENT		345500.00	
<b>Total :</b>		<b>665000.00</b>	

## Annexe 5 contribution du FNADT au CDPR du Roannais

### Contribution 1

**Préambule** : Stimuler les initiatives locales et les pratiques participatives

*ACTION 1:*  
Initier les pratiques participatives

Plan de financement prévisionnel (€):

<b>Dépenses</b>			
Détail	Total (€)	Subventionnable RRA	
Animation CLD	105 000 €	105 000 €	
Communication	30 000 €	30 000 €	
Initiatives associatives	22 500 €	22 500 €	
<b>Total</b>	<b>157 500 €</b>	<b>157 500 €</b>	
<b>Recettes</b>			
Origine du financement	Subventionnable (€)	Subvention (€)	Taux
CDPRA	157 500 €	58 275 €	37%
FNADT	157 500 €	53 550 €	34%
autofinancement	157 500 €	45 675 €	29%
<b>Total</b>	<b>157 500 €</b>	<b>157 500 €</b>	<b>100%</b>

### Contribution 2

**Axe 2** : Favoriser le dynamisme et les dynamiques entrepreneuriales  
**Objectif 2** : Renforcer les synergies entre entreprises et territoire (s)

*ACTION II :*  
 Conforter et développer la fonction d'animation économique à l'échelle du Pays roannais

Plan de financement prévisionnel (€)

<u>Dépenses</u>			
Détail	Total (€)	Subventionnable RRA	
Animateur économique	250 000 €	250 000 €	
<b>Total</b>	<b>250 000 €</b>	<b>250 000 €</b>	
<u>Recettes</u>			
Origine du financement	Subventionnable (€)	Subvention (€)	Taux
CDPRA	250 000 €	75 000 €	30%
FNADT	250 000 €	100 000 €	40%
Conseil Général	250 000 €	25 000 €	10%
Autofinancement	250 000 €	50 000 €	20%
<b>Total</b>	<b>250 000 €</b>	<b>250 000 €</b>	<b>100%</b>

## Annexe 6 Proposition de partenariat de recherche action entre l'UMR 5600 Environnement-Ville-Société domiciliée à l'Université de Lyon III et le programme Leader Beaujolais Vert

# Bibliographie

## Bibliographie Générale

- ALKRICH M., CALLON M., LATOUR B. *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Mines, Paris Presse, 2006, 303 p.
- BACHIR M. (Dir) *Les méthodes au concret, Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP, PUF, 2000, 328 p.
- BADIE B. « Du territoire à l'espace » dans *La France au delà du siècle*, L'Aube/Datar, 1994, p 7-14.
- BECKER S.H. *Les ficelles du métier. Comment conduire ses recherches en sciences sociales*, Collection repères, La découverte et Syros, Paris, 2002, 352 p.
- BERGER P., LUCKMAN T. *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, 2ème édition 2005, (1966), 288p.
- BLONDIAUX L., SYNTOMER Y. « L'impératif délibératif », *POLITIX*, vol 15, n°57/2002, p 17-35.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO E. *Le nouvel esprit du capitalisme*, essais Gallimard, 1999, 843 p.
- BOROT L. « Gouvernance », *Cités 2002/1*, n° 9, p 181-186, <http://www.cairn.info> .
- BONGRAND P., LABORIER P. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? » *Revue française de science politique vol 55, n°1, février 2005*, p 73-111.
- BOURDIEU P. « La représentation politique éléments pour une théorie du champ politique » *Actes de recherches en sciences sociales n° 36/37*, Février Mars, 1981, p 3-24.
- BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2ème édition, 2006, 520 p.
- BOUTINET J.P. *Anthropologie du projet*, Puf, 2007, (1990), 432 p.
- BRAUDEL F. *L'identité de la France, Espace et Histoire*, tome 1, Paris, Champs/Flammarion, (1986) 1990, 241 p.
- BURDEAU G. *L'État*, Ed du Seuil, 1970, 182 p.
- BURNS T., STALKER G. *The management of innovation*, Tavistock Londres, 1961
- CAILLOSSE J. « Sur quelques lieux communs de l'intercommunalité » *Intercommunalités. Invariances et mutations du modèle communal français*, Rennes, PUR, 1994, 271 p.
- CALLON M. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles

- Saint Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint Briec », *L'Année sociologique*, n°36, 1986, p 169-208.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHES Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358 p.
- CROZIER M. *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris, 1963, Le Seuil, 413 p.
- DARDOT P., LAVAL C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La découverte, 2009, 498 p.
- DEHOUSSE R. « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument teint lieu de politique », dans LASCOUMES P., LE GALES P. (dir) *Gouverner par les instruments*. Presses de Science Po, 2004, p 331-356.
- DE LA BOETIE E. *Discours de la servitude volontaire ou le Contr'un*, (1576), Paris, Mille et une nuits, 1997, 63 p.
- DETRIE J.P. (dir) *STRATEGOR. Politique générale de l'entreprise*, ouvrage collectif du département Stratégie et Politique d'entreprise du groupe HEC, Dunod, 4ème édition 2005, 888 p.
- DUBAR C., TRIPIER P. *Sociologie des professions*, Armand Colin, 2005, (1998), 283 p
- DUBOIS V. « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice versa) » p 348-364 dans TROM D. et LABORIER P. (dir) *Historicités de l'action publique* .PUF, 2003.
- DUBOIS V., DULONG D. *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presse universitaire de Strasbourg, 1999, 253 p.
- DUMONT L. *L'homo aequalis*, Gallimard, 1985, 270 p.
- DUPUY F., THOENIG J.C. *Sociologie de l'administration*. Paris, Armand COLIN, 1983, 206 p.
- DURKHEIM E. « Crime et santé sociale », *la Revue philosophique*, 1895, p 518-523
- DURKHEIM E. *Les règles de la méthode sociologique* Paris, PUF, (1937) 11<sup>ème</sup> édition de 2002, 149 p.
- DURKHEIM E. *De la division du travail social*, (1897), Paris. Presses Universitaires de France, 8e édition, 1967, 416 p.
- ELIAS N. *Qu'est ce que la sociologie ?*, Editions de l'Aube, Agora, Pocket, traduction 1991,222 p.
- FOUILLEUX E. « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2 avril 2000, p 277-305.
- GABRIE H., JACQUIER J.L. *La théorie moderne de l'entreprise. L'approche institutionnelle*. Préface de H.A. SIMON, Economica, 1994, 329 p.
- GAUDIN J.P. *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po,1999, 236 p.
- GAUDIN J.P. *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de Sciences Po, 2002, 137 p.

- GAUDIN J.P. *L'action publique. Sociologie et politique*. Presse de Science Po, 2004, 242 p.
- GAXIE D. *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, 1978, 264 p.
- GENESTIER P. « La thématique de la proximité. Composante d'une épistème, expression d'une idéologie ou bien symptôme d'une certaine vision du monde ? », dans LE BART C., LEFEBVRE R. (dir) *La proximité en politique. Usages, rhétorique, pratique*, 2005, Presse Universitaire de Rennes, p 287-305.
- GIRAUD O., WARIN P. (dir) *Politiques publiques et démocratie*, La découverte/Pacte 2008 428 p.
- GREMION P. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, le Seuil, col. Sociologie, 1976, 477 p.
- HABERMAS J. « Scientifisation de la politique et opinion publique » dans HABERMAS J. *La technique et la science comme idéologie*, (1968), Paris, Gallimard 1973 p 97-132
- HALL P. A., ROSEMARY C.R. TAYLOR « La science politique et les Trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, année 1997, Vol. 47, numéro 3, p 469-493
- IHL O., KALUSZINYSKI M., POLLET G. (dir) *Les sciences de gouvernement*, Economica, 2003, 218 p.
- INNERARITY D. *La démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*, (2002) traduction 2006, Flammarion, col CLIMATS, 253 p.
- JEANNOT G. « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol 47, n° 1, 2005, p 1-19.
- LAHIRE B. *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Collection Essais et recherches, Armand COLIN (1998) 2005, 271 p.
- LAGROYE J. « La légitimation » dans GRAWITZ M., LECA J. (dir) *Traité de science politique* Tome 1, de, PUF, 1985, p 395-467.
- LASCOURMES P., LE GALES P. (dir), *Gouverner par les instruments*, Les presses de science po 2004, 369 p.
- LASCOURMES P., LE BOURHIS J.P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures » *POLITIX*, n°42, 2<sup>ème</sup> trimestre 1998, p 37-66.
- LE BART C., LEFEBVRE R. (dir) « Introduction », *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques* Presses universitaires de Rennes 2005. 305 p
- LECA J. « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue française de science politique* vol 46, n°1 Février 1996, p 122-131.
- LECA J. « L'État creux », *La France au delà du siècle*, L'Aube/Datar, 1994, p 91-102.
- LEFEBVRE R. « Historique de la proximité et crise de la représentation » *Les nouvelles politiques locales Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, L'Harmattan 2001p 111-132.

- LEFORT C. *Éléments d'une critique de la bureaucratie* (1971) Gallimard 1979 p 271-306
- LE GALES P, THATCHER M., *Les réseaux de politique publique. Débat autour de policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 272 p.
- LEMIEUX V. *Les coalitions. Liens, transactions et contrôles*, Paris, PUF, 1998, 235 p.
- LORRAIN D. « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique » dans LASCOUMES et Le GALES (dir) *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2004, p 163-197.
- MABILEAU A. *Le système local en France*, Montchrestien, clefs politiques, 2<sup>ème</sup> édition 1994, 157 p.
- MABILEAU A. (dir.) *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, collection logiques politiques, 1993, 232 p.
- MARTINET A.C. *Diagnostic Stratégique*, Vuibert entreprise, 1997 (1990), 157 p.
- MARTINET A.C. « Pensée stratégique et rationalités : un examen épistémologique », *Management international*, vol 2, n°1, 1998, p 67-75
- MARTUCELLI D. *Sociologie de la modernité*, Gallimard, 1999, 709 p.
- MAYNTZ R. « Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen » *Politische Vierteljahresschrift*, (1993) 24, p. 39-56.
- MEMMI D. « Savants et maîtres à penser, la fabrication d'une morale de la de la procréation artificielle », *Actes de recherches en science sociales*, n° 76- 77, p 98.
- MERTON R. K. *Social theory and social structure*, Glencoe, The Free press, 1957, p 206. cité dans CROZIER M. *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, 1963, Le seuil, 413 p.
- MINTZBERG H. *Structure et dynamique des organisations*, les éditions d'organisation, 1993, 440 p.
- MINTZBERG H. "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, V.74, Iss.3, May/Jun 1996, p.75-83.
- MULLER P. « Présentation : cinq défis pour l'analyse des politiques publiques. », *Revue française de Science Politique*, Vol 46, n° 1, Février 1996, p 97-102.
- MULLER P. *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Que Sais-Je, n° 2534 (3<sup>ème</sup> édition), 127 p.
- MULLER P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Vol 55, n°1 Février 2005, p 155-187.
- MULLER P. « Référentiel », dans BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P. (dir) *Dictionnaire des politiques publiques*, 2ème édition, 2006, p 372-378.
- PADIOLEAU J.G. « La gouvernance ou comment s'en débarrasser », *Le Banquet*, n°15, 2000.
- PADIOLEAU J.G., *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique. Logiques sociales*, L'Harmattan, 1986, 222 p.



- PASSERON J.C. *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*. Nathan, collection Essais et Recherche, 1991, 408 p.
- PASSERON J.C. (dir.) *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*. École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 1995, 580 p.
- PETERS G « Nouveau Management Public » dans BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P. (dir) *Dictionnaire des politiques publiques*, 2ème édition, 2006, p 306-312.
- PINSON G., SALA PALA V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? » *Revue française de science politique*, vol 57, n° 5, octobre 2007, p 555-597.
- REYNAUD J. D. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, (1993), 2004, Armand COLIN, 348 p.
- REGOURD S. « La révision constitutionnelle de mars 2003 et l'unité de la république » dans *Décentralisation, Etat et territoires Les cahiers français n° 318 janvier février 2004*, La Documentation française, 94 p.
- RESTIER-MELLERAY C. « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France ». *Revue française de science politique* 1990, Vol 40, N° 4, p 546-585.
- SAINT MARTIN D. « Expertise », BOUSSAGUET L., KACQUOT S., RAVINET P. *Dictionnaire des politiques publiques*, 2ème édition, 2006, p 211-220.
- SAWICKI F. « Les politistes et le microscope » dans BACHIR M. (Dir) *Les méthodes au concret, Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*. CURAPP PUF, 2000, p143-164.
- SCHNAPPER D. « Le local ne remplace pas la citoyenneté » dans *la France au-delà du siècle*, éditions de l'aube/DATAR, 1994, p 177-187.
- SERRES M. *La traduction. Hermès III*, Paris, Editions de Minuit, 1974, 272 p.
- THEVENOT L. « Rationalité ou normes sociales : une opposition dépassée ? » dans GERARD VARET L.A, PASSERON J.C. (dir.) *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 1995, p 175.
- THOENIG J.C. *L'ère des technocrates.*, Paris, L'Harmattan, 1987, (1973), 317 p.
- TOFFLER A. *Le choc du futur*, Paris GONTHIER, 1984, (1974), 637 p.
- TROSA S., PERRET B. « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles. *Esprit*, n° 312, 2005, p 65-85.
- TREPOS J.Y. *La sociologie de l'expertise*. Presse Universitaire de France, 1996, 127 p.
- TROM D., LABORIER P. *Historicités de l'action publique* CURAPP, PUF 2003, 540 p.
- THUOT J.F. *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Editions Nota bene, Montréal, 211 p..
- VERNANT J.P. *La traversée des frontières. Entre mythes et politique II*, Librairie du XXème siècle, Seuil, 2004, 189 p.

- VLASSOPOULOU C.A. « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique » dans BACHIR M. (Dir) *Les méthodes au concret, Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP PUF, 2000, p 125-141.
- WEBER M. *Économie et société* Tomes 1 et 2 PLON, collection Pocket édition, 1995, 409 p et 424 p.
- WEBER M. *Le savant et le politique*, PLON Bibliothèques 10/18 Paris, 1963, 222 p.
- WEBER M. *Essais sur la théorie de la science* (1918), Paris, PLON 1965, 539 p.
- WEICK K.E. *The social Psychology of organizing*, 2<sup>nd</sup> Edition, Mc Graw Hill Humanities 1979, 294 p.
- WOLTON D. « La communication, un enjeu scientifique et politique majeur du XXI<sup>e</sup> siècle », *L'Année sociologique*, 2001/2 - Vol.51, Presses Universitaires de France, p 309-326.

## Bibliographie relative à la gestion publique territoriale

### Bibliographie générale

---

- ABELES M. « Du local à l'Europe. Itinéraire d'un anthropologue » dans BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir) *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de sciences Po, 1999, p 135-145.
- ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. (dir) « Les idéologies émergentes des politiques territoriales », *Sciences de la société* n° 65, mai 2005, Presses universitaires du Mirail, 198 p.
- BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir) *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Presse de Science Po., 1999, 486 p.
- BERTHET T. « L'Etat social à l'épreuve de l'action territoriale. Postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation formation emploi », dans FAURE A., NEGRIER E. (dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* L'Harmattan, 2007, p 43-51.
- BORRAZ O. « Des pratiques subsidiaires Vers un régime subsidiaire ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse » dans FAURE A. (dir) *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan, logiques politiques, 1997, p 21-64.
- BOURDAT M. Mémoire de Diplôme de Recherche Technologique Spécialité Développement territorial. *La formation en Rhône--Alpes : interface entre innovations méthodologiques & ingénierie du développement territorial* soutenu le 10 Décembre 2008, 80 p.
- CAHIERS LILLOIS de Sociologie, *Les nouvelles politiques locales*, L'Harmattan 2001, 272 p.

- CHAMUSSY H. « Le territoire, notion heuristique ou concept opératoire? » dans DE BERNARDY., M. DEBARBIEUX B. (dir), *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Publication de la MSH-Alpes, 2003, p 167-182.
- CROZIER M., THOENIG J.C. « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie* n°1, janvier 1975, p. 3-32.
- DE BERNARDY M., DEBARBIEUX B (dir) *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Publication de la MSH-Alpes, 2003, 244 p.
- DE MAILLARD J. « Le partenariat en représentation, contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politique et management public*, vol 18, n°3, septembre 2000, p 21-41.
- DETRIE D. « Politiques contractuelles : la question locale sous tension ? » dans FAURE A., NEGRIER E. (dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* L'Harmattan, 2007, p 141-146.
- DURAN P, THOENIG J.C. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4 Août 1996, p 580-623.
- EPSTEIN R. « Après la territorialisation : le gouvernement à distance » dans VANIER M. (dir) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presse universitaire de Rennes, 2009, p 131-139.
- ESTEBE P. « Les quartiers une affaire d'État. Un instrument territorial » dans LASCOUMES P., LE GALES P. (dir) *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2004, p 47-70.
- FAURE A. (dir.) *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé* L'Harmattan, collection Logiques politiques, 1997, 307 p.
- GERBAUX F. « Paradoxe et limites des pratiques subsidiaires », dans FAURE A. (dir) *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan, logiques politiques, 1997, 307 p.
- GERBAUX F. *Utopie pour le territoire, cohérence ou complexité*, aux Editions de l'aube 1999, 192 p.
- HASSENTEUFEL P., FONTAINE J. (dir). « Introduction. Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement théorique » dans HASSENTEUFEL P. et FONTAINE J. (dir). *To change or not To change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain* PUR, 2002, p 9-28.
- JANNEOT G. « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol 47, n°1, 2005, p 1-19
- LAGROYE J. « Le leadership en questions, configuration et formes de domination », dans SMITH A., SORBETS C. (dir) *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presse Universitaire de Rennes, 2003, p 47-70.
- LE BART C. « Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale » dans BALME R., FAURE A. MABILEAU A. (dir) *Les nouvelles politiques locales*, Presse de Science Po, 1999, p 415-427 .

- LORRAIN D., THOENIG J.C.; URFALINO P. "Does local politics matter ?". Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix*, Année 1989, Volume 2, Numéro 7, p. 115 - 123
- NEGRIER E., FAURE A. (dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, 302 p.
- NEGRIER E. « Penser la contingence territoriale » dans NEGRIER E FAURE A. (dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* L'Harmattan, 2007, p 9-15.
- NEGRIER E. « Du local sans idée aux idées territoriales en action ». GIRAUD O., WARIN P. (dir) *Politiques publiques et démocratie*, La découverte/Pacte, 2008, p 163-177.
- PINSON G. « Projets de villes et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol 56 n°4 Août 2006, p 619-651.
- PINSON G. « L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et détour italien », dans ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R (dir) *Les idéologies émergentes des politiques territoriales*, Sciences de la société, n° 65, mai 2005, Presses universitaires du Mirail, p 29-52.
- PINSON G. « Le projet urbain comme instrument d'action publique », LASCOUMES P. Le GALES P.(dir), *Gouverner par les instruments*, Les presses de science po, 2004, p 200-233.
- SALA PALA V. « Quoi de neuf dans les nouvelles politiques sociales ? Le cas de la production urbaine du droit au logement à Rennes et Brest » dans FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir) *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presse Universitaire de Rennes, 2002, p 115-141.
- SAWICKI F. « Le leadership politique : Un concept à remettre sur le métier » dans SMITH A., SORBETS C. (dir) *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presse Universitaire de Rennes, 2003, p 71-88.
- THOENIG J.C. « Savoir savant et gestion locale », *Politix* n° 28, 1994 p 64-75
- WORMS J.P. « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3, 1966, p 249-275.

## **Bibliographie spécialisée : Développement territorial et intercommunalité**

---

- BEHAR D. « Stratégie, prospective et territoires : un usage local ? » *Territoires 2030* Décembre 2007, n°4, p 45-52.
- BLETON RUGET A., BODINEAU P., SYLVESTRE J.P. (dir) *Pays et territoires De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, Éditions Universitaires de Dijon, 2002, 142 p.
- BOISSEAUX S. « Produits du terroir : Les apports au territoire d'une politique sectorielle » dans DOUILLET A.C., FAURE A. (dir) *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p 173-188.

- CHAPPOZ Y. « Procédures contractuelles de développement local et gestion de l'héritage industriel : les cas de l'Ondaine et de du Roannais », *Revue de géographie Alpine*, Grenoble n°1, tome 88, 2000, p 75-92.
- DE SEVERAC C., JOUVE B., VANIER M., « Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional » dans JOUVE B., SPENLEHAUER V., WARIN P. (dir) *La région laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône –Alpes*, La découverte, Collection recherche, 2001, 300 p.
- DOUILLET A.C. *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement local*, Thèse, ENS Cachan, 2001, 392 p.
- DOUILLET A.C. « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 53, n°4, août 2003, p 583-606.
- DOUILLET A.C. « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? » dans DOUILLET A.C., FAURE A. (dir) *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble. 2005, p 271-279 p.
- DOUILLET A.C. « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs » dans DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. (dir) *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p 133-155.
- ESPARRE S., MIRABAUD P. « Editorial » de *Territoires 2030 n° 3* sur [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr) ; août 2006. Consulté le 14 janvier 2008.
- GAXIE D. (dir) « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », dans GAXIE D. (dir) *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. L'Harmattan, 1997, 295 p.
- GUERANGER D. « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », dans DOUILLET A.C., FAURE A. (dir) *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p 189-204.
- GUIGOU J.L. *Une ambition pour le territoire, Aménager l'espace et le temps*, Éditions de l'aube, 1995, 136 p.
- GUIGOU J.L. « Aménager la complexité ». *La prospective des territoires Pouvoirs locaux, les cahiers de la décentralisation Boulogne- Billancourt*, n°50 septembre 2001, p 14-15.
- GUIGOU J.L. *Réhabiliter l'avenir. La France malade de son manque de prospective*, L'Harmattan, Février 2007, 253 p.
- JANIN C., GRASSET E. « Ingénierie, intelligence et cultures territoriales : interrelations dans la construction des territoires », *XVIème colloque des 6, 7, 8 juillet 2009 de l'Association de Science Régionale de Langue Française*, 15 p.
- JAMBES J.P., TIZON P., « Projets et territoires vers de nouveaux modes de gouvernement local », dans LE SAOUT R. (dir), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p 147-158.
- JOBERT A., « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *POLITIX*, n°42, 2<sup>ème</sup> trimestre 1998.

- LANDEL P.A. « Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale » dans FAURE A., NEGRIER E. (dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan 2007, p 117-122.
- LE LIDEC P. « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays », dans GAXIED. (dir) *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale* L'Harmattan, 1997, p 79-108.
- LE SAOUT R. (dir), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes Presses Universitaires de Rennes, 1997, 240 p.
- LESCURE M. « Introduction générale. Le territoire comme organisation et comme institution ». *La mobilisation du territoire. Les districts industriels en Europe occidentale du XVIIe au XXe siècle*. Ouvrage tiré du Colloque des 5 et février 2004 organisé par le comité pour l'histoire économique et financière de la France sur [www.comité-histoire.minefi.gouv.fr](http://www.comité-histoire.minefi.gouv.fr) p 1-7. Consulté le 11 janvier 2006.
- LEURQUIN B. *La France et la politique des pays. Des nouveaux outils pour le développement et l'aménagement du territoire*, Syros, 1997 Paris, 289 p.
- LEYLAVERGNE H. « La notion de pays ». *Actes des quatrièmes rencontres juridiques organisées par la Faculté de sciences juridiques de l'Université Lumière Lyon 2* en partenariat avec le Département du Rhône, 20 octobre 2000, p 50-61.
- MARCHAND-TONEL X., SIMOULIN V. « PRESAGE, un logiciel de gestion ou de recomposition des territoires ? », dans NEGRIER E., FAURE A. (dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, p 253-158.
- MARSHALL A. *Industry and Trade*, London Mc Millan, 1919
- MASSARDIER G., « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux ». dans GAXIED. (dir) *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale* 1997 L'Harmattan, p 139-164.
- MASSARDIER G. *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, L'Harmattan, 1996, 283 p.
- MOQUAY P. *Coopération intercommunales et société locale*, collection Logiques politiques L'Harmattan, Paris, 1998, 304 p.
- MUSSO P. « Rétrospective de la prospective territoriale : de la Datar à la Diact », *Territoires 2030*, août 2006, n°3. Sur [www.diact.fr](http://www.diact.fr) . Consulté le 14 juin 2007.
- NICOUD M.O. « Les tentatives de regroupement communal pendant la période révolutionnaire » dans M. GAILLARD (dir) *Institutions et territoires*, Presses Universitaires de Lyon, 1993 p 11-29.
- NICOUD M.O. « Le département et les autres collectivités décentralisées ». *Actes des troisièmes rencontres juridiques L'état du département*. Partenariat entre la Faculté des sciences juridiques de l'Université Lumière Lyon 2 et le Conseil général du Rhône, 1999, p 29-42.
- PASQUIER R. « L'eupéanisation par le bas : Les régions et le développement territorial en France et en Espagne » dans FONTAINE J., P HASSENTEUFELP. (dir) *To change or not to change*, Presses Universitaires de Rennes, 2002, p 171-188.

- PASQUIER R. *La capacité politique des régions. Une comparaison France Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, 2004, 227 p.
- PECQUEUR B., ROUSIER N. « L'économie territoriale à l'IREFD Grenoble » dans DE BERNARDY M., DEBARBIEUX B. (dir.) *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Publication de la MSH-Alpes, 2003, p 177-33.
- PECQUEUR B. « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens » *Économie rurale*, n° 261, 2001, p 37-49.
- PECQUEUR B. « Dans quelles conditions les objets patrimoniaux peuvent-ils être supports d'activité ? », XIIIème conférence internationale du RSER, Mons, 9 et 10 octobre 2003, 5 p.
- PECQUEUR B. « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et société*, 2006/2-3, 124-125, p 17-32.
- PIORE M.J., SABEL Ch. F. *The second industrial Divide*, Ed basic Books, New York, 1984.
- POISAT J., SERDECZNY V. « De l'intercommunalité aux projets de pays : l'expérimentation de la démocratie locale dans le Roannais », *Rencontres internationales Démocratie et management local* organisées par l'ENAP, Université du Québec, 20 et 23 mai 2003, 20 p.
- RANGEON F. « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », dans LE BART C., LEFEBVRE R. (dir) *La proximité en politique. Usages, rhétorique et pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p 44-66.
- REIGNER H. « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique » dans FAURE A., NEGRIER E.(dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, p 175-180.
- RIBOT C. « L'autonomie institutionnelle des EPCI », dans LE SAOUT R. (dir), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p 29-54.
- VANIER M. « La petite fabrique de territoires, en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, vol 70, n°2, 1995, p 93-103.
- VANIER M. *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2008, 155 p.
- VIGNON J. « La prospective territoriale européenne : une source inépuisable d'inspiration d'une vision commune » *Territoires 2030*, août 2006, n°3, sur [www.diact.fr](http://www.diact.fr) . Consulté le 17 juin 2008.
- VOIX I., XAMBEU P. « Comment aborder les schémas de cohérence territoriale ? », *Maires de France*, Paris, n° 114, Septembre 2001, p 62-66.

## Presse nationale et locale



Les articles de presse sont pour la plupart tirés des éditions et archives en ligne des quotidiens.

Pour les articles archivés en ligne, la date de leur édition papier est mentionnée. Nous ne précisons pas la date de consultation.

Seuls les articles dont les pages sont référencées sont issus des éditions papier.

## Presse nationale

---

### Les Échos

« Collectivités : l'UMP accusée de vouloir tuer les régions pour motifs partisans », [www.lesechos.fr](http://www.lesechos.fr), édition du 4 octobre 2008.

### Le Figaro

CHAVANE L. « 6 milliards gaspillés en aides économiques », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), édition du 29 novembre 2007.

GARAT J.B., DE RAVINEL S. « Le comité Balladur dessine la France de 2014 », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), édition du 26 septembre 2009.

PERRAULT G. « Un regroupement des régions à l'étude », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), édition du 1<sup>er</sup> octobre 2008.

### L'Humanité

« Échos de campagne », [www.humanité.fr](http://www.humanité.fr), édition du 2 février 2001.

### Le Monde

CABRET N. « La réforme de la taxe professionnelle inquiète les élus isérois », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 18/05/2004.

DA SILVA E., JEROME B. « Le gouvernement s'apprête à donner un coup d'arrêt à la création des « pays », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 13 novembre 2002.

DELBERGHE M., JEROME B. « Le rapport Balladur suscite une levée de boucliers. Le président de la République se prononcera le 5 mars sur les mesures suggérées par le comité », *Le Monde* du 27 février 2009, p 8.

DELBERGHE M., JEROME B. « Pierre Mauroy : Il s'agit pour la droite de reprendre le pouvoir », *Le Monde* du 27 février 2009, p 8.

DELBERGHE M., JÉRÔME B. « Collectivités. Ce que propose le comité Balladur », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 26 février 2009.

DELBERGHE M., JÉRÔME B. « La gauche lance la bataille des territoires. Avant même la publication des travaux du comité Balladur, le Parti socialiste dénonce une opération politique. », *Le Monde* du 23 février 2009 p 9.



- GUELAUD C. « Les implantations à l'étranger dopent l'économie française », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 11 novembre 2008.
- GROSRICHARD F. « La Bretagne mise sur les pays pour réinventer son développement », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 1<sup>er</sup> décembre 2004.
- JEROME B. « Assises, forums, rencontres : les présidents de régions socialistes multiplient les remues méninges territoriaux », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 1<sup>er</sup> décembre 2004.
- JEROME B. « Entretien avec Bruno Rousset, Président de la l'Association des Régions de France », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 30 mars 2005.
- MAILLY J.C. « Ne pas lâcher la proie pour l'ombre », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 8 janvier 2005.
- MANDRAUD I. « Dans ses régions le PS veut organiser la résistance à M. RAFFARIN », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 5 avril 2004.
- MICHEL A. « Le pouvoir économique réel des régions françaises », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 19 mars 2007.
- ROGER P. « Cumul des mandats. L'exception française », *Le Monde* du 22 février 2007, p 22- 23.
- QUEYRANNE J.J. « Réformer l'État, c'est accorder l'autonomie régionale », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 5 septembre 2005.
- QUEYRANNE J.J. « Entretien », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 5 avril 2004.
- ROGER P. « Les élus de Rhône-Alpes s'interrogent sur la décentralisation », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 20 janvier 2004.
- TERNISIEN X. « Les collectivités protestent contre la purge imposée par l'État », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) , édition du 11 juillet 2008.

### Libération

- AFP « Copé évoque la fusion entre les départements et la régions », [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr) , édition du 1er octobre 2008.
- AUFFRAY A., GERAUD A. « Balladur prépare son big-bang. Les élus s'inquiètent des projets de réformes des collectivités territoriales », [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr) , édition du 12 décembre 2008.
- LAVAL G, SABERAN H. « Airbus : les régions françaises entrent dans la danse », [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr) , édition du 2 mars 2007.
- PADIOLEAU J.G. « Les gogos de la gouvernance », [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr) , édition du 1<sup>er</sup> juin 2000.
- VIGNAL F. « Comité Balladur. On ne peut pas exclure d'arrière pensées politiques », [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr) , édition du 26 février 2009.

### Presse locale

## Le Progrès

- Da FONSECA M. « L'UDF peut-elle perdre le pouvoir au Conseil général ? », \_  
[www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) , édition du 2 avril 2006.
- DEL RIZZO B. « Les perspectives financières du SCOT Beaujolais dénoncées », \_  
[www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) , édition du 11 février 2006.
- GUTTIN-LOMBARD F. « Vers un contrat d'agglomération » [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) ,  
édition du 16 décembre 2004.
- GUTTIN LOMBARD F. « La communauté d'agglomération est née », [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr)  
, édition du 17 décembre 2005.
- LEPITGALAND D. « Le pays Roannais : une porte en Rhône-Alpes », \_  
[www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) , édition du 23 avril 2006.
- LE PETIGALAND D. « Le PS attaque tous azimuts », [www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) , édition du 8  
septembre 2004.
- PELOILLE F., MERCIER G. « Six ans de Beaujolais : le bilan de François Burdeyron »,  
[www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) , du 9 juillet 2002.
- Brève *Le Progrès* « 50% des utilisateurs (des parkings caladois) viennent de l'Ain », \_  
[www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) , édition du 19 septembre 2005.
- « Autoroutes : Gérard Collomb veut éviter l'asphyxie de l'agglomération lyonnaise », \_  
[www.leprogres.fr](http://www.leprogres.fr) , édition du 30 mars 2006.
- Informations en ligne
- « Communauté d'agglomération de Villefranche : la présidence de la ville revient à Jean  
PICARD », [www.lepatriote.fr](http://www.lepatriote.fr) . Consulté le 10 décembre 2008.
- « Municipales à Villefranche : Bernard PERRUT au bout du suspense » sur  
[www.lepatriote.fr](http://www.lepatriote.fr) . Consulté le 10 décembre 2008.
- « Christian Avocat élu à la présidence du grand Roanne », [www.forez.info.com](http://www.forez.info.com) .  
Consulté le 10 décembre 2008.

## Presse spécialisée

---

*Gazette des communes, des départements et des régions*, 2 octobre 2000.

*Le journal des maires*, Janvier 2000.

## Cadre législatif et réglementaire

### Règlements européens

---

Règlement du Conseil du 21 juin 1999 (n° 1260/1999) portant dispositions générales  
sur les fonds structurels (JOCE L 161 du 26 juin 1999).

---

## Textes de loi

---

Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR).

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT).

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. (LOADDT).

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 de Solidarité et de Renouvellement Urbains (SRU).

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 URBANISME ET HABITAT (article 95 et 96).

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dite « acte 2 de la décentralisation ».

Loi n° 53 du 1<sup>er</sup> mars 2006 relative à la réalisation de la section entre Balbigny et La Tour de Salvagny de l'A 89.

Compte rendu intégral des débats de la séance du 7 février 2006 sur la Loi relative à la réalisation de la section entre Balbigny et La Tour de Salvagny de l'A89, [www.senat.fr](http://www.senat.fr). Consulté le 12 décembre 2007.

Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

---

## Textes réglementaires

---

### Exécutif national

Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Décret n° 2004-967 du 7 septembre 2004 portant création de l'observatoire des territoires.

Arrêté du 5 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi.

Décret n°2005-1791 du 31 décembre 2005 créant Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire.

Circulaire du 6 mars 2006 n° 5137/SG du Premier Ministre sur la préparation des contrats de projets État Région 2007-2013 et l'élaboration de la stratégie de l'État.

Circulaire du 24 mai 2006 du délégué de la DIACT aux préfets de région sur la préparation du volet territorial des contrats de projets État Région.

Circulaire du 23 janvier 2007 du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires sur l'ingénierie territoriale dans les contrats de projet.

### **Arrêtés préfectoraux**

Arrêté préfectoral du 12 décembre 2005, entraînant la transformation de la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche en communauté d'agglomération (CAVIL).

Arrêté préfectoral sur le périmètre définitif du Pays Beaujolais du 7 novembre 2003.

Arrêté préfectoral du 22 mars 2002 sur la définition du périmètre d'étude du Pays Roannais.

### **Séances de questions parlementaires au gouvernement.**

---

Question écrite n° 24102 de M. CHASSAIGNE André, député PC publiée au JO du 01/09/2003. Réponse publiée au JO du 07/12/2004.

Question n° 605, relative à l'avenir des pays posée par Marc JOULAUD, député UMP de la Sarthe à Monsieur Alain MARLEIX secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Première séance de questions orales sans débat du 24 mars 2009 sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) . Consulté le 25 août 2009.

### **Délibérations et actes officiels locaux**

---

#### **Les délibérations de la Région Rhône-Alpes**

##### **Relatives au Roannais**

Délibération de la commission permanente du Conseil régional n° 97.13.337 du 25 avril 1997 concernant le CGD du Roannais.

Acte officiel du CDPRA du Roannais signé le 21 avril 2006.

##### **Relatives au Beaujolais**

Décision du 31 mars 1995 portant approbation du Contrat Global de développement Beaujolais Plaine de Saône Rapport n°95 -13.985.

Acte de reconnaissance du périmètre d'étude par la CRADT du 15 mars 2002.

Délibération de la commission permanente du Conseil régional le 5 mars 2004 adoptant le CDPRA du Beaujolais.

##### **Relatives au Contrat Global de Développement des Monts du Lyonnais et du Beaujolais**

Rapport n° 98 07 381 Contrat d'objectifs du CGD des Monts Beaujolais et du Lyonnais validé le 25 juin 1998 par la commission permanente du Conseil régional de Rhône-Alpes.

Délibération n° 99 07 586 adoptée par la commission permanente du Conseil régional de Rhône-Alpes du 22 juillet 1999.

### **Relatives à la territorialisation des politiques régionales**

#### **Concernant le développement territorial**

Délibération n° 05.07.805 du 9 et 10 novembre 2005 sur la Politique Régionale des Contrats de Développement de Rhône- Alpes : Soutien aux Conseils Locaux de Développement.

Délibération du Conseil régional n° 05 07 922 des 15 et 16 décembre 2005 sur les études et actions structurantes d'aménagement du territoire.

Délibération du Conseil régional n° 06 07 47 du 27 janvier 2006 relative aux actions générales des contrats de développement.

Délibération n° 08.07.489 du Conseil régional du 10 juillet 2008. Une nouvelle génération de contrats de développement sur [www.territoires.rhonealpes.fr](http://www.territoires.rhonealpes.fr) . Consulté le 3 février 2009.

#### **Concernant les politiques d'emploi formation**

Protocole d'accord État Région du 5 juillet 2005 en faveur d'un renforcement de la territorialisation des politiques d'emploi et de formation.

Délibération n° 05.02.161 plan régional pour l'emploi : modalités de mise en œuvre du contrat territorial emploi-formation sur [www.crrhonealpes.fr](http://www.crrhonealpes.fr) . Consulté le 16 janvier 2007.

Rapport n° 05.02.505 plan régional pour l'emploi : modalités de mise en œuvre du contrat territorial emploi-formation sur [www.crrhonealpes.fr](http://www.crrhonealpes.fr) . Consulté le 16 janvier 2007.

Délibération n° 05.03.269 Délibération du Conseil régional schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche sur [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr) . Consulté le 15 septembre 2007.

Contrat d'agglomération, protocole d'accord/volet territorial du Contrat de Plan État-Région

2000/2006, janvier 2004, 13 p. sur [www.territoires.rhonealpes.fr](http://www.territoires.rhonealpes.fr) . Consulté le 16 janvier 2008.

#### **Les délibérations du Conseil général du Rhône**

Délibération de l'Assemblée départementale du 26 novembre 1999 sur les contrats triennaux.

Délibération de l'Assemblée départementale du 7 février 2003 - schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Délibération de l'Assemblée départementale du 13 octobre 2003 – nouveaux services aux Rhodaniens.

Délibération de l'Assemblée départementale du 23 juillet 2004 – politique de l'eau.

Délibération de l'Assemblée départementale du 20 mai 2005 – politique de l'assainissement.

Délibération de l'Assemblée départementale du 21 juillet 2006 – aide au fonctionnement.

### **Les délibérations du Conseil général de la Loire**

Délibération de l'Assemblée départementale du 17 février 2003 relative à la mise en place de Contrats territoriaux de développement test.

Délibération de l'Assemblée départementale du 25 janvier 2008 relative à l'approbation du CTD 89. Commission Politiques territoriales et économiques et Rapport n° 08-2-BP-4.

### **Délibération issues des instances et composantes du Pays Beaujolais**

Charte du Pays Beaujolais, 78 p.

Contrat du Pays beaujolais 15 janvier 2004, 75 p.

Comptes rendus des comités de pilotage. (Ils ont systématiquement été consultés, mais ne sont pas référencés par date. Ils apportent peu d'information pertinente sur le fonctionnement réel du Pays).

Portrait du CTEF du Beaujolais élargi.

PV du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de Villefranche sur Saône du jeudi 10 avril 2008 sur [www.ccavil.fr](http://www.ccavil.fr) . Consulté le 12 juillet 2008.

### **Délibération issues des instances et composantes du Pays Roannais**

Charte du Pays Roannais, 98 p.

Roannais Pays de Rhône-Alpes. Région Rhône-Alpes /Fiches Actions/ Contrat Octobre 2004, 142 p.

Acte officiel du CDPRA du Roannais signé le 21 avril 2006.

Comptes rendus des comités de pilotage. (Ils ont systématiquement été consultés, mais ne sont pas référencés par date. Ils apportent peu d'information pertinente sur le fonctionnement réel du Pays).

Programme MUTEX, sur [www.mutex.asso.fr](http://www.mutex.asso.fr) . Consulté le 12 mars 2006.

« GEM Roanne : L'exemple d'une gestion optimisée des ressources humaines grâce à la spécificité du système de production localisée » Mission d'étude réalisée par le cabinet de consultants Bernard Reverdy Consultants pour la



Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) sur [http://www.datar.gouv.fr/DATAR\\_Site/DATAR\\_SPLBIS.nsf/\\$ID\\_Document/CLAE-54XE25](http://www.datar.gouv.fr/DATAR_Site/DATAR_SPLBIS.nsf/$ID_Document/CLAE-54XE25) . Consulté le 12 mars 2006.

Règlement intérieur Statut du syndicat mixte Le Roannais en Rhône-Alpes. Voté le 7 décembre 2004.

Portrait du CTEF du Roannais sur [www.ctefduroannais.com](http://www.ctefduroannais.com) . Consulté le 15 mai 2007.

CTEF du Roannais Stratégie territoriale 2007-2009 mise à jour novembre 2007 sur [www.ctefduroannais.com](http://www.ctefduroannais.com) . Consulté le 5 janvier 2008.

## Rapports publics

### Rapports à l'exécutif national

AUROUX J. Réforme des zonages et aménagement du territoire, Rapport à M. le Premier Ministre, DATAR, 1998, 68 p.

CHEREQUE J. Plus de région et mieux d'Etat, La prochaine génération des contrats de Projets Etat Région(2000-2006) Rapport au Ministre de l'environnement, DATAR, Mai 1998, 87 p.

MORVAN Y. « Éléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Rapport à Madame la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. », La documentation française, Paris le 31 mars 1998, 109 p.

MAUROY P. Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier ministre, La documentation française, collection des rapports officiels, Janvier 2000, 192 p.

DREYFUS B. Rapport à Monsieur le Ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire sur la mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale, 6 janvier 2004, 84 p.

Cour des comptes « L'intercommunalité en France, Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés », novembre 2005, 370 p.

Cour des comptes « Les aides des collectivités territoriales au développement économique », 28 Novembre 2007, Rapport public thématique, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) . Consulté le 12 juillet 2008.

Rapport public du Conseil d'État 2007. L'administration française et l'Union européenne. Quelles influences ? Quelles stratégies ? La Documentation française 2008, 427 p.

LAMBERT A. Les relations entre l'État et les collectivités locales, Rapport du groupe de travail Présidé par Alain LAMBERT Novembre 2007, 42 p., [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr) .

Comité pour La Réforme des Collectivités Locales. Il est temps de décider. Rapport au Président de la République le 5 mars 2009. 174 p., [www.reformedescollectiviteslocales.fr](http://www.reformedescollectiviteslocales.fr) .

Les collectivités locales en chiffres 2006, [www.dgcl.gouv.fr](http://www.dgcl.gouv.fr) .

Les collectivités locales en chiffres 2007, [www.dgcl.gouv.fr](http://www.dgcl.gouv.fr) .

Les collectivités locales en chiffres 2008, [www.dgcl.gouv.fr](http://www.dgcl.gouv.fr) .

Les finances des régions 2008, [www.dgcl.gouv.fr](http://www.dgcl.gouv.fr) .

### **Rapports parlementaires**

Rapport THOURET Rapport sur les bases de la représentation proportionnelle du 29 septembre 1789.

Rapport n° 1288 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 1998 fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par M. Philippe DURON, Député.

Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, par M. Philippe Duron, par M. Gérard Larcher, Député Sénateur, 7 avril 1999.

Rapport d'information n° 2416 enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 24 mai 2000 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le volet territorial des Contrats de Plan État-Région par M Jean-Claude DANIEL

Rapport d'information n°430 de M. Alain FOUCHÉ, fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des Pays. Annexé au PV de la séance du 28 juin 2006.

DIACT Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire. La Documentation française, 2009, 81 p.

### **Rapports aux collectivités locales**

#### **Rapports à la Région Rhône-Alpes**

Rapport n° 98 07 381. Contrat d'objectifs du Contrat Global de Développement des Monts Beaujolais et du Lyonnais validé le 25 juin 1998 par la commission permanente du Conseil régional de Rhône-Alpes.

Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de Rhône-Alpes. *Rhône-Alpes dans 20 ans*, Tome1 (2ème partie) *Prospective* sur [www.crrhone-alpes.fr](http://www.crrhone-alpes.fr) . Consulté le 15 janvier 2006.

Rapport n° 04.07.361 « Intégration des principes du développement durable dans l'ensemble des politiques de la région »



---

## Rapports au Conseil Général du Rhône

Rapport Direction générale des services départementaux Solidarité Territoriale et Aménagement, 13 octobre 2003, 6 p.

Rapport au Conseil Général. Politique de l'eau du Département, 23 juillet 2004.

Rapport au Conseil Général Politique de l'assainissement du Département du 20 mai 2005.

Rapport au Conseil Général. Aides aux collectivités - Modification du règlement départemental d'aide aux communes du 21 juillet 2006, 5 p.

## Rapports au Conseil Général de la Loire

Délibération de l'Assemblée départementale du 17 février 2003 relative à la mise en place de Contrats territoriaux de développement test.

Budget primitif 25 janvier 2008. Commission Politiques territoriales et économiques rapport n° 08-2-BP-4.

## Sites web institutionnels :

### Sites d'institutions politiques gouvernementales

---

[www.elysee.fr](http://www.elysee.fr) : site de la présidence de la République Française.

[www.senat.fr](http://www.senat.fr) : site du Sénat.

[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) : site de l'assemblée nationale.

[www.archives.premier-ministre.gouv.fr](http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr) : site des archives du Premier Ministre.

[www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) : site institutionnel de la direction générale des collectivités locales, qui au sein du Ministère de l'Intérieur publie des informations statistiques, discours de l'exécutif sur les collectivités locales. On y trouve notamment chaque année le rapport intitulé : « Les collectivités locales en chiffres ».

<http://www.colloc.minefi.gouv.fr> : site du ministère de l'Économie et des Finances au service des collectivités locales.

[www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr) : site institutionnel dédié à la réforme de l'État et la mise en œuvre de la Révision Générale des Politiques Publiques.

### Sites techniques nationaux

---

[www.insee.fr](http://www.insee.fr) : site de l'institut national des statistiques et des études économiques.

[www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr) : site de l'association des régions françaises.

[www.acfci.cci.fr](http://www.acfci.cci.fr) : site national des Chambre de Commerce et de l'Industrie.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas de Modification 2.0 France ([http://](http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/)

337

<http://presage-info.fr> : site d'information sur les modalités d'usage du logiciel de gestion des fonds publics PRESAGE avec didacticiel d'autoformation en ligne.

[www.diact.fr](http://www.diact.fr) : site de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire.

## Sites institutionnels d'instances locales

---

[www.loire.fr](http://www.loire.fr) : site institutionnel du Département de la Loire.

[www.rhone.fr](http://www.rhone.fr) : site institutionnel du Département du Rhône.

[www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr) : site institutionnel de la région Rhône-Alpes.

[www.beaujolais.com](http://www.beaujolais.com) : site institutionnel dédié au tourisme en Beaujolais.

[www.pays-beaujolais.com](http://www.pays-beaujolais.com) : site institutionnel du Pays Beaujolais.

[www.roannaispays.com](http://www.roannaispays.com) : site institutionnel du Pays Roannais.

[www.ctefduroannais.com](http://www.ctefduroannais.com) : site institutionnel du CTEF du Roannais.

[www.cgdduroannais.com](http://www.cgdduroannais.com) : site institutionnel du CGD du Roannais.

[www.mutex.asso.fr](http://www.mutex.asso.fr) : site du système de production localisé sur le textile du Roannais.

<http://cluster12.umpf-grenoble.fr> : cluster de recherche issu du plan régional de recherche.

## Site des instances européennes

---

<http://www.projetsdeurope.gouv.fr> : site qui explique les démarches d'instruction des dossiers européens et donne accès aux porteurs de projets éligibles aux aides financières européennes.

## Études diverses et comptes rendus d'activité

La Documentation française, « Aménager la France de 2020. Mettre les Territoires en mouvement », (2000), 2002, Paris, 112 p.

Acadie coopérative conseil, État des lieux des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire. DATAR, 2003, 141 p. [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr) .

Synthèse des débats organisés par l'Association des Régions de France le 8 décembre 2004 « Les rencontres du fait régional », [www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr) . Consulté le 12 mars 2007.

Enquête réalisée par l'ARF entre le 26 octobre et le 24 décembre 2006 sur la base de questionnaires administrés auprès des 26 régions, intitulée « Consultations des conseillers régionaux sur les réformes institutionnelles » 38 p., [www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr) . Consulté le 12 mars 2007.

- Actes des États généraux des Pays tenus à Caen les 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2005, 144 p.
- « L'ingénierie, condition de la réussite du futur volet territorial des CPER » dans La Lettre des Pays, Mai/Juin 2006, [www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr) . Consulté le 10 juin 2009.
- « Les notes de l'observatoire Octobre 2006. Enquête ingénierie pays juin 2006 » [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) . Consulté le 10 juin 2008.
- Rapport N° 2391. Évaluation des démarches contractuelles de Pays, Conseil Général du Génie rural des eaux et des forêts. Février 2006, 111 p.
- Étude de L'inter Beaujolais Données d'économie août 2006.
- DUNOYER F. Rapport de stage Master 2 professionnel « Politiques et Aménagement des Collectivités Territoriales » Université Jean Moulin Lyon III. Pour un Conseil Local de développement actif en Beaujolais 2006, 27 p.

## Documentation INSEE

- INSEE Rhône-Alpes *Portait du Pays Roannais* Décembre 2006.
- INSEE Rhône-Alpes *Portrait du Pays Beaujolais* Novembre 2007.
- INSEE, *La France et ses régions*. Edition 2006.
- DARRIAU V. « Une méthode pour analyser les liens structurant le territoire », *Lettre Insee Rhône-Alpes* n° 80 Avril 2002.
- GADAIS M. *Lettre INSEE Rhône-Alpes*, n°76 octobre 2001, 4 p.
- JULIEN P., POUGNARD J., « Les bassins de vie au cœur de la vie des bourgs et des petites villes », *INSEE Première* n° 953, Avril 2004, 4 p.
- ROBERT J.C., FERREOL A. *Lettre Insee Résultats*, n° 67, janvier 2007, 4 p.

## Aide méthodologique au développement territorial et supports en ligne

- « Conseils de développement, enjeux et perspectives. Les notes de l'observatoire ». Septembre 2005, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) . Consulté le 10 juin 2007.
- « Organiser la connaissance d'un territoire : des principes à l'action », [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) . Consulté le 10 juin 2007.
- « 6 pays échangent sur l'ingénierie du développement territorial. Les notes de l'observatoire » Octobre 2006, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) . Consulté le 10 juin 2007.
- « Politiques territoriales régionales. Les notes d'ETD », juin 2007, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) . Consulté le 10 juin 2007.
- La construction d'offres d'activités des espaces ruraux Concepts. Démarche méthodologiques outils* publication du Centre régional de ressources pour le développement rural de la région Rhône-Alpes.

*Les cahiers du développeur*, [www.aradel.asso.fr](http://www.aradel.asso.fr) .

ARADEL *Les cahiers du développeur économique n° 2 de mai 1999*, « Les métiers du développeur économique », 42 p.

ARADEL *Les cahiers du développeur économique n° 3 septembre 1999*, « Impulser, concevoir et animer une stratégie de développement territorial », 77 p.

ARADEL *Les cahiers du développeur économique n° 8 octobre 2005*, « Le référentiel des compétences des professionnels du développement territorial », 49 p.

*Capitalisation de la démarche territoriale Etat-Région Analyse de la démarche*, Septembre 2007, PRAO, [www.prao.org](http://www.prao.org) . Consulté le 12 mars 2008.

Compte-rendu Matinée d'échanges du 19 juin 2003 sur les démarches participatives. Synthèse des débats, [www.aradel.fr](http://www.aradel.fr) . Consulté le 15 mars 2007.

« Une motion pour la reconnaissance du métier d'agent de développement ». Article du 13/07/2004, [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr) . Consulté le 18 juillet 2009.

« Les métiers du développement au cœur des débats ». Article du 05/05/2005 sur [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr) . Consulté le 18 juillet 2009.

« Statut de la fonction publique territoriale ; le CSFPT réfléchit à une adaptation pour les agents de développement ». Article du 21/05/2005, [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr) . Consulté le 18 juillet 2009.

Journées APFP du 5/12/2006. Table ronde Arguments pour l'ingénierie, 17 p. [www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr) . Consulté le 10 mars 2008.

## Programmes de recherche action

---

Programmes Pour et Sur le développement territorial. 2<sup>ème</sup> appel à propositions de recherche 2008, [www.inra.fr](http://www.inra.fr) . Consulté le 10 novembre 2008.

Programme Pour et Sur le développement territorial 3, 2007-2010, Appel à propositions de recherche octobre 2007, <http://www.inra.fr/psdr3> . Consulté le 10 novembre 2008.

Programme « Pour et Sur le Développement Régional » 2<sup>ème</sup> appel à propositions de recherche 2008, [www.psd-r.org](http://www.psd-r.org) . Consulté le 10 novembre 2008.

Appel à projet Programme de recherche évaluative sur les « pôles d'excellence rurale » (PER), <http://poles-excellence-rurale.diact.gouv.fr> . Consulté le 13 novembre 2007.

Formulaire de déclaration d'intention : Articuler les problématiques et les ingénieries territoriales au service des espaces ruraux : UniTeR-RA, plate-forme régionale interdisciplinaire pour le développement et la diffusion de la recherche-action et de la recherche-formation (R&F) en sciences et métiers du territoire Projet de collaboration porté par le réseau *UniTeR-RA* (Universités/Territoires en Réseau –Rhône-Alpes : École des territoires et du développement régional), [www.inst-elevage.asso.fr](http://www.inst-elevage.asso.fr) . Consulté le 10 Novembre 2008.

---

## Supports et méthodologie du développement en ligne

---

[www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com) : site dédié à l'intercommunalité, centre de ressource pour les élus et les services des EPCI.

[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) : site de l'association Entreprises, territoires et développement (ETD).

[www.aradel.asso.fr](http://www.aradel.asso.fr) : site de l'Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Économique Local.

[www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr) : site de l'association Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local.

[www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr) : site de l'Association pour la Fondation des Pays.

[www.bulletindescommunes.fr](http://www.bulletindescommunes.fr) : site d'information des élus municipaux. Centre de ressource. Publie le magazine le bulletin des communes.

## Communication institutionnelle

### Communiqués de presses des instances gouvernementales

---

Compte rendu à la presse du CIADT du 13 décembre 2002.

Conférence de presse de Michel MERCIER, Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, *Une nouvelle ambition pour les territoires*, 7 octobre 2009. Texte de la conférence de presse sur [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr) . Consulté le 8 octobre 2009.

#### Pour la Région Rhône- Alpes

*Schémas de cohérence territoriale : enjeux d'équilibre en Rhône-Alpes* publication de septembre 2007, 46 p.

Communiqué de presse de la région Rhône-Alpes du 11 juillet 2008 sur l'Assemblée plénière du Conseil régional du 10 juillet 2008.

La lettre du réseau de la démocratie participative en Rhône-Alpes Numéro spécial de novembre 2006. La démocratie participative en pratiques, 4 p., [www.rhonalpes.fr](http://www.rhonalpes.fr) . Consulté le 12 mars 2007.

#### Pour le Pays Roannais

La lettre du Pays Roannais n° 1. Lettre d'information semestrielle de janvier 2007.

La lettre du Pays Roannais n° 2. Lettre d'information semestrielle de juin 2007.

La lettre du Pays Roannais n° 3. Lettre d'information semestrielle de décembre 2007.

Rapport d'activité du conseil local de développement du Roannais, juin 2004 juin 2005.

Prospectus *Un projet pour un territoire. Un style de vie à partager. Roannais Pays de Rhône-Alpes.*

Compte rendu de la réunion du 21 mars 2003, Intervention du Conseil régional sur les procédures de contrat de pays et d'agglomération publié sur le site [http : www.cgdduroannais.com](http://www.cgdduroannais.com) . Consulté le 15 janvier 2006.

### **Pour le Pays Beaujolais**

Dépliant d'information Contrat Global de Développement Du Beaujolais Val De Saône de Février 2000.

Lettre d'information du Conseil Local de Développement du Pays Beaujolais n°1, juin 2007.

Lettre d'information du Conseil Local de Développement du Pays Beaujolais n°2, Été 2007.

Communiqué de presse du Pays Beaujolais suite au comité de pilotage du jeudi 15 mai 2008