

Horizons aquitains « été 2006 »

# Forum des territoires

Aquitaine  
Auvergne  
Languedoc Roussillon  
Limousin  
Midi-Pyrénées  
Poitou-Charentes



Horizons aquitains < été 2006 >

# Forum des territoires

< Été 2006 >

**Directeurs de la publication**

*Francis Idrac*, préfet de la Région Aquitaine

*Alain Rousset*, président du conseil régional d'Aquitaine

**Rédacteur en chef** / *Hervé Castelli*, PQA

**Comité de rédaction** / *Bruno Bertrand, Michel Chanut, Stéphane Denjean, Anne-Sophie Gillion, Jean-Philippe Haufeurt, Monique Lafon, Bernard Ohl, Odile Plantade, Xavier Stefan, Solenne Corrand*

**Ont participé à ce numéro** / *Jacques Palard, Robert Savy, Renaud Epstein, Céline Bataglia, Oliver du Roy, Jean-Michel Courades, Juan Manuel Gutierrez, Philippe Perrier-Comet, Sylvie Cassou Schotte, Alain Faure, Yvan Detraz, Gabi Farage, Guillaume Sengenes*  
Merci à vous.

**Abonnements** / *Véronique Munoz*, PQA / 05 56 90 81 00

**Mis en forme** / [www.aggelos.fr](http://www.aggelos.fr)

**Photos** / PQA

**Pays et Quartiers d'Aquitaine** / [www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr)

Centre de ressources régional sur le développement territorial  
1A terrasse du Front du Médoc - 33076 Bordeaux Cedex  
05 56 90 81 00 - [pqa@aquitaine-pqa.fr](mailto:pqa@aquitaine-pqa.fr)

**ISSN** / 1768-8183

**PQA** : Pays et Quartiers d'Aquitaine est un groupement d'intérêt public créé à l'initiative de l'Etat, du Conseil régional d'Aquitaine, du CESR d'Aquitaine, de l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3, l'université Montesquieu Bordeaux IV, l'institut d'études politiques de Bordeaux et l'université de Pau et des pays de l'Adour.

# → Sommaire



## Analyse

- > Les projets de territoires :  
enjeu local et intelligence collective  
*Jacques Palard, CNRS, IEP Bordeaux* p.9
- > Les politiques post-contractuelles  
*Robert Savy, président honoraire de la région Limousin* p.21
- > Gouverner à distance :  
quand l'Etat se retire des territoires  
*Renaud Epstein, ENS Cachan* p.27



## Expériences

- > Le cafetier ambassadeur de son territoire :  
les cafés de pays *MOPA* p.53
- > Pas de place pour la pensée métaphysique  
*Retour sur les 20 ateliers du Forum* p.57



## Méthodes

- > L'organisation en « mode projet »  
*Olivier Du Roy, ODR Conseil* p.81
- > La transversalité dans les projets de territoires  
*Jean-Michel Courades, Commission européenne* p.93
- > Identité et appartenance,  
facteurs d'attractivité des territoires  
*Juan Manuel Gutierrez, GAL Serrania de Ronda* p.97
- > La discrimination est un délit,  
comment peut-elle être positive !  
*Hervé Castell, PQA* p.105
- > Quelle nouvelle place pour les habitants ?  
*Mémo et biblio de l'Atelier Violet* p.111



## Perspectives

- > Enjeux et place pour la coopération après 2006 p.119
- > Pays, intercommunalité et ingénierie territoriale  
*Libre adaptation de l'Atelier jaune* p.123
- > Perspectives des espaces ruraux français  
à l'horizon 2020  
*Philippe Perrier-Cornet, INRA Dijon* p.129
- > Quelle cohésion sociale et territoriale  
pour la ville de demain ?  
*Monique Lafon, SGAR Aquitaine* p.141



## Conclusions

- > Des problématiques communes  
sur des territoires différents...  
*Stagiaires du CREPS* p.147
- > La bonne humeur fait les bons acteurs  
*Témoignages spontanés et/ou filmés* p.151
- > D'un langage à l'autre  
*Merci aux animateurs / Agitateurs du Forum* p.157
- > Décentralisation et Europe : les sentiers  
de dépendance du développement local  
*Alain Faure, chercheur CNRS à Sciences Po Grenoble* p.165

*« Ici je me sens forte. Tant de monde pour réfléchir à un “Pays” merveilleux, à une ville à taille humaine. C’est rassurant. Je crois que l’on prend conscience, dans ces moments là, de la chance que l’on a. »*

**Parole d’une participante.**

Après le « Forum des territoires 2006<sup>(1)</sup> », difficile de dire qui est le plus chanceux. Nous – les organisateurs – pour avoir rencontré une telle mobilisation avec près de 400 personnes sous une météo à la hauteur des enjeux : ensoleillée. Vous – élus, acteurs, chercheurs, étudiants – pour avoir participé à deux intenses journées d’échanges au format « peu conventionnel, chaleureux et stimulant »... pour reprendre vos sympathiques propos (Cf. page 151). Ou plus sûrement les Territoires – urbains, péri-urbains, ruraux – présents au Forum, qui ont su réunir suffisamment de compétences pour construire tous les projets de territoires mis en lumière lors de cette manifestation interrégionale.

En croisant les points de vues et en élargissant la réflexion au-delà des frontières régionales et nationales, le Forum des Territoires, ouvert par le président de PQA, M. Francis Idrac, préfet de la Région Aquitaine et le vice-président de PQA, M. Alain Rousset, président du conseil régional d’Aquitaine, a su « écouter les acteurs » pour « anticiper la suite des projets de territoires en identifiant ensemble les enseignements du présent ».

Ce numéro d’*Horizons Aquitains* ne se lit pas comme une improbable synthèse des 3 plénières, des 20 ateliers et de la soirée palabre du Forum. Il s’approche davantage d’un essai cherchant à restituer aux participants, et aux non-participants, la dynamique de cette manifestation riche en réflexions et en actions.

(1) Qui fait suite à une première manifestation organisée en 2004 à Tulle par le « Réseau Interrégional d’Animation Leader + Grand Sud Ouest », à l’initiative de ce « Forum des Territoires 2006 ».

Merci à vous pour avoir permis la création d'autant de matière – analyses, expériences, méthodes, perspectives et bonne humeur – en si peu de temps. Ce qui nous rappelle une phrase d'Arturo Toscani affirmant préférer « *les orchestres éphémères, ces ensembles fugaces condamnés à s'entendre, s'écouter, se respecter pour donner en peu de temps le meilleur d'eux-mêmes et la plus inspirée des musiques* ». L'après-Forum est une musique qui s'écoute et se ré-écoute... en préparant, en négociant, en élaborant les futurs projets de territoires.

Très bonne lecture.

PS : Le Forum a réuni 375 participants (certains ont participé sans s'inscrire et tous n'ont pas suivi les deux journées) ; à savoir : ... des chargés de mission (44% des participants), des directeurs/chefs de projet (37%), des étudiants/chercheurs d'emploi (6%), des élus (4%), des enseignants-chercheurs (2%), des consultants (2%) et des traditionnels « non communiqués » (5%), ... en provenance d'Aquitaine (65% des participants), de l'étranger (8% : Espagnols, Gallois, Italiens, Commission européenne), du Limousin (8%), de Midi-Pyrénées (5%), de Poitou-Charentes (5%), d'Auvergne (3%), de Languedoc Roussillon (2%)... et « d'ailleurs » (4% : Ile-de-France, Pays de la Loire, Rhône Alpes, Bretagne, Champagne Ardennes ,etc.).

# Les projets de territoires: enjeu local et intelligence collective

**Jacques Palard**, CNRS, IEP Bordeaux

« Essayons de relever le défi »... Le défi d'animer la première table ronde du Forum des Territoires entre Françoise Cartron, maire d'Artigues-près-Bordeaux<sup>(1)</sup> et Dominique Coutière, président du pays Landes de Gascogne<sup>(2)</sup>. Comme à son habitude, Jacques Palard s'en est remarquablement bien sorti. Bienvenue au Forum, pays de « l'intelligence collective ».

(1) Vice-présidente du conseil régional d'Aquitaine et de la Communauté urbaine de Bordeaux.

(2) Président du GAL Haute Lande et du parc naturel régional des Landes de Gascogne.

A l'écoute de la présentation des processus en cours dans les Landes de Gascogne et dans la commune d'Artigues-près-Bordeaux, chacun prend une plus claire conscience des éléments clés qui structurent le développement local : l'établissement d'un inventaire raisonné des ressources et des « qualités » du territoire, la définition d'une stratégie pour l'animer ou lui (re)donner une âme, une vitalité et un projet, enfin, la construction d'un partenariat avec l'ensemble des acteurs qui entendent s'associer à cette entreprise. Le secteur rural – un rural que l'on qualifiait naguère de « profond » – des Landes de Gascogne n'a, à première vue, pas grand-chose à voir avec une commune de la seconde couronne de la banlieue bordelaise en forte croissance démographique.

On pourrait même dire que les visées de l'un et de l'autre sont diamétralement opposées : ici, l'objectif fédérateur est de maîtriser le développement social d'une entité municipale en forte croissance et dont plus du tiers des habitants a moins de 20 ans ; là, il est de poursuivre une politique de développement économique ordonnée notamment au passage progressif de 10 à 20 habitants au km<sup>2</sup>, niveau censé contribuer à l'autonomisation relative du développement et, par là, à la revitalisation durable du pays. Pourtant, au-delà d'indéniables singularités, les démarches s'avèrent largement similaires : dans l'un et l'autre cas, c'est bien de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet territorial qu'il s'agit, avec, pourrait-on dire, les trois mêmes piliers qui le sous-tendent : un territoire identifié, un *leadership* reconnu et légitime, un projet partagé. Cette similarité invite à s'interroger sur les fondements qui en assurent la pertinence et l'intelligibilité. Deux réflexions conjointes peuvent contribuer à cette élucidation : le développement local est incontestablement devenu un enjeu central, et les politiques territoriales qui ont cours aujourd'hui se construisent sur la base de formes renouvelées d'action publique. Elles peuvent apporter leur pierre au dénouement d'une étrange énigme : **pourquoi y a-t-il des territoires qui gagnent et d'autres qui perdent ?**

## Le développement local comme enjeu central

Naguère considéré volontiers comme le vecteur d'un conservatisme social fortement associé au système notabiliaire, le local apparaît désormais au contraire comme un niveau privilégié d'une possible impulsion du changement, comme le cadre de formes originales de développement, comme un milieu porteur d'innovation et de modernité. Faut-il voir dans ce renouveau des sociétés locales la marque d'une volonté ou celle d'une simple logique ? On serait tenté de répondre qu'il est à la fois l'une et l'autre : *l'une*, en raison des stratégies volontaristes des acteurs ; *l'autre*, dans la mesure où ce renouveau traduit des logiques sociales qui sont pour une bonne part inintentionnelles. Précisons : le renouveau des sociétés locales peut apparaître comme le fruit de la *volonté* dans la mesure où les stratèges étatiques, en période de crise socio-économique, cherchent à opérer une segmentation du territoire national en espaces de solidarité dotés de nouvelles compétences, et ainsi mieux armés pour développer des actions « locales » dont l'effet attendu est de produire de la régulation sociale, de la paix civique et, par là, de l'ordre politique.

Ce renouveau est aussi le fruit de la *volonté*, à l'autre bout de la chaîne cette fois, des acteurs locaux eux-mêmes, dont on sait les aspirations et le désir d'engagement, ainsi que la confiance qu'ils mettent dans les possibilités d'une action locale autonome, parfois d'ailleurs pour pallier l'inefficience d'un État central jugé trop lointain. *A contrario*, on peut considérer le renouveau des sociétés locales comme un *résultat*, ou plutôt une résultante, non directement attendue ni recherchée, de rapports de forces ou de rapports de sens. À cet égard, on serait fondé à y voir une réponse *dictée* par l'internationalisation des échanges et la

mondialisation, en réaction à un monde de plus en plus difficile à appréhender et à maîtriser. Il en résulte dès lors la redéfinition de périmètres d'action qui permettent à la fois la mobilisation des acteurs et l'émergence de projets susceptibles d'exprimer une sorte d'intérêt public local, souvent sans véritable illusion quant à la capacité à inverser le cours des choses. Á l'évidence, on est plus ici dans l'ordre de l'hétéronomie et de la contrainte que dans celui de l'autonomie ou d'un système d'action librement choisi.

Sans vouloir proposer une synthèse factice de ces deux approches concurrentes, il n'est pas illégitime d'avancer que les territoires qui sont le mieux en mesure de réussir et de maximiser leurs gains sont ceux dont le système d'acteurs s'appuie à la fois sur l'élucidation des logiques sociales « inintentionnelles » à l'œuvre et de ce qu'elles induisent, et sur leur propre capacité à élaborer une stratégie de développement.

## **Les nouvelles modalités de l'action publique**

Force est de constater que les systèmes d'action publique ont évolué en profondeur, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Ils tendent à se couler dans des formats de moins en moins étrangers les uns aux autres en ce qu'ils traduisent, en pratique et *in vivo*, la diffusion de la notion de « gouvernance », dont l'un des principaux mérites est sans doute d'éviter tout risque de surestimation de la rationalité et de la cohérence *a priori* de l'action publique. Ici, les mots clefs sont ceux de négociation d'ajustement, de coconstruction des normes, d'équipe transversale, d'échange, de contractualisation, d'apprentissage collectif...

La municipalité d'Artigues-près-Bordeaux<sup>(3)</sup> en offre un bon exemple avec les contrats qui s'inscrivent dans sa politique éducative et qui résultent d'une étroite collaboration avec la Caisse d'allocations familiales, la direction départementale de la Jeunesse et des Sports, le conseil général et le Comité départemental olympique et sportif : Contrat enfance, Contrat temps libre et Contrat éducatif local. Chacun de ces dispositifs contribue à la poursuite des objectifs municipaux dans le domaine de l'éducation : offrir une réponse cohérente et de qualité, faciliter l'accès au sport et à la culture, animer et développer le lien social, impliquer les parents et soutenir la fonction parentale. Le mouvement de mise en œuvre de la médiathèque Gabriela Mistral procède d'une démarche analogue.



(3) 6 000 habitants environ / Latitude : 44° 51' 46" Nord / Longitude : 00° 29' 06" Ouest.

# **Pour le développement des territoires, il faut passer des consciences de classes aux consciences de places.**



Photomontage réalisé en direct à «la Friperie interactive» (cf. page 26).

Selon un rythme et avec des finalités propres, l'enchaînement, sur une trentaine d'années, des procédures qui vont du contrat de pays de la Haute-Lande à l'élaboration de la charte du Pays des Landes de Gascogne<sup>(4)</sup>, en passant par le programme européen Leader et l'étroite collaboration avec le Parc naturel régional des Landes de Gascogne, illustre l'emprise d'une

(4) [www.pays-landesdegascogne.org/](http://www.pays-landesdegascogne.org/) pour tout savoir sur ce Pays.

méthodologie qui fait délibérément sienne une approche procesuelle : celle-ci, selon Jacques de Maillard, « définit des cadres d'interprétation des problèmes, des ensembles de ressources et procédures pour y répondre, plus qu'elle ne définit *a priori* les objectifs et les rôles respectifs des acteurs mobilisés<sup>(5)</sup> ». Les dispositifs qui en émanent participent d'un mouvement d'institutionnalisation de la négociation au sein de l'action sociale territorialisée sur fond de décentralisation.

C'est en effet en raison d'un processus d'individuation des collectivités territoriales, en tant qu'unités décentralisées, que peut s'engager un véritable partenariat avec l'État : pas de partenariat, en effet, dans une relation de maître à esclave ou de dominant à subordonné. Si le territoire est devenu un élément constitutif du politique, se trouve dès lors invalidée, on l'a vu, et dans son principe même, la distinction entre centre et périphérie. Et c'est en raison de ce même processus d'individuation que peut s'engager entre la région et « ses » territoires de telles relations partenariales.

Sans doute est-ce le « centre » qui, structurellement et par définition même, fonde le « local », le fait advenir, le fabrique, tout particulièrement à des fins de représentation de la nation : par bien des aspects, le local n'est en effet concevable que par ce qui le rattache à l'instance nationale. Pourtant, tout semble se passer comme si s'opérait sous nos yeux une inversion de la charge de la preuve ; comme si c'était désormais au « centre » de rendre compte de son utilité et de son efficacité à l'égard du « local », dans ses orientations normatives comme dans ses pratiques institutionnelles ; comme si l'État-nation se construisait par le bas, par agrégations successives, sur un mode fédératif selon lequel le tout naît d'un accord entre les parties.

(5) *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 2004, p.14.

De ce constat, naît l'intérêt porté aux conditions de l'« accord local » : au-delà de la dimension juridico-institutionnelle de la charte, apparaît primordial son sens métaphorique ; Patrick Moquay, Yves Gorgeu et François Poulle estiment que ce ne sont pas « quelques signatures au bas d'un document qui font charte, mais le partage par les acteurs d'un territoire, d'un accord sur la nature et l'orientation de l'action collective qu'ils entendent mettre en œuvre. Et, de ce point de vue, la liste précise des opérations à réaliser est secondaire par rapport à l'entente sur des principes d'action<sup>(6)</sup> ».

## Les territoires qui gagnent...

Les régions qui se sont « couvertes » de pays les premières sont celles qui bénéficiaient d'une propension naturelle à mobiliser des savoir-faire et à développer des coopérations non seulement territoriales, mais aussi et surtout professionnelles, associatives, mutualistes... Et les pays qui « marchent » sont ceux où s'observe une entente constructive et créatrice entre les entrepreneurs, le milieu éducatif, les associations locales, les élus... Les pays sont des territoires « moléculaires » : ils résultent, dans le meilleur des cas, d'une alchimie humaine qui « précipite » et qui conduit à faire émerger, dans la durée, une intelligence territoriale collective. Ils traduisent la construction, parfois difficile, d'une identité commune, condition du incontournable de l'écriture d'un projet collectif. C'est dire que cette aventure ne peut perdurer que sur fond de confiance entre les acteurs. Or, la confiance ne se décrète pas : elle résulte d'une multitude d'interactions positives ; elle se prouve en s'éprouvant. Si les pays sont ainsi les boîtes à penser, s'ils ont le pouvoir de l'imagination et sont un lieu d'apprentissage, c'est à la condition de résulter moins du mimétisme que d'un véritable volontarisme local, fondé sur un fort potentiel mobilisateur.

(6) «L'accord local, contrat moral, et la gouvernance des territoires de charte», in P. Moquay, Y. Gorgeu, F. Poulle et J.-P. Balligand (dir.), L'accord local – contrat moral. Aux fondements des territoires. Actes et commentaires du séminaire Gouvernance des territoires de chartes, tenu le 24 novembre 1998 dans les locaux de l'Assemblée nationale, Paris, mairie-conseils / Éd. du développement territorial, 2000, p.114.

« Apprentissage », « système d'échange », « mutualisation des savoir-faire »..., autant de notions qui permettent d'appréhender ce qui est en mesure d'alimenter le cercle vertueux du développement territorial. Pour rendre compte des formes et des degrés de la réussite économique des territoires qui gagnent, il convient de faire apparaître les facteurs non proprement économiques du développement. En particulier, il faut faire la part entre ce qui tient à la prise de risques par des entrepreneurs individuels particulièrement performants et ce qui est intrinsèquement lié à un substrat social et culturel dont on peut faire le constat, mais seulement *a posteriori*, qu'il s'est *de facto* révélé « porteur » d'une dynamique entrepreneuriale : la dimension culturelle et identitaire, la capacité à produire de l'innovation organisationnelle et de l'intelligence collective, l'aptitude de leaders reconnus à mobiliser et à construire un système d'action efficient, à la fois ouvert et régulièrement soumis à évaluation.

**Jacques Palard<sup>(7)</sup>**

(7) j.palard@sciencespobordeaux.fr

# DE-HORS



Entrée du Forum, installé dans la Maison de la promotion sociale à Artigues-près-Bordeaux ([www.maisondelapromotionsociale.org](http://www.maisondelapromotionsociale.org)).



**Pensées du Forum :** « *Je suis heureuse, et il fait beau* », Sylvie P., agricultrice et présidente d'un syndicat d'initiative. « *J'ai trouvé ce Forum très constructif, les intervenants de qualité et les échanges vivants avec une parole libre, réelle, ancrée dans le vécu* », Corinne H., formatrice en travail social. « *Je dois animer un atelier et mes témoins sont absents* », Yann. L., directeur régional d'un établissement public pour l'intégration et la lutte contre les discriminations. « *J'ai ici le bonheur de ne plus me sentir seul, dans une terre sans frontière où l'intérêt collectif prévaut sur l'individualisme généralisé* », Yannick. G., propriétaire d'un café de pays. « *Quelques mots clés : synergie, coopération, mutualisation et reconnaissances des autres* », Jacques P., chercheur en sciences politiques.

# DE-DANS



Hall du Forum avec les « casimirs » et « la force orange » : PQA et Aggelos.fr concepteurs/organisateurs de la manifestation.



*« L'organisation, originale et conviviale, a mis tout le monde à l'aise. J'ai apprécié le contact avec les casimirs. » / « Besoin d'un rafraîchissement, d'un renseignement pour une destination improbable, d'un peu de compagnie, d'un réchauffement des esprits ? Force orange est là, éblouissant dans sa polaire orange que tous leur jalouent. Derrière toi, devant toi, à côté, au coin d'une porte, d'un arbre. Son don d'ubiquité le rend incroyablement familier et lui confère une vertu toute singulière : la disponibilité. Est-il possible d'en ramener un chez soi ? »*

**Extraits du « Journal en direct »** réalisé par La Gigogne (05 56 12 02 57) et Aggelos (05 57 77 83 83), 4 pages couleurs avec des photos souvenirs remis aux participants dès la fin de la manifestation.



POINT DE VUE

# Les politiques post-contractuelles

**Robert Savy<sup>(8)</sup>,**

président honoraire de la région Limousin

Il existe des « témoins », que les organisateurs de colloque qualifient de « grands », parce que leur analyse est rare, argumentée et structurée. Robert Savy se classe dans cette catégorie. Tout en haut. Témoin son intervention dans la seconde table ronde du Forum, animée par Nathalie Pinel, Cohéo<sup>(9)</sup>.

(8) Membre de l'observatoire des territoires.

(9) [www.coheo.com](http://www.coheo.com)

Mon témoignage est nourri de l'expérience de 18 années de présidence du conseil régional du Limousin (1986-2004) au cours de laquelle j'ai négocié et signé trois contrats de plan Etat-Région, participé à l'élaboration et l'exécution de trois programmes communautaires et suscité ou suivi la préparation d'une vingtaine de contrats de territoires (ville ou pays). Il me conduit à trois séries d'observations.

## **La fin de l'illusion contractuelle**

On a connu les contrats de plan, les contrats de ville, les contrats de pays... Mais la terminologie me semble impropre. On peut parler de contrat, seulement quand un accord de volontés crée des droits et des obligations, qui lient les contractants. Hors, ces instruments contractuels traduisent certes un accord entre des partenaires, mais il s'agit d'un accord entre des partenaires inégaux, d'un accord où le plus puissant d'entre eux n'encourt en réalité aucune sanction s'il est amené à ne pas respecter ses engagements. Cette illusion contractuelle doit être dissipée d'autant plus que l'Etat procède à une reprise en main vigoureuse des politiques contractuelles. Trois exemples pour illustrer mon propos.

### **1. La territorialisation des politiques communautaires**

Avec la nouvelle génération 2007-2013, on s'acheminait vers une association plus grande des régions à l'élaboration et à l'exécution des programmes européens, sur la base de l'expérimentation menée par la région Alsace. On peut craindre aujourd'hui, un retour à une gestion plus nationale de la politique de cohésion, l'Etat retenant pour le financement de ses propres politiques une part importante des crédits européens (FEDER, FSE, FEADER).

## 2. Le renforcement du rôle de l'Etat dans l'aide aux entreprises

La loi du 13 avril 2004 (Acte II de « la décentralisation ») fait de la procédure contractuelle un outil de tutelle. L'article 1 subordonne la mise en œuvre du Schéma régional de développement économique à une convention entre l'Etat et la région qui en définit les objectifs et les moyens. Selon l'article L 1511.5 du Code des collectivités territoriales, une convention passée entre l'Etat et une ville ou un département leur permet d'accorder des aides contre l'avis de la Région.

## 3. L'Etat arbitre de la concurrence entre les territoires

La méthode de l'appel à projet lui permet de choisir les initiatives qu'il soutiendra, témoin les actuels appels à projet sur les pôles de compétitivité, sur les pôles d'excellence ruraux...

# Un nouveau partenariat à inventer

Les politiques territoriales sont le terrain privilégié où s'affrontent les **pouvoirs émergents** (Union européenne – Région – Intercommunalité), qui expriment les nouveaux enjeux et les nouvelles formes d'organisation des territoires, et les **pouvoirs installés** (Etat - Département - Communes). Dans la période récente, les Etats et les départements ont marqué des points contre l'Union Européenne et les régions. Il s'agit de passer d'une concurrence entre institutions organisée autour de la défense ou de la conquête d'un pouvoir, à un partenariat fondé sur la participation à un projet commun. Trois questions sont à se poser avant de définir les directions envisageables.

### 1. Quelle subsidiarité ?

Le principe de subsidiarité reconnu par les traités européens ne vit, en principe, que dans les relations entre l'UE et les Etats membres. Il ne devrait pas couper l'UE des régions et des villes en faisant de l'Etat national son interlocuteur exclusif. Il conviendrait dès lors, de mettre fin à la renationalisation des politiques communautaires, et

de mettre en place un partenariat tripartite (UE, Etat, région) qui s'esquissait déjà dans les actuels programmes européens, et qu'il suffirait d'approfondir.

## **2. Quel rôle pour les régions ?**

La loi du 13 août 2004, comme la réforme constitutionnelle de 2003, a banalisé la région : elle est une collectivité territoriale comme les autres. Or, la région ne se justifie que si elle a un rôle spécifique, qu'elle pourrait remplir mieux que le département ou la commune. Il conviendrait de reconnaître son rôle d'interlocuteur de l'Etat dans l'élaboration de la conduite des politiques territoriales au nom de ses compétences en matière d'aménagement du territoire. A l'exemple de ce qui se passe dans les pays voisins, une « conférence des régions » pourrait constituer un lieu permanent de contact avec l'Etat et ses ministères. Dans les contrats Etat-Région, le volet territorial pourrait être enrichi. Mais sans réforme profonde du Sénat, par conséquent de la Constitution, on voit difficilement comment le Parlement pourrait renforcer le rôle des régions.

## **3. Quelle place pour les acteurs locaux ?**

Le partenariat entre les acteurs privés et les acteurs publics infra régionaux est indispensable au succès des politiques territoriales infra régionales. Parce que la région possède un conseil économique et social ouvert sur la société civile, elle pourrait se voir confier la tâche d'animer ce partenariat.

## **Une méthode à définir**

Les territoires sont différents. Les politiques publiques à mettre en œuvre doivent tenir compte de leurs spécificités respectives. C'est dans le territoire, et pas ailleurs, que le contenu de ces politiques publiques se doit d'être défini... par les acteurs locaux qui le composent. Sans parler de recette, il est tout au plus possible d'esquisser une méthode pour élaborer et conduire ces projets de territoire, à partir de trois pré-requis.

### 1. Une approche intégrée du développement

Les politiques territoriales ne peuvent pas être sectorielles. Dans un territoire à dominante rurale, impossible de se limiter à l'agriculture ! Les services, le tourisme, l'artisanat sont à prendre en considération, de même que les interactions entre ces diverses activités. Nul part, on ne peut s'en tenir à des équipements matériels, et l'investissement immatériel (formation, innovation) sera souvent le plus important.

### 2. Une vision prospective

Un projet de territoire ne peut s'élaborer qu'avec une vision aussi claire que possible du moyen et du long terme : ses atouts, ses handicaps, les tendances de son évolution, les dangers ou les chances qu'il rencontrera doivent être connus si l'on veut mesurer la marge d'insertion d'une politique.

### 3. Une nécessaire évaluation

L'évaluation doit entrer dans la pratique des responsables des territoires. Elle suppose que les objectifs de la politique conduite soient définis au préalable, et que l'on vérifie – chemin faisant ou *in fine* – si les résultats obtenus par rapport à ces objectifs sont cohérents avec les moyens consacrés. L'évaluation n'est pas un jugement porté sur le territoire d'une politique, mais un moyen de l'infléchir lorsque les objectifs ne se révèlent pas pertinents et les moyens pas adaptés.

Robert Savy<sup>(10)</sup>



Retrouvez Robert Savy en interview filmé sur [www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr).  
Réalisation Périphéries productions ([www.periph-prod.com](http://www.periph-prod.com)).

(10) robert.savy@wanadoo.fr



La Friperie interactive – Hall du Forum.

**Animé par l'association « Bruit du Frigo »** ([contact@bruitdufrigo.org](mailto:contact@bruitdufrigo.org)) cet espace convivial en plein cœur du Forum a permis de capter de manière ludique, dynamique et interactive des paroles de participants et d'intervenants. Notamment « *dans les pauses, où les paroles sont plus libres, où les barrières tombent* », affirment Gabi Farage et Yvan Detraz ; co-fondateurs de cette singulière association, qui ne cesse de réinterroger avec des habitants, des artistes, des chercheurs, des architectes, des urbanistes, des élus, etc., « *l'espace où nous habitons* ». Les « *60 T-Shirt sur cintre, façon friperie, réalisés lors du Forum pour mettre en valeur le système du troc, (une pensée contre un T-Shirt)* » illustrent leur étonnant savoir-faire.

# Gouverner à distance : quand l'Etat se retire des territoires

**Renaud Epstein<sup>(11)</sup>,**  
chercheur en sciences sociales

Dans son dialogue avec Robert Savy, Renaud Epstein s'est risqué à de fréquents allers-retours entre la politique de la ville et celle des Pays, pour comprendre derrière les méthodes utilisées, les enjeux qui traversent les politiques publiques actuelles. Son exposé s'appuie sur le texte suivant, publié dans la revue *Esprit* de novembre 2005 (n°319).

(11) Groupe d'analyse des politiques publique / ENS Cachan.

En rupture avec les théories classiques du politique centrées sur la souveraineté et la légitimité des gouvernants, Max Weber avait souligné l'importance des dispositifs incarnant une rationalité légale formelle dans le développement des sociétés capitalistes. Cet intérêt pour les technologies matérielles de gouvernement s'est retrouvé dans les policy sciences américaines qui, dès les années trente, ont cherché à interroger de manière systématique les modes d'intervention et l'efficacité pratique du politique<sup>(12)</sup>. Il faut cependant attendre le début des années quatre-vingt pour que des sociologues s'emparent de ces approches et les diffusent en France<sup>(13)</sup>. Bien que fort distante des analyses développées au même moment dans le champ émergent de l'analyse des politiques publiques, l'étude de la gouvernementalité annoncée par Michel Foucault en 1978 peut s'inscrire dans une même filiation weberienne<sup>(14)</sup>, en ce qu'elle « *impliquait que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de "gouvernementalité" qui supposent, d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers desquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer*<sup>(15)</sup> ».

L'attention ainsi accordée aux procédures techniques du pouvoir, que Foucault a placées au centre de « l'art de gouverner », paraît fertile pour analyser le mouvement de transformation contemporain des modes d'exercice du pouvoir politique qui, pour s'opérer à des rythmes et suivant des modalités variables suivant les configurations nationales, n'en est pas moins à l'œuvre dans l'ensemble des pays développés<sup>(16)</sup>. S'agissant du cas français, les ruptures politiques induites par les réformes institutionnelles

(12) Duran P., « *Genèse de l'analyse des politiques publiques* », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire de l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004.

(13) 2 Cf. notamment Padioleau J.-G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

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

(15) Foucault M., « *La Gouvernementalité* » [1978], in Dits et écrits, Paris, Gallimard, 1994.

(16) Cf. par exemple Rouban L., « Les Etats occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, 1, 1998.

récentes (Acte II de la décentralisation, loi organique relative aux lois de finances) restent largement à penser, ce qui suppose de dépasser un débat national relativement étriqué, opposant d'un côté les tenants de la réforme de l'Etat, qui tendent à réduire le politique à sa dimension managériale et, de l'autre, les contempteurs du (néo-)libéralisme, prompts à assimiler toute transformation du service public à son démantèlement. S'il est réel, le succès planétaire du néolibéralisme n'aboutit pas à un retrait du politique, qui aurait abdicqué face aux forces du marché<sup>(17)</sup>. Plus sûrement, il doit conduire à considérer, comme l'y invitait Foucault, comment l'extension de la liberté est devenue une ressource **pour l'invention de nouvelles technologies de gouvernement de la société**<sup>(18)</sup>. C'est ce que l'on se propose ici de faire, à partir de l'exemple de la politique de la ville et de sa mise en perspective historique.



(17) Le paradoxe mérite d'ailleurs d'être relevé : alors qu'il prône le retrait du politique et de l'Etat, le néolibéralisme aboutit fréquemment à leur réaffirmation.

(18) Barry A., Osborne T., Rose N. (dir.), *Foucault and political reason*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.

L'histoire des quartiers aujourd'hui visés par la politique de rénovation urbaine peut servir de fil pour suivre l'évolution des modes d'intervention de l'Etat dans les territoires, et donc des rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux. Trois modèles successifs de gouvernement émergent de l'examen des politiques qui ont donné naissance aux grands ensembles dans les années cinquante et soixante, puis de celles développées à partir de la fin des années soixante-dix pour améliorer la situation de ces quartiers populaires et enfin de la politique de démolition actuelle : un premier modèle de gestion centralisée du local fondé sur des techniques de normalisation ; un second modèle de gouvernement négocié appuyé sur le projet territorial et le contrat global ; un troisième modèle en voie d'émergence, que l'on peut qualifier de gouvernement à distance, appuyé sur des procédures renouvelées qui transposent dans la sphère publique des techniques issues de la gestion privée.

## **Le gouvernement centralisé du local : la normalisation**

Prenant appui sur une législation centralisatrice héritée de Vichy en matière foncière et de planification urbaine, la politique du logement social qui s'est mise en place dans les années cinquante s'inscrit dans un modèle de gestion centralisée du local. On a coutume de présenter la politique des grands ensembles mise en œuvre à partir des années cinquante comme le résultat de la pensée fonctionnaliste de la Charte d'Athènes de 1933, et de son utopie d'une nouvelle sociabilité capable de surmonter les antagonismes sociaux par le rapprochement physique des classes sociales<sup>(19)</sup>. Cette filiation, pour être réelle, n'en est pas moins partielle. La construction des grands ensembles est d'abord venue répondre à la crise du logement des années cinquante et aux

(19) Kaes R., *Vivre dans les grands ensembles*, Paris, Les éditions ouvrières, 1963.

mouvements de protestation qu'elle a suscités. Face à une situation d'urgence, médiatisée par l'appel de l'abbé Pierre de l'hiver 1954, les pouvoirs publics ont réagi en lançant un programme de cités d'urgence pour les sans-logis, suivi en août 1957 du vote de la loi cadre qui a donné naissance aux ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité). La production des grands ensembles, à laquelle la circulaire Guichard a mis fin en 1973, a accompagné les années de croissance de l'après-guerre.

La politique du logement social s'inscrivait alors dans un ensemble plus vaste de politiques de modernisation économique et sociale du pays, fondées sur la planification urbaine et la production d'équipements collectifs<sup>(20)</sup>. Avec les ZUP, il s'agissait pour l'Etat de se doter d'un outil au travers duquel l'administration pouvait intervenir rapidement – en passant outre les éventuelles oppositions politiques locales et les obstacles liés à la



Sous-sol du Forum où un écran fut installé pour permettre au très nombreux public de suivre en direct les plénières.

(20) Thierry Oblet parle, à propos de cette époque, d'un projet politique de « modernisation de la société par l'urbain » (Oblet T., Gouverner la ville, PUF, 2005).

structure de la propriété foncière – dans des espaces où un besoin urgent en logements se faisait sentir, mais aussi d'organiser, parallèlement à la construction d'habitations à loyers modérés, la création d'équipements publics nécessaires à leurs habitants.

**Trois traits principaux caractérisent la gouvernamentalité au cours de cette période : la centralisation étatique, l'uniformité et la sectorisation.**

Tout d'abord, l'intervention de l'Etat dans les territoires s'organisait de manière centralisée et descendante. La planification s'opérait à l'échelle nationale. La concertation qui l'accompagnait au sein du Commissariat Général du Plan permettait de tester les réactions des principales organisations sociales aux orientations retenues, mais aussi d'infléchir leurs positions et leurs comportements en fonction de ces orientations<sup>(21)</sup>. L'appareil d'Etat avait ensuite la charge de mettre en œuvre les interventions planifiées, soit directement au travers de ses services déconcentrés qui quadrillaient le territoire, soit par le biais de son bras armé, la Caisse des Dépôts et Consignations (et ses filiales). Le pouvoir local était résiduel, dépendant d'un Etat qui disposait, outre le pouvoir règlementaire, d'une tutelle juridique sur les collectivités locales, d'un monopole de l'expertise et de la quasi-totalité des ressources financières.

Ensuite, l'exercice du pouvoir procédait de l'édiction d'un ensemble de règles à vocation universelle. Les aménagements et équipements étaient décidés et financés par l'Etat en fonction d'une programmation élaborée à partir de nomenclatures, de grilles, de ratios et de normes techniques et architecturales précisément codifiées. Le pouvoir s'exerçait donc de manière bureaucratique, au sens où il se fondait sur des règles de portée générale et impersonnelle, faisant l'objet d'une application uniforme à l'échelle nationale. Les grands ensembles illustrent parfaitement cette approche : dans le fil de la Charte d'Athènes qui pro-

(21) Jobert B., *Le social en plan*, Paris, Les éditions ouvrières, 1981.

nait l'idée de libération du sol, les architectes, ingénieurs et promoteurs en charge de leur construction n'ont nié toute contingence territoriale, les contraintes spatiales, matérielles, juridiques, historiques, sociales ou politiques ne devant pas résister à des dispositions réputées rationnelles, permettant une production modélisée, standardisée suivant les normes industrielles de l'époque.

Enfin, l'intervention de l'Etat s'appuyait sur un découpage sectoriel de la société, chaque secteur étant pris en charge par un appareil administratif propre, structuré de manière hiérarchique. Le pouvoir était concentré au sein d'administrations centrales puissantes, tenues par des grands corps qui avaient fini par constituer des secteurs de compétences précisément balisés sur lesquels ils étaient en position de monopole. Emblématiques du modèle général, les politiques urbaines ont d'ailleurs servi de terrain d'études privilégié pour l'analyse des stratégies corporatives des grands corps de l'Etat<sup>(22)</sup>, délimitant les frontières de leur secteur, essaimant au-delà de leur administration vers les cabinets ministériels, les sociétés nationales et le secteur privé pour, in fine, occuper une fonction centrale dans la définition des problèmes et des solutions politiques.

Cette image d'un pouvoir totalement centralisé, dans lequel les acteurs de la périphérie auraient été sans prise sur des politiques conçues « hors sol », a été nuancée par les travaux du Centre de Sociologie des organisations. Prenant l'appareil d'Etat pour objet, les chercheurs de l'équipe de Michel Crozier ont souligné la complexité des jeux d'acteurs qui sous-tendaient la conception et la mise en œuvre des politiques de l'Etat. Le jacobinisme français était largement apprivoisé par le local, au travers d'un réseau de liens complexes unissant les préfets aux élus locaux. La balance des pouvoirs, entre centre et périphérie, s'en trouvait rééquilibrée, la dépendance mutuelle des représentants de l'Etat et des nota-

(22) En l'occurrence celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées (Thoening J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris, Les éditions d'organisation, 1973).

bles conduisant à la prise en compte des intérêts locaux par le pouvoir central<sup>(23)</sup>. Mais il s'agissait d'adaptations limitées, d'une modulation marginale au stade de la mise en œuvre de l'application des normes et des règles produites à l'échelle nationale.

Dans une perspective plus foucauldienne, on pourrait parler à propos de ce modèle de gestion centralisée du local d'une gouvernementalité fondée sur des techniques de normalisation. C'est dans cette approche que se sont inscrits les travaux sur les équipements collectifs menés au début des années soixante-dix par le Centre d'études et de recherches et de formation institutionnelle (Cerfi), fondé par Félix Guattari. A partir du IV<sup>e</sup> plan de développement économique et social (1962-1965), le commissariat général du Plan a mis ces équipements collectifs au centre de l'intervention publique. La pensée planificatrice opérait alors une distinction entre la consommation individuelle préfigurée par la société de consommation « à l'américaine » d'un côté, qui correspondrait à de faux besoins et de l'autre côté la consommation collective, qui viendrait satisfaire de vrais besoins.

Cette distinction fondait une politique d'équipement par laquelle l'État devait prendre en charge de vrais besoins inassouvis par le marché. A partir du VI<sup>e</sup> plan (1971-1975), les planificateurs assignent une nouvelle vocation à ces équipements collectifs, conçus comme les outils d'une gestion spatiale des problèmes sociaux en complément ou alternativement à la gestion catégorielle des populations<sup>(24)</sup>. L'approche généalogique de ces « équipements du pouvoir<sup>(25)</sup> » développée par les chercheurs du Cerfi les a conduit à faire éclater la distinction entre vrais et faux besoins, construits les uns comme les autres de toutes pièces par le pouvoir dominant. Leur analyse renversait le postulat fondateur de cette politique d'équipement : le besoin n'est pas « l'élément subjectif que les

(23) Gremion P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

(24) Jobert B., opus cité.

(25) Fourquet F., Murard L., « Les équipements du pouvoir », *Recherches*, 13, 1973.

**"La participation des habitants se résume aujourd'hui à des opérations de communication qui visent à obtenir leur assentiment sur des projets qu'on a pensé sans eux. Certains disent que c'est de l'information, moi j'appelle ça de la manipulation"**



Montage de la Friperie Intercative, suite à la table ronde Renaud Epstein/Robert Savy.

*équipements collectifs cherchent à satisfaire, mais l'élément objectif de l'assujettissement.* » Autrement dit, loin de construire un envers de la société de consommation en satisfaisant des besoins réels des individus, les équipements collectifs devaient être considérés comme des outils au service de l'activité de normalisation sociale de l'État capitaliste.

Dans un texte récent, Dominique Lorrain montre combien le gouvernement des territoires s'opérait par le biais d'un ensemble plus vaste de technologies de normalisation<sup>(26)</sup>. Disposant d'un monopole de l'expertise technique, l'intervention de l'État procédait de l'énonciation de règles juridiques, de normes

(26) Lorrain D., « *Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ?* » in Lascoumes P., Le Gales P. (dir.), opus cité.

techniques, de protocoles de calcul et autres ratios d'équilibre financier, autant de « pilotes invisibles de l'action publique » qui structuraient l'exercice du pouvoir. A partir de l'exemple de la politique d'assainissement, Lorrain souligne le rôle de normalisation joué par les ingénieurs des Ponts et Chaussées. La doctrine technique en matière d'évacuation des eaux pluviales est fixée dans une circulaire de 1949, autour d'une norme unique de portée universelle. Le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme liant l'obtention des subventions d'Etat (et donc des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations) au respect de la circulaire, celle-ci aura des effets concrets pendant près de trente ans.

Ce recours à la normalisation comme instrument de gouvernement dépasse le seul cas du tout-à-l'égout. Plus largement, la normalisation a organisé l'ensemble des politiques d'aménagement des « trente glorieuses<sup>(27)</sup> », dont notamment la politique des grands ensembles.

## **Le gouvernement négocié des territoires : projet et contrat**

À partir du début des années soixante-dix, cette politique centralisée de modernisation de la société française a montré des signes d'essoufflement. Les critiques des interventions territoriales de l'Etat planificateur ont émergé dans les sphères savantes, appuyées par (et sur) les mouvements sociaux urbains relatifs au cadre de vie, avant d'être reprises par les partis de gauche<sup>(28)</sup>. Elles ont débouché sur une alliance inédite entre un réseau restreint de hauts fonctionnaires et une nouvelle génération de maires issus des élections de 1971 et de 1977, dont Hubert Dubedout a été à la fois le précurseur et la figure emblématique par son

(27) Fourastie J., « *Les trente glorieuses ou la révolution invisible* », Paris, Fayard, 1979.

(28) Amiot M., *Contre l'Etat, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, éditions de l'EHESS, 1986.

action à la tête des Groupements d'Action Municipale, puis de la mairie de Grenoble au cours de la deuxième moitié des années soixante. Refusant la position de « courtier en influence<sup>(29)</sup> » dans laquelle s'étaient cantonnés leurs prédécesseurs, ces élus ont manifesté la volonté de reprendre en main des interventions maîtrisées par l'Etat, la Caisse des Dépôts, les Chambres de Commerce et d'Industrie, ainsi que les grands groupes de services urbains. Par petites touches, ils ont fait évoluer le profil du notable local, au profit d'une figure de l'élus modernisateur, leader d'une ville qui s'est transformée en acteur autonome et stratégique<sup>(30)</sup>.

Ce mouvement s'est accompagné d'une transformation des techniques d'intervention de l'Etat, la gestion centralisée du local laissant progressivement place à un gouvernement négocié des territoires. Tournant le dos à un exercice du pouvoir fondé sur la normalisation, l'Etat a privilégié le projet local et le contrat global avec les collectivités territoriales, nouvelles technologies qui, en permettant l'adaptation de ses interventions en fonction des projets des pouvoirs locaux, facilitaient leur acceptation par ces derniers.

L'association des élus locaux à la définition et à la mise en œuvre des politiques urbaines s'est véritablement amorcée au début des années soixante-dix, dans le cadre de premières expériences contractuelles. L'accès aux financements de l'Etat a alors été relié à un travail de réflexion globale et de programmation de la part des villes, concrétisé par la signature des contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines, des contrats d'aménagement des villes moyennes et des contrats de pays.

(29) Lorrain D., « *De l'administration républicaine au gouvernement urbain* », Sociologie du travail, 4, 1991.  
(30) Padioleau J.-G., « *L'action publique urbaine moderniste* », Politiques et Management Public, 9-3, 1991.  
Voir également Le Gales P. (2003) « *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance* », Presses de Sciences Po, Paris.

**Ces contrats ont jeté les bases d'un nouveau modèle**, qui a guidé l'intervention locale du pouvoir central au cours de la période allant d'une décentralisation à l'autre. Le succès du modèle fondé sur le couplage du projet local et du contrat global entre Etat et collectivités découle cependant moins directement des lois de décentralisation du début des années quatre-vingt que des limites de ces lois, qui ont rapidement suscité d'importants problèmes de coordination de l'action publique. L'option retenue pour conduire la décentralisation (transferts de blocs de compétences homogènes) a prolongé le modèle d'action antérieur, se contentant de déplacer les lignes de partage de la mise en œuvre des politiques publiques. L'émancipation juridique des collectivités locales ne s'est pas traduite dans une réelle autonomie dans la conception des politiques dont elles avaient reçu la charge, conception qui demeurait centralisée et cloisonnée. Les politiques sociales qui ont été transférées aux départements sont demeurées régies par des normes nationales indifférenciées.

Apparemment plus libres de leurs décisions, notamment en matière d'aménagement et de développement économique, les régions sont restées dépendantes des administrations centrales de l'Etat, qui ont conservé la maîtrise de la plupart des ressources financières et sont ainsi parvenues à faire partager leurs choix à l'intérieur des Contrats de Plan Etat Région (CPER). S'ajoutant au cloisonnement sectoriel, le découpage en blocs de compétences et leur répartition entre trois niveaux de collectivités a institutionnalisé une couche supplémentaire de fragmentation des politiques publiques. La décentralisation a donc fait émerger de nouveaux problèmes d'unité d'action, d'autant plus difficiles à gérer que la subordination antérieure des collectivités locales à l'Etat a disparu.

Dans ce contexte, le recours aux contractualisations territoriales a présenté de nombreux intérêts. Tout d'abord, il a permis de prolonger et de concrétiser l'objectif de flexibilité poursuivi par la décentralisation en organisant le passage de normes

et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement sur la base de projets élaborés par les collectivités. **Les normes et les règles générales n'ont pas disparu, mais leur adaptation a été érigée en règle.** On est ainsi passé d'une normalisation assouplie dans l'arrangement implicite à une négociation explicite des normes dans le cadre de projets territoriaux. Ensuite, la systématisation des projets et des contractualisations territoriales a été utilisée pour maîtriser les risques de fragmentation de l'action publique, lesquels n'étaient plus seulement horizontaux (entre secteurs) mais aussi verticaux (entre différents niveaux territoriaux).

Enfin, la logique de projet a permis de concilier des finalités techniques – l'intégration dans un sens commun des interventions de multiples acteurs locaux, relevant de secteurs divers – et une ambition plus démocratique, le projet étant supposé faciliter l'association des habitants à la décision publique<sup>(31)</sup>. En multipliant les contrats aux différentes échelles territoriales et en les emboîtant soigneusement (du CPER à la convention de quartier), l'Etat a ensuite organisé l'alignement, par la négociation, des stratégies et des interventions d'entités politiques autonomes, voire concurrentes.

Ces contractualisations territoriales se sont multipliées au cours des années quatre-vingt et quatrevingt-dix, pour finir par couvrir la quasi-totalité des territoires et des secteurs de l'action publique, jusqu'aux plus régaliens. Si cette pratique fondée sur la négociation entre l'Etat et les pouvoirs locaux (en lieu et place de la subordination antérieure) s'est ainsi généralisée, concernant aussi bien les territoires ruraux qu'urbains, c'est dans ces derniers qu'elle s'est formalisée, pour répondre à la crise des grands ensembles d'habitat social. La politique de la ville, dont l'émergence est concomitante aux lois de décentralisation, est à bien des

(31) Pinson G., « Projets urbains et construction des agglomérations », « Les Annales de la recherche urbaine », 82, 1999.

égards emblématique de cette technique de gouvernement, dont elle a même constitué le modèle, dans le double sens du prototype (fonction expérimentale) et de l'idéal (exemplarité)<sup>(32)</sup>.

Les premières années de la politique de la ville sont fréquemment présentées sous l'angle de l'épopée militante. Le grand récit commence avec le groupe Habitat et Vie Sociale, réunissant des hauts fonctionnaires de l'Équipement et des Affaires Sociales, qui débouchera en 1977 sur une offre contractuelle présentant des caractéristiques inédites, qui se retrouveront par la suite dans l'ensemble des procédures de la politique de la ville : **le projet global** (articulant interventions sur le cadre bâti et en matière de vie sociale), **la transversalité** (avec l'implication de plusieurs ministères), **le ciblage** (opéré sur une base territoriale et non plus en fonction de catégories sociales) et **le recours aux associations** (réunissant les forces vives des quartiers, engagées dans la contestation des modes d'organisation des services sociaux et urbains). Le récit se prolonge avec plusieurs rapports administratifs<sup>(33)</sup> liant critique de l'action sectorielle et valorisation du local. Développant des analyses proches à partir d'entrées thématiques différentes, chacun de ces rapports a engendré de nouveaux dispositifs territoriaux dont la réunion a constitué l'ossature de la politique de la ville.

A partir de 1989, la politique de la ville est sortie de la sphère militante et expérimentale. François Mitterrand en a affirmé le caractère prioritaire, avec l'ambition affichée d'en faire un vecteur de la modernisation de l'État, chargée d'adapter son action à la « nouvelle question sociale<sup>(34)</sup> ». Les années quatre-vingt-dix ont alors vu la politique de la ville s'engager dans un double mouvement d'extension (multiplication des sites visés et pas-

(32) Pour une présentation et des analyses plus détaillées que celles ici proposées de l'histoire et des évolutions de la politique de la ville au cours du dernier quart de siècle, se reporter aux nombreux articles que lui a consacré la revue *Esprit*, notamment dans les numéros de février 1991 (*La France des banlieues*), novembre 1999 (*Quand la ville se défait*) et mars-avril 2004 (*La ville à trois vitesses*).

(33) Rapports de Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (1981), de Gilbert Bonnemaïson sur la sécurité et la prévention de délinquance (1983) et d'Hubert Dubedout sur le développement social des quartiers (1983).

(34) Donzelot J., Estebe P., *L'État animateur*, Paris, Seuil, 1994.

sage d'un traitement centré sur des quartiers à une gestion à l'échelle de l'agglomération) et de diffusion de ses modes opératoires dans l'ensemble des administrations sectorielles. Ce mouvement s'est prolongé à partir de 1999 avec la loi Voynet<sup>(35)</sup>, qui a généralisé les projets et les contractualisations globales à l'échelle des pays et des agglomérations.

C'est ainsi que des techniques initialement expérimentales, destinées à la seule gestion des quartiers HLM en crise, se sont imposées pour construire un nouveau modèle de gouvernement des territoires. Fondatrice de ce modèle, la politique de la ville permet d'en révéler les principaux traits, qui s'opposent terme à terme avec ceux du précédent : la primauté du projet local vs l'uniformité des normes, l'approche globale vs la logique sectorielle, la contractualisation entre collectivités et services déconcen-



Plafond de la cafétéria du Forum ou observatoire local ?

(35) Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

trés de l'Etat vs la hiérarchie du modèle centralisé. Ce processus trop sommairement résumé a fait l'objet d'analyses contrastées au milieu des années quatre-vingt-dix : à la célébration de l'avènement d'un Etat animateur<sup>(36)</sup> a répondu le constat d'échec d'une politique réformatrice face aux réactions de protection des administrations sectorielles<sup>(37)</sup> ou la dénonciation d'une politique, dont la rhétorique sociale et modernisatrice occulterait voire participerait d'un accroissement du contrôle politique des municipalités par l'Etat<sup>(38)</sup>. Le point d'accord qui émerge quant au caractère précurseur et modèle de la politique de la ville n'en est que plus remarquable :

*« Cette politique a constitué l'occasion pour roder, avec la caution du politique, un modèle d'action publique nouveau où la légitimité du service public n'est plus fondée sur la conformité à des normes centrales régissant une profession mais plutôt sur la négociation permanente<sup>(39)</sup>. »*

## Le gouvernement à distance

Quelques années plus tard, ces résultats sont fortement discutés. Pendant que certains chercheurs réévaluent leur analyse de la politique de la ville<sup>(40)</sup>, d'autres remettent en cause la vision idéalisée qu'avaient diffusée les premiers, en soulignant la fragilité des coopérations qui se nouent dans le cadre contractuel<sup>(41)</sup> et leur portée limitée par comparaison aux politiques de discrimination positive<sup>(42)</sup> et d'*empowerment*<sup>(43)</sup> développées Outre-Atlantique. A ces critiques savantes s'ajoutent celles formu-

(36) Donzelot J., Estebe P., opus cité.

(37) Damamme D., Jobert B., « *La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique* », Revue française de science politique, 45-1, 1995.

(38) Chevalier G., « *Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville* », Revue française de sociologie, 37, 1996.

(39) Damamme D., Jobert B., opus cité.

(40) Donzelot J., Estebe P., « *Réévaluer la politique de la ville* », in Balme R., Faure A., Mabileau A., « *Les nouvelles politiques locales - Dynamiques de l'action publique* », Paris, Presses de Sciences Po., 1999.

(41) De Maillard J., « *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues* », Paris, LGDJ, 2004.

(42) Kirszbaum T., « *La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine.* », Pouvoirs, 111, 2004.

(43) Donzelot J., « *Faire société : la politique de la ville aux Etats-Unis et en France* », Paris, Seuil, 2003.

lées par la Cour des comptes dans le rapport qu'elle a consacré à la politique de la ville en 2002, en tout points semblables à celui qu'elle avait publié sept ans plus tôt : empilement des procédures débouchant sur des montages financiers complexes et opaques, caractère partiel, voire purement formel des accords locaux, flou des objectifs débouchant sur une absence d'évaluation, dilution et impact limité...

Face à ces critiques, rares sont les voix qui se sont élevées pour défendre la politique de la ville, témoignant de la faiblesse de son ancrage politique, administratif et social. C'est dans ce contexte que Jean-Louis Borloo a été nommé ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine. Pendant l'année qui a suivi sa nomination, il a multiplié les discours sombres sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, présentés comme des « ghettos » qu'il faudrait « casser » – reprenant là une terminologie inaugurée par Marie-Noëlle Lienemann en 2001 – pour sauver une « République en danger ». La dramatisation des enjeux s'est accompagnée d'une dénonciation de la faiblesse des moyens dévolus à ces quartiers et des rigidités administratives entravant la mise en œuvre des décisions prises en leur direction par les pouvoirs politiques. Cette dernière critique englobait la technocratie du ministère du Budget qui limitait le montant et la disponibilité des crédits votés par le Parlement ainsi que les services déconcentrés de l'Etat impliqués dans les contrats locaux.

Ce diagnostic ouvrait la voie à la remise en cause d'une politique qui avait toujours affiché son caractère temporaire, prétendant s'effacer une fois son œuvre de transformation de la gestion territoriale réalisée. Et de fait, avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, se clôt un cycle d'un quart de siècle au cours duquel les interventions urbaines se fondaient sur le projet

local et le contrat global. La politique de rénovation urbaine a fait l'objet d'un affichage politiquement habile, l'inscrivant dans le prolongement de la politique de renouvellement urbain amorcée par le gouvernement de Lionel Jospin, renforcée par des moyens supplémentaires et une simplification des procédures administratives.

L'affirmation d'une continuité politique a pourtant été immédiatement contredite par la terminologie retenue, avec le passage du « renouvellement urbain » à la « rénovation urbaine », appellation qui était jusque-là associée aux opérations de destruction des quartiers anciens des centres-ville menées dans les années soixante. La rénovation urbaine avait alors accompagné la construction des quartiers de grands ensembles, pour déboucher sur le transfert des populations modestes des centres-ville vers ces quartiers périphériques aujourd'hui visés par la politique de la ville. En outre, la simplification administrative opérée est loin d'être une opération neutre, relevant de la seule sphère de la gestion. Au contraire, elle correspond à **l'introduction de nouvelles technologies de gouvernement qui transforment radicalement la politique de la ville**, mettant fin à l'approche qui l'avait guidée avec une relative constance depuis ses origines.

La rénovation urbaine prend appui sur les dispositions du Pacte de Relance pour la Ville du gouvernement d'Alain Juppé, qui a marqué une première – et éphémère – rupture avec la logique du projet local et du contrat, en privilégiant une politique centralisée d'exonération fiscale indexée sur une hiérarchisation nationale des quartiers, en fonction d'un indice synthétique d'exclusion. En créant les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), catégorie territoriale réunissant 751 quartiers précisément périmétrés, le pouvoir central s'est alors doté d'un instrument lui permettant de développer une action directe – déliée du partenariat local – dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville<sup>(44)</sup>.

(44) Estebe P., « L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville » (1982-1999), Paris, L'Harmattan, 2004.

## Les territoires doivent faire attention à ne pas être victimes de leur appétit.

Paroles de Robert Savy dans son dialogue avec Renaud Epstein.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a approfondi cette logique centralisatrice, sur laquelle était revenu le gouvernement Jospin. La politique de la ville ne concerne désormais plus que les ZUS, laissant de côté plus de la moitié des quartiers qui avaient été définis comme prioritaires par les acteurs locaux. Le pouvoir central ne se contente pas de redéfinir les cibles de l'action ; il reprend aussi en main la formulation des objectifs, précisément arrêtés dans l'annexe de la loi, au travers de 65 indicateurs de moyens et de résultats dont le suivi est assuré par un nouvel observatoire national des zones urbaines sensibles.

Enfin et surtout, la définition et la mise en œuvre des interventions dans ces ZUS ne s'opèrent plus par le biais de négociations entre les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires. La création d'une nouvelle agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), présentée comme un « guichet unique » destiné à simplifier la conduite des opérations, change en effet la donne. Chargée de la réalisation du programme de rénovation urbaine défini par le gouvernement pour la période 2004-2008, l'ANRU centralise les crédits nationaux consacrés à l'aménagement et au logement social, que son conseil d'administration affecte de manière discrétionnaire à un nombre réduit de projets de démolition-reconstruction proposés par les maires<sup>(45)</sup>.

(45) Pour de premiers éléments de bilan sur l'action de l'ANRU, voir : Comité d'évaluation et de suivi, « bilan d'étape du programme national de rénovation urbaine », Paris, ANRU, 2005. Tranb J., « La rénovation urbaine ou comment en finir avec les quartiers d'habitat social », Esprit, 1, 2005.

Le mouvement de centralisation qui s'opère ainsi s'accompagne d'un double rabattement de la politique de la ville, d'une diversité de projets territoriaux à une stratégie unique et uniforme de démolition, et d'une approche globale vers une logique purement sectorielle. La politique de la ville laissait aux élus locaux et aux représentants locaux de l'Etat le choix entre une pluralité de stratégies (discrimination positive, médiation et valorisation des quartiers populaires, transformation de la gouvernance d'agglomération), correspondant à des lectures alternatives des enjeux socio-urbains<sup>(46)</sup>.

La politique de rénovation urbaine restreint fortement l'éventail des objectifs et des stratégies possibles. Elle se réduit à une approche unique, visant à remettre « à la moyenne » des quartiers considérés exclusivement sous l'angle de leurs handicaps urbains (morphologie, niveau d'équipement, enclavement) et sociaux (concentration des populations défavorisées et issues de l'immigration). Les instruments mis en place par la loi (ANRU et Zones Franches Urbaines) sont entièrement tournés vers cet objectif : restructuration urbaine des quartiers et réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées par des démolitions massives d'un côté, développement d'activités économiques par les exemptions fiscales de l'autre. En cela, la loi Borloo clôture un cycle de long terme de la politique de la ville qui avait été marqué par l'ambition de porter de concert la requalification physique des lieux et la promotion économique et sociale de leurs habitants. Le cycle qui s'annonce se caractérise au contraire par une dissociation entre l'investissement sur le cadre bâti, dans le cadre d'un dispositif procédural recentralisé et les interventions à caractère social (au sens large) qui sont renvoyées vers les politiques de droit commun ou laissées à la seule initiative des collectivités locales<sup>(47)</sup>.

(46) Behar D., « *Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ?* », Les Annales de la recherche urbaine, 68-69, 1995.

(47) Jaillet M.-C. « *La politique de la ville en France : histoire et bilan* », Regards sur l'actualité, 296, 2003.



**Cette centralisation des interventions urbaines peut paraître surprenante**, dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation. Elle éclaire le processus à l'œuvre avec l'Acte II de la décentralisation, qui n'est pas la simple répétition de l'Acte I, lequel avait ouvert la voie à l'essor contractuel. Car l'Acte II s'accompagne de réformes administratives qui transforment le mode de conception et de mise en œuvre des politiques de l'Etat. L'entrée en application de la Loi organique sur les lois de finances (LOLF) d'août 2001 constitue une première rupture majeure<sup>(48)</sup>. Elle s'accompagne d'une seconde évolution, moins visible mais tout aussi importante : la dissociation entre décentralisation et déconcentration. Le couplage de ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir du centre vers la périphérie avait permis d'établir un certain équilibre entre Etat local et collectivités locales, concrétisé par la signature de divers contrats. La combinaison de l'Acte II et de la LOLF brise ce lien.

(48) Cf. Trosa S., Perret B., « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles », *Esprit*, 2, 2005.

L'accroissement des pouvoirs des collectivités locales s'opère largement par captation des compétences des services déconcentrés de l'Etat, conduisant à leur affaiblissement corollaire. La LOLF renforce ce mouvement de concentration, en donnant au Parlement et aux administrations centrales un rôle prépondérant dans la définition des programmes de l'Etat, avec pour effet corollaire la restriction des capacités d'adaptation des objectifs et des mesures dont disposaient jusque-là les services déconcentrés. Ces évolutions convergentes témoignent d'une rupture majeure dans les modalités d'exercice du pouvoir. Tout se passe comme si l'Etat n'avait plus besoin d'être présent dans le local pour y agir. Au contraire, il organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance. Cette prise de distance permet au pouvoir central de se protéger de l'emprise des pouvoirs locaux, qui restreignent ses marges de manœuvre.

Dans un système politique qui demeure marqué par le cumul des mandats, les élus locaux sont aussi des élus nationaux, disposant à ce titre d'un accès privilégié aux ministres et à leurs cabinets. Les demandes qu'ils adressent au pouvoir central sont d'autant plus pesantes pour ce dernier qu'elles sont largement relayées au sein de l'appareil administratif d'Etat, des services déconcentrés vers les administrations centrales. Le choix de confier la politique de rénovation urbaine à une Agence nationale –plutôt qu'aux services du ministère de l'Equipement ou de la Ville– peut ainsi se lire comme une volonté de rupture avec une organisation administrative qui assurait l'appropriation du pouvoir central par les pouvoirs locaux. La rénovation urbaine débouche donc sur une politique centralisée, uniforme et sectorielle. Il faut pourtant se garder de lire ce mouvement sous l'angle du retour au gouvernement centralisé du local. Car la gouvernementalité qui se dessine ne s'appuie plus sur l'autorité, sur une normalisation par les

règles imposées aux acteurs locaux. Au contraire, les nouvelles technologies mises en place permettent au pouvoir central de s'exonérer de la contrainte pour guider l'action des acteurs de la périphérie. C'est en toute liberté que les collectivités locales définissent leurs projets de démolition et les soumettent à l'ANRU, laquelle dispose d'un pouvoir de sélection discrétionnaire. La distribution des ressources de l'Etat ne s'opère donc plus en fonction de normes nationales, pas plus qu'elle n'est conditionnée par une négociation locale. Plus sûrement, elle résulte d'un **processus de mise en concurrence nationale des projets locaux**.

L'ANRU ayant choisi de concentrer son intervention sur une centaine de projets (alors que la géographie prioritaire de la politique de la ville comprend près de 1 300 quartiers), les acteurs locaux se trouvent de fait en concurrence pour l'accès aux ressources de l'Agence. Le recours à un système d'appel à projets permet à celle-ci de responsabiliser les élus locaux en leur confiant la charge de la définition du projet de démolition à mettre en œuvre sur le territoire. Mais dans le même temps, cette technique restreint fortement leur autonomie. Car dans un régime de concurrence entre collectivités, celles dont le projet serait rejeté (ou simplement reporté) risquent de voir se fermer pour quelques années l'accès aux ressources du pouvoir central. Pour minimiser ces risques, les élus sont donc amenés à intégrer l'approche et les objectifs définis par l'Agence : démolir beaucoup pour « changer l'image » des quartiers, réduire la concentration des populations pauvres en construisant des logements susceptibles d'accueillir des populations plus fortunées. On peut par ailleurs penser que ce processus de mise en concurrence explique largement le consensus politique qui continue d'entourer la rénovation urbaine : le choix des sites bénéficiant des ressources nationales étant opéré de manière relativement arbitraire par l'ANRU, il peut en effet sembler risqué pour un élu local de critiquer cette politique.

Tout comme la politique de la ville a servi de modèle pour le gouvernement négocié des territoires dans la période allant d'une décentralisation à l'autre, on fait ici l'hypothèse que la politique de rénovation urbaine annonce l'émergence d'un nouveau modèle néo-libéral de gouvernement à distance des territoires, appelé à s'étendre au-delà des seules opérations de démolition menées dans les quartiers de grands ensembles. On pourrait objecter que la portée de la loi Borloo est non seulement limitée dans le temps (2004-2008), mais aussi qu'elle pourrait connaître le même sort que le Pacte de relance pour la ville, qui avait déjà sorti la politique de la ville de la logique contractuelle en 1996, avant que l'alternance politique de 1997 ne débouche sur un nouvel essor de cette dernière. Cette perspective paraît cependant peu probable, les débats parlementaires n'ayant pas révélé de clivage partisan autour de la rénovation urbaine. Celle-ci apparaît relativement consensuelle, tout comme le sont la LOLF et l'approfondissement de la décentralisation<sup>(49)</sup> qui introduisent des ruptures sur lesquelles il sera difficile de revenir. Le retour à des contractualisations globales supposerait que les services déconcentrés de l'Etat parviennent à retrouver des compétences (dans tous les sens du terme) nécessaires pour jouer un rôle actif dans les contrats, ce qui paraît difficilement imaginable dans le contexte actuel. Plus sûrement, les instruments qui ont été mis en place sont appelés à structurer, selon leur logique propre, l'action publique dans les années à venir.

On peut en outre relever de multiples signes témoignant de la diffusion au-delà de la rénovation urbaine des procédures techniques sur lesquelles cette dernière repose. C'est ainsi que le transfert des moyens d'intervention du pouvoir central, de l'appareil administratif de l'Etat vers des agences *ad hoc*, ne

(49) Les polémiques actuelles qui opposent le gouvernement aux régions et aux départements ne portent pas sur le principe des transferts de compétences, mais sur les modalités d'évaluation des charges transférées, qui déterminent le montant des compensations financières.

se limite pas à la rénovation urbaine, mais s'étend aux infrastructures de transports, aux projets industriels ou même à la recherche. De la même façon, le recours à la technique de l'appel à projets – qui court-circuite les services locaux de l'Etat pour organiser une mise en concurrence nationale des projets locaux – dépasse les seules interventions urbaines, concernant désormais aussi bien les politiques économiques (pôles de compétitivité) que sociales (maisons de l'emploi, dispositifs de réussite éducative).

**Le modèle qui s'ébauche est donc caractérisé par un mouvement de retrait de l'Etat, qui s'extrait des territoires pour mieux les gouverner à distance.** Ce retrait vise à réduire l'emprise des élus locaux (relayés au sein de l'appareil administratif d'Etat) sur les choix politiques nationaux, et correspond donc à une recherche de restauration de l'autorité politique centrale, à la fois sur les administrations et sur les élus locaux. Mais cette autorité ne passe plus par la hiérarchie, ni même par la négociation. Plus sûrement, elle s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux. Le mouvement ainsi caractérisé peut en cela s'analyser comme le signe de l'émergence d'une nouvelle gouvernamentalité, en prolongeant le sens donné à ce terme par Foucault, qui la définissait comme l'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres.

**Renaud Epstein**<sup>(50)</sup>

(50) renaud.epstein@free.fr



Retrouvez Renaud Epstein en interview filmé sur [www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr). Réalisation Périphéries productions ([www.periph-prod.com](http://www.periph-prod.com))



Qu'avez-vous pensé de la table ronde entre Renaud Epstein et Robert Savy, animée par Nathalie Pinel ([www.coheo.com](http://www.coheo.com)) ?

# Le cafetier, ambassadeur de son territoire : les cafés de pays

**MOPA**, [www.assiettecafedepays.com](http://www.assiettecafedepays.com)

Tricandilles, vin, accordéon, noix grillées, jus de pomme, pastis (le gâteau!) et savoir-vivre, ont ponctué les pauses du Forum grâce aux cafetiers venus, les poches et les mains pleines d'excellentes productions locales. Encore merci et bonne route à ce label.

La MOPA, « *Cellule d'animation, centre de ressources, lieu d'information* » sur le développement touristique en Aquitaine, rappelle ici en quelques lignes la genèse et le contenu des Cafés de Pays.

« Cafés de Pays » est un label développé par la Fédération Nationale des Pays d'Accueil Touristique, qui se propose d'intégrer les cafetiers dans les dynamiques de développement local. En 2005, les régions Aquitaine, Bretagne, Haute Normandie, Basse Normandie et Languedoc Roussillon s'engagent dans l'opération. Son concept est de faire du cafetier un ambassadeur de son pays, en rendant son établissement :

- **lieu de promotion des productions locales,**
- **espace de diffusion culturelle,**
- **et relais d'une information touristique écrite et orale.**

La FRPAT (Fédération Régionale des Pays d'Accueil Touristique) coordonne la mise en place de l'opération, conformément aux orientations de la politique régionale agricole, touristique et rurale. En Aquitaine, l'opération bénéficie ainsi, pour son lancement, d'une implication forte du Conseil régional d'Aquitaine pour l'équipement et la rénovation des cafés. En 2006, 23 cafés aquitains ont été labellisés. Ils proposent des boissons régionales servies au verre ou à la bouteille, des casse-croûte de Pays et des animations. Voici un petit tour d'Aquitaine des cafés labellisés...

**En Périgord Vert,** huit cafés proposent des vins rouge et rosé Bergerac AOC, des jus de fruits fermiers, des apéritifs de châtaigne et de noix, des casse-croûte aux grillons de canard, foie gras, jambon de pays, rillettes d'oies, omelettes aux cèpes, gâteaux aux noix...



La régie du Forum installe le stand « café de pays ».



**En Pays des Bastides**, quatre cafés déjà Assiettes de Pays accompagnent leurs produits variés : noix du Périgord, pommes, cabécou, enchaud, châtaignes, canard sous toutes ses formes avec du Bergerac, Monbazillac, Pécharmant et du Ratafia à la prune.

**En Gironde**, le jambon de Pays, le fromage, mais aussi l'alose, sont servis dans les cinq cafés labellisés. Le tout arrosé de vins de Bordeaux (Médoc, Entre-deux-Mers, Fronsac...).

**Dans les Landes**, les produits des casse-croûte proposés dans les six cercles sont variés : conserves de porc, canards gras, daube de bœuf, confiture, accompagnés de floc de Gascogne, de Tariquet, de Sainte-Croix du Mont...

Vite les adresses !



**En savoir plus**

MOPA / [www.aquitaine-mopa.fr](http://www.aquitaine-mopa.fr)

*Mission des Offices de tourisme et des Pays touristiques d'Aquitaine.*

*Conseil régional d'Aquitaine - Tour 2000*

*14, rue François de Sourdis*

*33077 Bordeaux cedex*

*Tél. : 05 57 57 03 88*

*Fax : 05 56 56 38 00*

*[mopa-aquitaine@wanadoo.fr](mailto:mopa-aquitaine@wanadoo.fr)*

# Pas de place pour la pensée métaphysique<sup>(1)</sup> !

**Retour sur les 20 ateliers du Forum**

[www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr)<sup>(2)</sup>

Que reste-il des 20 ateliers du Forum ?

Des éléments de « méthodes » (cf. partie suivante) et des « perspectives » (cf. avant dernière partie), sans oublier des problématiques, des contacts et des documents signalés ci-après. Pour celles et ceux qui souhaitent reprendre les échanges là où ils les ont laissés... à la fin de l'un des « trop courts ateliers », volontairement limités à 1 h 30 de débats. Il en fallait pour tout le monde.

(1) Titre emprunté au Journal en direct (La Gigogne).

(2) Rubrique : PQA > Chantiers > Forum des territoires.

## Légende de chaque atelier



Témoins et expériences présentés



Paroles de l'atelier (A retenir)



Conseils de lecture de Mlle Stéphane<sup>(3)</sup>

## ► Atelier

### Communiquer sur les projets de coopération

*Animé par Michel Peraldi, coordinateur interrégional Grand Sud-Ouest Leader+ et directeur du service solidarité et développement des territoires au Conseil régional d'Auvergne<sup>(4)</sup> et Renaud Merle, Cabinet Résolutions, Auvergne<sup>(5)</sup>.*

La coopération est facteur d'ouverture et de changement pour les acteurs locaux, voire d'adaptation des territoires aux mutations de la société et du développement rural. Elle représente de plus un enjeu important au regard de la future politique européenne de développement rural 2007-2013. C'est en ce sens qu'il est nécessaire de sensibiliser les territoires à l'Europe. Des outils tels que Leader+ peuvent contribuer à faire passer ce message européen et à doter les territoires d'une dimension européenne. Dans un premier temps, l'atelier présente les enjeux de cette coopération (immédiats et futurs) pour les territoires et les bonnes raisons de coopérer. En second lieu, cet atelier aborde les moyens de sensibiliser ces territoires à ces enjeux. Le cabinet Résolutions apporte des éléments de réponse et une analyse de l'existant en s'appuyant sur un dia-

(3) Stéphane Denjean, chargée de gestion de l'information de PQA / Tous les document signalés sont disponibles en ligne ou à PQA (stephane.denjean@aquitaine-pqa.fr)

(4) [www.cr-auvergne.fr](http://www.cr-auvergne.fr)

(5) [re-solution@wanadoo.fr](mailto:re-solution@wanadoo.fr)

gnostic réalisé auprès des territoires Leader+ du Grand Sud-Ouest ces derniers mois (plaquette, documents audiovisuels, rencontres, etc.). Différentes expériences de coopération et réflexions en cours illustrent ces propos pour mettre en évidence les pratiques permettant de doter les territoires de cette dimension européenne.



Christine Fraux ([christinefraux.thiviers@wanadoo.fr](mailto:christinefraux.thiviers@wanadoo.fr)), directrice mission locale Haut Périgord en binôme avec Valérie Valles, animatrice du territoire Leader+ Périgord Vert ([leader.hp@perigord.tm.fr](mailto:leader.hp@perigord.tm.fr)). Témoignages sur un projet de coopération intitulé « Terres de jeunes » mené avec un partenaire irlandais : réalisation d'un DVD par les jeunes des deux territoires sur leur quotidien et métiers de leur territoire. Sébastien Carlier, chargé de mission éducation au territoire et action culturelle, Parc naturel régional des Landes de Gascogne ([s.carlier@parc-landes-de-gascogne.fr](mailto:s.carlier@parc-landes-de-gascogne.fr)). Témoignage sur un projet intitulé « Voix de Traverse », mené avec un partenaire marocain, élaboré et mis en œuvre selon une logique très participative (habitants, écoles, associations etc.). Christophe Lambert ([pol.cl@club-internet.fr](mailto:pol.cl@club-internet.fr)), directeur du territoire Leader+ Châtaigneraie Limousine. Témoignage sur la réflexion en cours en matière de communication à mettre en œuvre sur leur territoire à partir d'un audit en matière de coopération.



« Communiquer sur un projet, c'est le maîtriser. La coopération, c'est nouveau. Il faut se donner le temps. Il faut aussi en finir avec ce sentiment de distance entre les acteurs de terrain et les gens de communication. Le développement territorial, c'est terrible. On s'y enferme. **Bannissons notre verbiage, il faut humaniser ce que l'on fait.** »



- La coopération au cœur de la cohésion [Interreg] / Info-regio Panorama, n°17, septembre 2005
- Coopérations internationales entre villes : de l'échange à la coproduction de savoir-faire / Cahiers du CR-DSU, n°43, printemps-été 2005
- Transfrontalier : des réalisations malgré le flou juridique : dossier / La Gazette des communes, 30 mai 2005
- Elaborer son projet de coopération transnationale et/ou inter-territoriale : / UNA Leader +, 2004
- La coopération décentralisée des collectivités territoriales / Pierre Laye, Lettre du cadre territorial, 2005
- La coopération décentralisée et le développement local / César Noizet, L'Harmattan, 2003
- Trois pistes pour coopérer avec les pays d'Europe centrale et orientale / Lettre du développement local (ETD), n°28, septembre-octobre 2003

@ [www.cr-auvergne.fr](http://www.cr-auvergne.fr) / [www.una-leader.org](http://www.una-leader.org)  
[www.thiviers.fr](http://www.thiviers.fr) / [www.parc-landes-de-gascogne.fr](http://www.parc-landes-de-gascogne.fr)



Stand de la Machine à Lire, librairie indépendante de Bordeaux ([www.machinalire.com](http://www.machinalire.com)) présente au Forum pour présenter tous les ouvrages signalés en ateliers.

## ► Atelier

### Evaluer un projet de territoire

*Animé par Philippe Tizon, enseignant chercheur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (IUP Aménagement et développement territorial)<sup>(6)</sup>.*

Dans la mise en œuvre des politiques publiques, l'évaluation a longtemps souffert d'une image négative, perçue comme « une obligation et une charge de travail supplémentaire », voire assimilée à une sanction. Pour autant, d'aucuns estiment que cet exercice doit être « utile, utilisable et utilisé », et qu'il ne sert à rien « d'en faire pour en faire ». A l'occasion de cet atelier, quatre témoins évoquent leur expérience, leurs pratiques professionnelles, sur des échelles géographiques diverses, illustrant la créativité, l'originalité et les questionnements communs qui traversent et inspirent les territoires de projet. Ces regards croisés soulignent l'intérêt d'adopter l'évaluation comme mode de pilotage stratégique, prétexte vertueux à la participation, ou bien encore outil de progrès et support d'animation d'un territoire... Et de tirer quelques principes essentiels pour faire de l'évaluation utile, utilisable et utilisée.



Entre deux ateliers, ça tchatte encore...

(6) philippe.tizon@univ-pau.fr



Battita Boloquy, directeur du Conseil de développement du Pays Basque, Nathalie Guillet & Maryline Rateau, chargées de mission Pays de Gâtine, Valérie Beltrando, chargée de mission « Evaluation » Leader + Quercy Rouergue<sup>(7)</sup>, Hélène Schwartz, directrice de la communauté de communes Lomagne Gersoise.



« A retenir de l'atelier, un préalable : des intentions stratégiques claires, exprimées... Un souci : naviguer entre une injonction supérieure (*bottom up*) et un état d'esprit volontaire (*Top down*... Une astuce : se fixer 2 à 2, « pas plus », des indicateurs stratégiques LO-CA-LE-MENT... **Une confiance : des outils concrets d'évaluation existent, on en a vu !** »



- Evaluation des politiques locales / Vincent Potier et Magali Bencivenga, Le Moniteur, 2005
- La dynamique de l'évaluation face au développement durable / dir. Claudine Offredi, L'Harmattan, 2004
- Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique / Jean-Yves Bion et Patrick Moquay, CERTU, mai 2004
- Conduite et évaluation d'un projet de territoire / Abdellah Mezziouane, La Lettre du cadre territorial, 2003
- Evaluation, action publique territoriale et collectivités / Maurice Baslé, Jérôme Dupuis et Sylviane Le Guyader, L'Harmattan, 2002
- Le projet de territoire : élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire / Didier Minot, La Bergerie nationale, 2001

@ [www.lurraldea.net](http://www.lurraldea.net) / [www.gatine.org](http://www.gatine.org) /  
[www.lomagne-gersoise.com](http://www.lomagne-gersoise.com)

(7) [valerie.beltrando@wanadoo.fr](mailto:valerie.beltrando@wanadoo.fr)

## ► Atelier

### Les Partenariats publics-privés

*Animé par Jean Lavie, syndicaliste, conseiller au conseil économique et social d'Aquitaine (CESR), et élu local<sup>(8)</sup>.*

« Le partenariat public-privé (PPP) existe lorsque des acteurs publics et des acteurs privés décident d'agir en accord pour répondre de la manière la plus efficace possible à un besoin collectif, par un partage des responsabilités, des ressources, des risques et des bénéfices... sociaux et économiques. » Sommes-nous d'accord sur cette définition ? Comment ce mode d'organisation s'inscrit-il dans des projets de territoires communaux, inter communaux, voire de pays ou de région ? Comment évoluent les PPP dans des domaines aussi variés que la formation, l'emploi, l'économie, le logement, la culture, l'action sociale, l'environnement, l'eau, le tourisme, les infrastructures, etc. ? A partir d'un témoignage sur les dispositifs de microcrédits qui associent partenaires privés et publics pour encourager sur des territoires fragilisés le droit d'entreprendre, les participants sont invités à partager, de façon concrète et pragmatique, un certain nombre de questions qui traversent les PPP en général... avant de resserrer les débats sur deux ou trois problématiques centrales pour dessiner ensemble quelques repères pour l'action.



Jean-Marc Ewald<sup>(9)</sup>, directeur de l'association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE) en Aquitaine.

(8) <http://cesr-aquitaine.fr>

(9) [jm.ewald@adie.org](mailto:jm.ewald@adie.org)



Comment ouvrir la porte au « privé » ?



« **Des recettes existent pour des associations.** Il faut construire le partenariat à partir du cœur de métier de l'entreprise, développer des partenariats simples et adaptables grâce à des réseaux, mettre en avant la légitimité de l'association (ancienneté, reconnaissance nationale, d'utilité publique, personnalités) et sa transparence financière (comptes certifiés, traçabilité des dons, reporting sur mesure). Enfin, ne pas oublier l'existence de déductions fiscales avantageuses ! »



- Partenariat public-privé et gouvernance future / sous la dir. de Ali Sedjari, L'Harmattan, 2005
- Les contrats de partenariat public-privé / Mathieu Gaudemet et Lucien Rapp, Regards sur l'actualité, n° 311, mai 2005
- Les contrats de partenariat : principes et méthodes – guide / Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, mai 2005

- Partenariats public-privé et actions locales / Commissariat général du Plan, juillet 2005
  - Développement des territoires : quels outils financiers pour le partenariat public-privé ? / Caisse des dépôts, La documentation française, 2003
  - Partenariat public-privé : levier du développement / Lettre du développement local (ETD), n°25, mars-avril 2003
  - Partenariat public-privé et collectivités territoriales / Caisse des dépôts, La documentation française, 2002
- @ [www.adie.org](http://www.adie.org) / [www.ppp.minefi.gouv.fr](http://www.ppp.minefi.gouv.fr) / [www.caissedesdepots.fr](http://www.caissedesdepots.fr)



Les programmes Leader + sont animés par des GAL (Groupe d'action locale) composés de partenaires publics et privés (50/50).

## ► Atelier

### Construire l'offre des territoires ruraux

*Animé par Jean-Yves Pineau, directeur du « Collectif Ville et Campagne ». (jyp.collectifvc@wanadoo.fr)*

Pour pouvoir attirer des populations ayant « un projet de vie », les territoires ruraux doivent proposer une offre globale : offre d'activités (emplois, commerces ou entreprises à reprendre, activités à créer...), offre d'habitat, offre de services (services à la personne, culture, sports...). Atelier construit autour de questions clés telles que : Comment identifier le potentiel du territoire ? Comment transformer ce potentiel en offres d'installation ? Comment collecter, regrouper, actualiser les informations ? Pour apporter des éléments de réponse et nourrir le débat, quatre présentations d'expériences concrètes.



Eduardo Munoz Garcia (GAL Cuenca Minera – Province de Huelva – Andalousie) : stratégie et actions mises en œuvre pour revitaliser un territoire frappé par la crise du secteur minier. Michel Descloux<sup>(10)</sup> (site de proximité du Pays d'Aix et d'Urfé – Loire) : identification du potentiel d'activité et construction de l'offre d'activité d'un territoire rural. Miriam Boix (GAL Portmader – Généralité de Valence) : collecte des offres en matière économique et d'habitat pour attirer des candidats à l'installation sur un territoire en déclin démographique. Stéphane Grasser<sup>(12)</sup> (Service Accueil – Conseil régional du Limousin) : démarche de mise en œuvre du RAIL, outil informatique en réseau de regroupement d'une offre globale, qualifiée et localisée, des territoires d'accueil.

(10) sp.aixeturfe@wanadoo.fr

(11) s-grasser@cr-limousin.fr



« Mon pays se dépeuple suite à des fermetures d'usines. J'ai trouvé dans cet atelier de bonnes méthodes pour attirer et installer de nouveaux arrivants. **Rechercher les besoins des personnes** (crèches, commerces, associations...), entrer en relation avec les chambres consulaires, je n'y aurais pas pensé. C'est facile d'apprendre des choses quand on ne sait rien ! »



- Territoires et projets : pratiques de développement territorial / ETD, notes de l'observatoire 2005 (partie consacrée à l'attractivité territoriale)
- Développer l'accueil de nouvelles populations en milieu rural, un enjeu européen / Lettre de l'Acteur rural, n°203, 15 juillet 2005
  - Attractivité territoriale : un enjeu en trois dimensions / Lettre du développement local, n°38, mai-juin 2005
  - Campagnes en mouvement, synthèse de la rencontre des acteurs de l'installation en milieu rural, Saint-Brieuc, 15-16 décembre 2004
  - Des territoires plus attractifs... : dossier / Pouvoirs locaux, n°61 II/2004
  - Cap sur la campagne : dossier / revue POUR, n°182, juillet 2004
  - Bilan des actions en faveur de l'accueil de nouveaux actifs en milieu rural / Collectif Ville-Campagne - Datar, août 2003
  - Repenser les campagnes / Philippe Perrier-Cornet, Editions de l'Aube, 2002
  - Faire vivre le rural / territoires, n°410, septembre 2000
- @ [www.projetsencampagne.com](http://www.projetsencampagne.com) / [www.crdr.org](http://www.crdr.org)

## ► Atelier

### Faire connaître l'offre des territoires ruraux

*Animé par Odile Plantade, région Aquitaine.*

Pour se rendre visibles, les territoires ruraux doivent-ils développer une communication d'image ou communiquer sur des offres concrètes, c'est-à-dire sur l'accompagnement et les services qu'ils proposent ? Comment communiquer selon ses spécificités et ses moyens ? Autour de ces questions, l'atelier réagit en s'appuyant sur les témoignages de territoires européens et du Grand Sud-Ouest.



Jorge Sanchez (GAL Aitana – Généralité de Valence) : stratégie de communication du programme « Savia Rural », projet de coopération regroupant cinq GAL Valencians.  
Valérie Valles (GAL Périgord Vert – Aquitaine) : enquête réalisée auprès de populations nouvellement installées sur le territoire en vue d'analyser les attentes et besoins des « néo-ruraux ».  
Antonio Retamero (GAL Guadalteba – Malaga – Andalousie) : stratégie de marketing territorial.  
Dai Rogers (Agence de Développement du Pays de Galles) : la communication sur l'offre des territoires ruraux du Pays de Galles.



- Territoires et projets : pratiques de développement territorial / ETD, notes de l'observatoire 2005 (partie consacrée à l'attractivité territoriale)
- Développer l'accueil de nouvelles populations en milieu rural, un enjeu européen / Lettre de l'Acteur rural, n°203, 15 juillet 2005
- Attractivité territoriale : un enjeu en trois dimensions / Lettre du développement local, n°38, mai-juin 2005

- Constitution d'une offre territoriale / in Campagnes en mouvement, Synthèse de la rencontre des acteurs de l'installation en milieu rural, Saint-Brieuc, 15-16 décembre 2004
- Cap sur la campagne : dossier / revue POUR, n°182, juillet 2004
- Territoires en quête d'images : les ressorts de l'attractivité / Urbanisme, hors-série n°18, mars-avril 2003



Retrouvez l'interview filmée de Valérie Vales sur [www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr)



En savoir plus sur le Réseau d'échanges européens Rural Innova p.102.

## ► Atelier

### Des initiatives au projet culturel de territoire

*Animé par Gabi Farage, co-fondateur du Bruit du Frigo.*

« Projet, culturel, territorial » : Quelles définitions et quelles réalités se cachent derrière ces trois mots ? Entre le foisonnement des initiatives culturelles et les tentatives de coordination menées par l'action publique à diverses échelles territoriales, quelles sont les évolutions constatées ? Quelle mise en réseau des acteurs, des équipements et des projets ? Comment l'action d'un acteur s'insère dans un partenariat, dans une stratégie globale de développement local ? Quels sont les objectifs artistiques, sociaux, éducatifs et économiques des projets culturels ? Quelles ingénieries développer ? Au cours de cet atelier, chacun des participants est invité à mettre à profit son expérience au service d'une réflexion collective sur les objectifs et les méthodes qui nourrissent les projets culturels territoriaux. Ces échanges débudent par la présentation d'une expérience, initiée et animée par une association, pour faire vivre, depuis une petite dizaine d'années, un projet territorial à la croisée du culturel, de l'économique et du touristique.



David Faugeres, directeur de « Au fil du temps », centre permanent de médiation du patrimoine (Cadouin, Dordogne).



« Au Fil du temps est une association créée en 1997 par des étudiants universitaires, impliqués dans la valorisation du patrimoine rural et dans l'art de le transmettre. **Cette équipe pluridisciplinaire d'ingénierie culturelle** développe des actions dans les domaines de la découverte du patrimoine (visites animées ou insolites, journées, séjours patrimoine, rallyes, sports et patrimoine), des animations estivales, des études de valorisation de site, etc ! »



- *Perspectives culturelles pour la culture* / sous la dir. de Jean-Pierre Augustin et Alain Lefebvre, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004

- *Le développement culturel local* / Gérard Poteau et Jean-Christophe Blaize, La Lettre du cadre territorial, 2003
- *Le développement culturel des territoires* / Didier Minot, La Bergerie nationale, 1999
- *Culture et politique de la ville* / Philippe Chaudoir et Jacques de Maillard, Editions de l'Aube, 2004
- *La place de la culture dans la recomposition des territoires : le cas des pays issus de la loi Voynet* / Pierre-Antoine Landel et Philippe Teillet, Observatoire des politiques culturelles, juin 2003

@ [www.au-fil-du-temps.com/](http://www.au-fil-du-temps.com/)

[www.culture.gouv.fr/culture/politique-culturelle/accueil.htm](http://www.culture.gouv.fr/culture/politique-culturelle/accueil.htm)



Résultat du concours de sigle lancé lors du Forum.

## ► Atelier

### Construire une politique en faveur de la jeunesse

*Animé par Patrice Manuel, directeur de la mission locale Pau-Pyrénées. (patrice.manuel@missionlocalepau.asso.fr)*

Les jeunes occupent une place croissante dans les politiques territoriales. De la formation à l'emploi, de la santé au logement, des loisirs et à la culture, les politiques publiques s'interrogent sur le partenariat à réunir pour proposer sur un territoire donné une politique globale adaptée aux besoins de la jeunesse... dans sa diversité ! Deux expériences, axées sur le logement des jeunes, sont présentées en début d'atelier. Elles illustrent autant en milieu rural, qu'en milieu urbain, les bienfaits d'un diagnostic territorial et d'une action menés à une échelle supracommunale. En suivant, cet atelier croise les points de vue des participants pour identifier les éléments qui freinent, et surtout ceux qui accélèrent l'élaboration et la pérennisation de politiques globales en faveur de la jeunesse.



Yves Lepel Cointet<sup>(12)</sup>, directeur de l'Union Régionale des Foyers des Jeunes Travailleurs d'Aquitaine, Jacques Lebert, directeur de l'Association « Un toit en Gâtine<sup>(13)</sup> »...



« Si au départ, l'intuition est partagée par des politiques et des associations (" il manque pour les jeunes quelque chose sur ce territoire en termes de logement, d'animation, de culture, de formation... "), au final, on finit souvent par piloter un projet qui ne constitue pas tout à fait la réponse à la question initiale. Celle qui a déclenché **la délimitation d'un territoire de réflexion et d'action en faveur de la jeunesse**. La démarche est nécessairement itérative... et globale. »

(12) [aquitaine@ufjt.org](mailto:aquitaine@ufjt.org)

(13) [toitengatine@cc-parthenay.fr](mailto:toitengatine@cc-parthenay.fr)



- *La place des jeunes dans la cité*, L'Harmattan, 2005

>> Tome 1 : *De l'école à l'emploi*

>> Tome 2 : *Espaces de rue, espaces de parole*

- *Culture hip-hop, jeunes des cités et politiques publiques* / Sylvia Faure et Marie-Carmen Garcia, La Dispute, 2005

- *L'alternative jeunesse* / Véronique Bordes et Alain Vulbeau, Les Editions de l'Atelier, 2004

- *La force des quartiers : de la délinquance à l'engagement politique* / Michel Kokoreff, Payot, 2003

- *Projets de jeunes, projets de territoires : Faire vivre le rural* / Territoires, n°410, septembre 2000

@ [www.missions-locales-france.org](http://www.missions-locales-france.org) / [www.ufjt.org](http://www.ufjt.org) / [www.injep.fr](http://www.injep.fr)



Résultat du concours de sigle lancé lors du Forum.

## ► Atelier

### Observer pour anticiper : du bon usage des SIG

*Animé par Estebe Eyherabide, coordonnateur Leader + Pays Basque Intérieur et Xavier Steffan, chargé de mission PQA<sup>(14)</sup>.*

Envisager l'avenir d'un territoire, imaginer des pistes de développement, définir les orientations stratégiques dans une démarche de projet requiert un solide sens de l'observation... Tant pour considérer une situation donnée, que pour développer des outils d'aide à la décision, et formaliser une information statistique sur un support cartographié, facile d'accès. Trois témoignages éclectiques (et des contributions spontanées dans la salle) nous invitent à un tour d'horizon des usages, des méthodes et des supports ainsi élaborés. A travers ces expériences plurielles, quelques enseignements méthodologiques et quelques repères pragmatiques pour l'action sont extraits.



Dominique Louis, responsable de l'atelier Cartographie IAAT Poitou Charente<sup>(15)</sup>, Marielle Piron, chargée d'études Communauté d'agglomération Pau-Pyrénées<sup>(16)</sup>, Patrick Smith, XPS Consultant en mission sur Pays d'Albret<sup>(17)</sup>.



« La chiffrothèque est conçue comme un outil permettant de gérer l'ensemble des données statistiques relatives à un territoire et de les rendre accessibles à l'ensemble du personnel de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées, grâce à une gestion des droits sécurisés et à des outils de requêtes simples. Volonté que les services soient plus « autonomes » **pour mobiliser les chiffres utiles à leur réflexion**, pour mieux comprendre les équilibres économiques et humains, identifier ce qui participe à l'identité du territoire, imaginer les évolutions... »

(14) xavier.steffan@aquitaine-pqa.fr

(15) d.louis@iaat.org

(16) m.piron@agglo-pau.fr

(17) patrick.smith@xps-developpement.eu



- « *Observer n'est pas jouer* » : dossier / PQA, Horizons aquitains #4, été 2005

- *Ces territorialités qui se dessinent* / Bernard Debarbieux et Martin Vanier, Editions de l'Aube, 2002

@ [www.iaat.org](http://www.iaat.org) / [www.lurraldea.net](http://www.lurraldea.net) / [www.agglo-pau.fr](http://www.agglo-pau.fr) /  
[www.cete-sud-ouest.equipement.gouv.fr](http://www.cete-sud-ouest.equipement.gouv.fr) /  
[www.lomagne-gersoise.com](http://www.lomagne-gersoise.com) /

Observatoire des observatoires : [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr) /  
 Association française pour l'information géographique :  
[www.afigeo.asso.fr](http://www.afigeo.asso.fr)



Retrouvez l'interview filmée de Marielle Piron sur [www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr)



Personne dans le hall pendant les ateliers...

## ► Atelier

### La place des « énergies renouvelables » dans les projets de coopération

*Animé par Anne-Sophie Gillion, correspondante régionale Leader + Aquitaine - PQA<sup>(18)</sup>, et Catherine Kempenar<sup>(19)</sup>, correspondante régionale Leader + Midi-Pyrénées - CACG.*

De nombreuses questions se posent quant à la pérennité des systèmes énergétiques mis en place dans l'Union européenne. En réponse, les énergies renouvelables sous toutes leurs formes (filière bois, solaire, éolienne, hydraulique, géothermique, biomasse) représentent des alternatives viables dont le développement est fortement encouragé. Cet atelier débute par une présentation générale de cet axe de développement qui vise à promouvoir les différentes sources d'énergies renouvelables. Dans un second temps, cet atelier dresse un premier état des lieux des expériences locales menées par des territoires de projet (Leader+, Pays, parc naturel régional) : valorisation des techniques de l'éco-construction, création d'un plan bois-énergies, mise en place de diagnostics énergétiques collectif... Les échanges de pratiques sont abordés autour de trois questions : Initiatives et/ou réflexions en cours sur votre territoire, Contexte, état des lieux du projet (partenaires, budget, impacts attendus), clés de réussite et points de difficultés, Comment ces initiatives s'inscrivent-elles dans le cadre d'un projet de développement territorial ?



Jacopo Da Val, directeur du territoire Leader+ Préalpes (Italie), Jocelyne Cambuzat, directrice Pégase Périgord (pegase-perigord@wanadoo.fr), Marion Personne, parc naturel régional Périgord Limousin (m.personne@pnrpl.com), Olivier Betoïn, président de la Commission Energies Renouvelables au PNR Terres Romanes (www.terresromanes.fr), Philippe Meu, directeur Association Viv'Energie Xiberoa (Pays Basque, Aquitaine).

(18) anne-sophie.gillion@aquitaine-pqa.fr

(19) c.kempenar@cacg.fr



« C'est le défi, avec un grand D, des 30 prochaines années : utiliser les énergies renouvelables et maîtriser la consommation. Est-ce possible chez nous ? **Il y a forcément une des 5 sources valorisable sur votre territoire** (vent, bois, eau, soleil et chaleur du sous-sol) malgré les difficultés d'ordre sociologique (acceptation et perception négative en raison d'une méconnaissance du sujet) et d'ordre économique (coût d'installation qui paraît élevé car le démarrage est souvent lent). D'où le besoin de compétences pour favoriser une structuration d'une stratégie multiniveaux. »



- Le chauffage collectif au bois : du respect de l'environnement aux économies d'énergie / Lettre de l'Acteur rural, n°205, 15 septembre 2005
- Trois conseils à suivre pour agir en matière d'efficacité énergétique / Lettre du développement local (ETD), n°37, mars-avril 2005
- Mémento pratique du développement durable à l'usage des collectivités locales / Dexia, 2005
- Les enjeux du développement durable / dir. Patrick Matagne, L'Harmattan, 2005
- Agir localement contre le réchauffement climatique – Degré ou de force / Territoires, n°442, novembre 2003
- Bois-énergie : une chaleur durable pour l'habitat et le tertiaire / Lettre de l'Acteur rural, n°161, 1<sup>er</sup> novembre 2002



Retrouvez l'interview filmée de Jacopo Da Val sur [www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr)

## ► Atelier

### Art et espaces publics : les Nouveaux commanditaires

*Animé par Catia Riccaboni, responsable du programme culture à la Fondation de France. (catia.riccaboni@fdf.org)*

L'action des Nouveaux commanditaires soutenue par la Fondation de France permet à des citoyens confrontés à un problème de société (désertification rurale, problème identitaire, détérioration des liens sociaux, du tissu économique, etc.) d'initier une commande à des artistes. Après une présentation de l'action générale des Nouveaux commanditaires (depuis 10 ans en France et en Europe), l'atelier s'est poursuivi à travers la diffusion d'un film (15 mn) sur un projet « rural » (Côtes d'Armor avec l'artiste Kawamata), et un témoignage « urbain » avec l'artiste Claude Levêque engagé dans le « projet Paul Bert », commandité par l'association Réseaux 32 (accueil des publics en errance à Bordeaux). L'enjeu ? Répondre aux questions et échanger sur les interactions entre art, espace public et projet de territoire.



Pierre Marsaa, Point de Fuite, médiateur délégué pour la région Aquitaine / [pointdefuite@club-internet.fr](mailto:pointdefuite@club-internet.fr)



« La mise en œuvre de ce programme repose sur une **conjonction nouvelle entre quatre acteurs** : des citoyens commanditaires qui découvrent souvent le monde de l'art, des artistes qui produisent une œuvre dans l'espace collectif, des médiateurs-producteurs, acteurs charnière qui accompagnent les commanditaires du projet de l'étude à sa réalisation concrète, et des partenaires, publics et privés, qui interviennent sur le financement, la maîtrise d'ouvrage, la médiatisation et l'entretien de l'œuvre. »



- *Perspectives culturelles pour la culture* / sous la dir. de Jean-Pierre Augustin et Alain Lefebvre, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004

- *Le développement culturel des territoires* / Didier Minot, La Bergerie nationale, 1999
- *Culture et politique de la ville* / Philippe Chadoir et Jacques de Maillard, Editions de l'Aube, 2004
- *La place de la culture dans la recomposition des territoires : le cas des pays issus de la loi Voynet* / Pierre-Antoine Landel et Philippe Teillet, Observatoire des politiques culturelles, juin 2003
- « *C'est ma ville* » : *de l'appropriation et du détournement de l'espace public* / sous la dir. de Nicolas Hossard et Magdalena Jarvin, L'Harmattan, 2005
- *Quand la ville crie, les tags gueulent et les graffs griffent* / Territoires, n°457, avril 2005
- *Arts de ville* / Jean-Pierre Charbonneau, Editions Horvath, 1994

@ sites : <http://www.fdf.org/>

<http://www.nouveauxcommanditaires.com>



# L'organisation en « mode projet »

**Olivier Du Roy**, ODR Conseil

Le temps d'un atelier, Olivier Du Roy a distillé, comme à son habitude, de précieux repères sur la meilleure façon de marcher... pardon, de faire du projet. Voici un article, issu de son exposé. A conserver précieusement, à diffuser allègrement.

L'organisation en projet est une organisation temporaire pour créer et pour changer. C'est un dispositif de transition qui prévaut sur une organisation conçue pour produire ou reproduire. L'organisation en projet sort les acteurs de leurs positionnements habituels pour les mettre dans des coopérations nouvelles, en créant une forte pression temporelle sur les délais et en gérant autrement le temps (anticipation, itérations, projections, créativité).

Pour fonctionner, cette organisation doit rester du « One Shot », du non répétitif, avec un début et une fin.

**Quand faut-il s'organiser par projet ?** On trouve toujours un enjeu pour que cela vaille le coup de s'organiser « par projet ». On s'organise ainsi quand on recherche une rupture, quand il y a quelque chose à créer, à changer (innovation), quand il faut combiner plusieurs technologies, plusieurs disciplines (complexité de l'objet), quand il faut mobiliser des ressources et compétences diverses, provenant de divers secteurs de l'organisation ou de plusieurs organisations (multiacteurs).

Dès le départ, il est important de distinguer projet et étude. L'objectif de l'étude est de produire un rapport ou des propositions, celui du projet est d'aboutir à une réalisation, à une mise en œuvre effective. Ainsi, une phase d'étude peut être nécessaire dans un projet, elle ne sera pas menée de la même façon si elle est intégrée dans un projet. Se mettre en « mode projet », c'est se prémunir du piège des schémas linéaires. Cette démarche itérative s'organise en deux temps.

**1. Instituer le projet,** avec une définition des enjeux, du cadrage, de la légitimation et de la structuration des acteurs organisés en projet. Cette étape se conclue par un mandat ou un « contrat de projet » confié à un chef de projet et une équipe projet par un comité de pilotage et de décision pour mettre en œuvre une action à destination d'utilisateurs de destinataires.

**2. Conduire le projet**, avec une gestion du temps et stratégie, un travail par objectifs, une recherche de solutions alternatives, une analyse des risques, une coopération et un apprentissage, un pilotage et une évaluation de l'action.

## Contrat, équipe et chef... de projet !

Une étude préalable permet de bien poser le problème, d'identifier tous les enjeux du projet, les acteurs concernés, leurs points de vue, leurs attentes, etc. Il faut se méfier ici des solutions prématurées, des solutions trop courtes et trop figées (type nouvelle technique séduisante, nouveau « modèle d'organisation » qu'on veut copier). Car on sera rattrapé par la complexité qu'on a ignoré au départ, des résistances, des surcoûts, des non-cohérences (*patch work*) vont vite apparaître.

L'initiateur ou le déclencheur du projet doit chercher à **déconstruire la « solution immédiate »** en revenant aux « problèmes déclencheurs » et à la « finalité visée » du projet, à l'aide d'un premier tour complet du problème (*check-list*) qui réunit et réinterroge les acteurs concernés. Ce diagnostic, en commun ou partagé, a un rôle fondateur du projet. C'est un processus qui facilite l'apprentissage de la coopération et le dépassement des approches partielles, (points de vue institutionnels). Ce n'est pas seulement l'identification concertée des problèmes « hors de soi », mais aussi et surtout la reconnaissance par les acteurs de leur implication dans la création de la situation problématique.

Diagnostic ne signifie pas étude. Attention. La maîtrise d'ouvrage ne peut se décharger de l'obligation de se constituer un point de vue avant d'engager des études. Quel est le problème ? Quels sont les potentialités et les atouts ? Rares sont les études prématurées, non cadrées (cahier des charges avec préention d'exhaustivité) qui accouchent d'un programme d'action,

d'un projet. Ces diagnostics, que j'appellerais volontiers des pré-diagnostics sont un moment clé pour créer la maîtrise d'ouvrage collective d'un projet et définir les enjeux et les objectifs du projet et ses objectifs. Ce sont des actes politiques ! Les études arrivent ensuite pour affiner, confirmer, infléchir ce diagnostic initial.

Vient le temps du « cadrage », qui prend la mesure des priorités, du contexte (autres projets en cours) et des contraintes budgétaires, techniques ou sociales, pour délimiter le champ du projet, le système dont le périmètre est pertinent et accessible pour l'action.

En suivant, la légitimation et le mandat revient à prendre la décision de délégation, avec une formulation plus précise du « **contrat de projet** ». Lequel repose sur une identification claire de 3 rôles (comité de pilotage et de décision, chef de projet et équipe projet, utilisateurs) avec des acteurs qui les assument. La configuration de l'équipe projet et de ses correspondants, la formulation explicite des objectifs (résultats attendus, critères de performance), l'élaboration d'une démarche et d'un plan de travail (étapes - jalons - méthode - échéancier), la définition des ressources allouées et de l'espérance de retour sur investissement, la dénomination du projet et la communication de lancement sont les autres éléments constitutifs du « mandat ».

Reste à structurer les acteurs et les rôles, en découpant un collectif « porteur » dans le tissu organisationnel, avec des acteurs positionnés différemment dans leurs hiérarchies respectives. Ce collectif doit impérativement être légitimé, officialisé, par rapport au reste des organisations, qui lui délègue une mission. En effet, la superposition de l'organisation du projet et de l'organisation opérationnelle, institutionnelle classique, est souvent source de tensions. Un « contrat de projet » mandate clairement ce collectif, qui dans l'autre sens s'engage solidairement à le réaliser.

**L'équipe-projet** est l'instance de conception et de réalisation. Elle doit être un véritable collectif de travail qui doit comporter des acteurs représentatifs des différentes dimensions ou points de vue du problème ; y compris de celui des partenaires et des usagers dont l'expérience enrichit la mise en œuvre des solutions. En associant ces derniers dès la conception, ils s'approprient plus facilement les solutions proposées. L'utilisateur final est l'acteur le plus important, il doit être associé comme partenaire actif plutôt que comme destinataire passif.

Au sein de l'équipe-projet, un rôle particulier est celui **du chef de projet** : légitimé par le décideur avec lequel il assurera les interfaces, il propose des choix aux moments clé du déroulement du projet. Il anime le travail du groupe, gère les contradictions entre les points de vues, veille à la progression du projet dans le temps en fonction des objectifs, des délais, des moyens disponibles. Il apporte de la méthode de travail et amène le groupe à des synthèses successives.

Entre le Comité de pilotage (qui oriente, cadre, définit les objectifs, accorde les moyens et décide sur la base de critères convenus) et l'équipe-projet, il faut établir une véritable relation « contractuelle » : délégation et cadrage d'un côté, engagement solidaire de l'autre. Sans cet engagement de toute l'équipe et donc pas seulement du chef de projet, on ne crée pas l'acteur-projet collectif. Dans ce panorama, « un tiers méthodologique » peut aider au positionnement de chacun (des 3 rôles) et proposer un appui à la conduite de projet.

## Stratégies, priorités et conduite d'action

Toute conduite de projet passe par une bonne gestion du temps, mais celle-ci ne se réduit pas à la simple tenue des délais, voire des étapes du planning. Pour être créatif, il faut savoir bien gérer les étapes en amont, quand les marges de manœuvre sont maximales, ensuite la capacité d'action sur le projet décroît au fur à mesure de son avancement. A l'inverse du niveau

de connaissance du projet qui, lui, s'améliore avec le temps. C'est cet effet de ciseau, cher à C. Midler, qu'il faut savoir gérer. Pour cela, maintenez des choix ouverts, ne pas hésiter à même rouvrir des degrés de liberté prématurément fermés. **Il faut investir dans la phase d'exploration**, ne pas geler trop vite la solution, progresser par approximations successives en gardant une cohérence « multiobjectifs », créer quelques points de non retour, et planifier de façon concurrente.

Pour construire une stratégie d'action avant de planifier les étapes, deux outils correspondant à deux démarches sont à distinguer. Le **macroplanning**, qui correspond à une démarche stratégique avec des macroscénarios d'actions choisis en fonction des acteurs à mobiliser et des risques ou résistances possibles et le **planning détaillé**, qui correspond à une démarche technique avec un découpage du projet et un échelonnement des étapes de sa réalisation.

Le macroplanning repose sur une analyse des positionnements stratégiques d'acteurs. Pour repérer l'attitude probable des acteurs par rapport à un projet, des outils existent. Ils permettent de classer les acteurs recensés selon leur degré de « synergie » ou « d'antagonisme ». On retrouve (selon la grille de M. Bossard) sept groupes, ceux des « déchirés », des « non-engagés », des « irréductibles », des « alignés », des « concertatifs », des « opposants » et des « hésitants ».

Il est déterminant d'identifier les acteurs clés, de les positionner par rapport au projet (synergie et/ou antagonisme), d'analyser les écarts entre leur position sur la grille et celle qui serait nécessaire pour la réussite du changement, de comprendre les intérêts divergents et d'identifier les moyens pour les amener au point souhaité.

Autrement posé, élaborer une stratégie d'action consiste à anticiper deux points, à se poser deux séries de questions.

**1. Quels sont les facteurs-clés de succès ?** Sur quels points précis se jouera le basculement dans la logique du changement souhaité ? Quels acteurs sont les plus décisifs pour la réussite ? Sur quoi et sur qui concentrer le plus d'énergie ? Et par voie de conséquence, quels points de vigilance se donner pour évaluer la progression ?

**2. Quels sont les risques majeurs ?** Où sont les résistances qui risquent le plus de compromettre le projet ? Quels événements pourraient intervenir et interférer ? Quels acteurs ont le plus à perdre et donc pourraient opposer la résistance la plus dure ? Pour quels acteurs les mutations de comportement professionnel sont les plus importantes ?

Travailler de façon collective et créative par objectifs, c'est travailler en traction. D'un côté, on se projette (à partir de diagnostics et d'enjeux) vers des objectifs qui nous tirent. De l'autre, les objectifs définissent « en creux » les caractéristiques de l'état final que l'on souhaite atteindre. Ils cernent la solution en creux. Ainsi, ils peuvent comporter des aspects contradictoires, qui mettent sous-tension le travail de construction, mais évitent les compromis trop rapides.

Un projet peut distinguer plusieurs couches d'objectifs : intermédiaires, d'étapes, principal, attendus, collatéraux ou concomitants. Cependant, l'expression par objectifs est souvent floue, conceptuellement inexacte avec une confusion entre intentions, souhaits, visées, voire indicateurs ou actions à mener. Pour garantir une juste conceptualisation des objectifs, nous proposons des règles strictes d'expression grammaticale :

→ **Règle 1** : un objectif est quelque chose qui est visé à terme, dans un délai donné. Une bonne expression d'un objectif commence toujours par la réaffirmation du délai : « *dans 6 mois...* », « *dans trois ans...* »

→ **Règle 2.** : un objectif est un résultat voulu, atteint et constatable (voire mesurable). Une bonne expression d'un objectif suppose que l'on se projette au terme annoncé (cf. règle 1) avec une description de ce qui doit être atteint, et donc constaté. En conséquence, on s'exprime soit au présent, soit au futur antérieur : « *dans 2 ans toutes les DDE de la Région sont en capacité de...* », « *dans 1 an, les taux d'accident dus aux infrastructures routières auront baissé de...* »

Ce qu'on cherche dans l'expression en termes d'objectifs c'est une dynamique ou une « motricité » : l'expression d'une volonté collective, qui va tirer le projet. Mais un objectif n'est pas « moteur » parce qu'il est exprimé correctement. C'est une condition nécessaire mais pas suffisante. Il ne le sera, moteur, que s'il est approprié par les acteurs. Et cela dépend de la façon dont a été construit collectivement l'objectif à partir de l'analyse des problèmes. A titre personnel, je n'ai aucune envie de participer à la résolution d'un problème, ni à l'atteinte d'un objectif si je n'ai pu en partager le pourquoi.

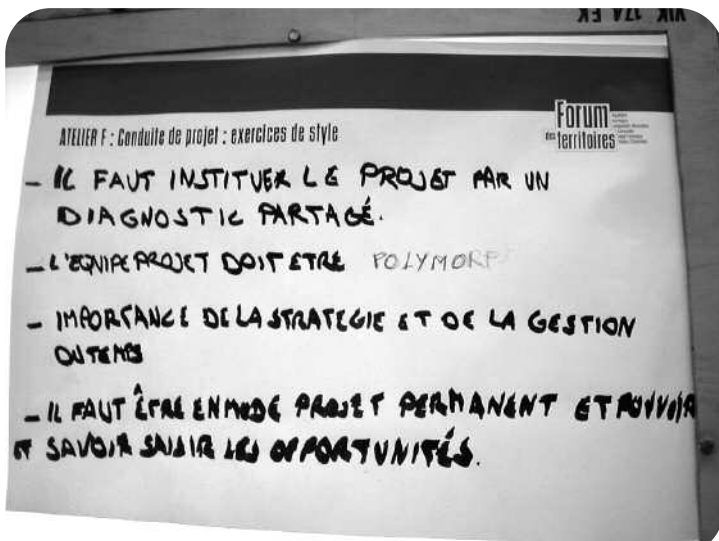
En glissant de la déclinaison obéissante (objectif, sous-objectif...) à l'engagement créatif et responsable (problèmes, leviers, plan d'actions objectifs), il est envisageable de créer des scénarios alternatifs à partir des objectifs :

1. Parce que le consensus se fait plus facilement sur le but à atteindre que sur les solutions et les moyens d'y parvenir (qui veut la fin veut les moyens).
2. Parce que l'objectif énoncé et accepté permet de réfléchir à plusieurs pistes, voies, méthodes ou scénarios pour y parvenir...

**Ouvrir des alternatives** est une des techniques les plus utiles pour qu'un projet soit mené, dans une optique socio-technique (prise en compte conjointe des problèmes urbains, économiques, sociaux...), dans un souci d'implication des décideurs en les mettant devant des choix véritables, dans une dynamique de création multipartenariale. Cette ouverture systéma-

tique et volontariste des alternatives peut se jouer à différentes étapes du projet dans les phases exploratoires ou d'études préliminaires, dans les phases de conception d'ensemble, dans les phases de conception détaillée, dans les choix de sous-traitants ou d'opérateurs (auxquels on peut l'imposer comme une technique de présentation de leur propre contribution ou que l'on peut mettre en concurrence sur les mêmes données de base), dans les groupes de travail, etc.

Mais surtout le travail en alternative présente à l'instance de décision (et aux futurs usagers) une gamme de solutions possibles. Il renvoie donc les acteurs (décideur ou demandeur) à la possibilité de faire lui-même ses choix. Il maintient le décideur à son niveau. Il évite au concepteur de se substituer à l'un ou à l'autre des acteurs et l'oblige à rester dans son rôle de concepteur. Il lui permet de référer ses propositions aux critères de décision qui constituent son mandat.



Pense-pas-bête rapporté de l'Atelier et affiché dans le hall du Forum par Bruno Bertrand, PQA, co-animateur de l'Atelier.

**L'analyse du risque** permet de pointer *au départ* les risques, d'évaluer leur *impact* et leur *probabilité* d'occurrence ; de prendre les dispositions pour réduire les risques les plus importants. Gérer les risques dans un projet, c'est les identifier, les quantifier, les hiérarchiser, les anticiper (couverture ou riposte pour maîtriser les principaux risques), les réestimer, les intégrer au management du projet.

Enfin, il faut faire du projet une démarche d'apprentissage, qui transforme les acteurs, leur culture, leurs pratiques. Le projet transforme les acteurs tout autant qu'il contribue à créer collectivement une réalisation commune : il n'est pas extérieur à eux, car c'est de leur coopération qu'il est fait. Ils n'en sortent pas indemnes. Organisation transitoire, le dispositif projet remodèle les organisations existantes en créant des circuits d'information et de coopération nouveaux, il modifie les fonctionnements hiérarchiques antérieurs par la pratique de la délégation qu'il fait vivre. Il constitue un processus d'apprentissage d'une nouvelle culture de l'action et de la coopération entre acteurs impliqués. Il ne doit donc pas se construire comme une simple programmation de l'action, mais comme une stratégie de transformation des acteurs et de leurs relations.

Pour cela, il est nécessaire d'animer pas simplement des débats, mais un véritable travail collectif.

## **Auto-contrôle, évaluation et bilan**

Le pilotage et l'auto-contrôle portent sur le processus lui-même. A ce titre, ils impliquent les acteurs du projet comme ceux des sous-projets. L'évaluation-bilan porte davantage sur le bilan des effets que l'on veut avoir produit au terme du projet.

L'auto-contrôle repose sur la définition d'indicateurs. Mais pour se doter d'indicateurs, il faut commencer par se donner des objectifs, au sens précédemment défini (un état

souhaité à terme). L'indicateur répond dès lors à la question : à quoi verra-t-on ou mesurera-t-on qu'on est parvenu à l'objectif souhaité ? Ce qui permet de définir aussi des indicateurs intermédiaires, montrant qu'on est sur la bonne voie pour y parvenir.

L'évaluation suppose que l'on précise ce que l'on souhaite évaluer. La **pertinence**, s'interroger sur le bien-fondé du programme pour résoudre les problèmes repérés dans le diagnostic ? C'est-à-dire le degré de pertinence des objectifs du programme par rapport à l'évolution des besoins et des priorités politiques ? **L'efficience**, c'est-à-dire comment les moyens (ressources) ont été transformés en réalisations ou résultats ? **L'efficacité**, c'est-à-dire comment et dans quelle mesure a-t-on réalisé ce qu'on avait prévu de faire ? **L'utilité**, pour savoir si le programme a eu une incidence sur les groupes ou populations cibles par rapport à leurs besoins ? La **durabilité**, pour apprécier les chances de voir s'inscrire les changements dans la durée ?

Dit autrement, nous sommes amenés à distinguer la pertinence, des résultats (ce qui devait être mis en œuvre l'a-t-il été au bon rythme, dans les délais voulus et en utilisant bien les ressources ?), de l'impact (le projet a-t-il produit ce que les initiateurs en attendaient, en particulier auprès des bénéficiaires directs ?), des effets induits sur les acteurs et sur le contexte (effets du projet sur le jeu des acteurs, sur l'organisation interne des structures impliquées?).

**Conclusion: le projet est un coup de force organisationnel**, un processus d'apprentissage collectif qui génère du changement culturel dans les organisations et développement de nouvelles compétences.

**Olivier Du Roy<sup>(1)</sup>**

(1) Texte réalisé à partir de son power point / o.duroy@wanadoo.fr



# La transversalité dans les projets de territoires

**Jean-Michel Courades,**  
Commission européenne<sup>(2)</sup>

Dans un des ateliers « perspectives », le « bleu » pour ne pas le nommer, Jean-Michel Courades a resitué les joies et les peines de la transversalité dans les projets de territoires. Voici un extrait de sa présentation vidéoprojetée et collectivement appréciée. Exposé illustré par les témoignages de Sylvie Rebière-Pouyade, directrice du contrat de ville de l'agglomération bayonnaise<sup>(3)</sup> et de Jean-Pierre Mimiague, président du pays du Grand Pau<sup>(4)</sup>.

(2) DG Agriculture et développement rural.

(3) [www.cvab.fr](http://www.cvab.fr)

(4) [www.paysdugrandpau.com](http://www.paysdugrandpau.com)

« Une remarque liminaire: la mise en œuvre d'une démarche transversale implique que tous les acteurs concernés par le projet acceptent de dépasser le cadre habituel de leur mode de fonctionnement. Chacun doit se projeter hors des schémas mentaux traditionnels et usuels. Pour y parvenir, voici quelques principes, instruments, délais et autres obstacles. »

## Des principes

1. Se dire que toute action abordée dans un contexte donné a des prolongements dans d'autres contextes, c'est ce que l'on nomme « la reconnaissance de l'interaction ».
2. Reconnaître les bénéfices de la fertilisation croisée sans laquelle toute tentative de transversalité se révèle illusoire.

## Des instruments

### Le partenariat horizontal

Les meilleurs partenariats sont ceux qui s'élaborent le plus en amont possible. Ils sont d'autant plus efficaces qu'ils sont tripartites, avec des autorités locales, des organisations socio-économiques et un secteur associatif. Pour développer cette stratégie multisectorielle, voici quelques conditions préalables, qui consistent :

- à trouver un équilibre entre les secteurs,
- à développer des liens et des synergies entre les initiatives des secteurs publics et privés,
- à limiter le risque lié à l'appropriation du programme par un secteur donné,
- à mettre en place un organe de concertation et de collaboration entre plusieurs secteurs,
- à se poser la question de la représentativité et de la légitimité du partenariat réuni.

## La stratégie locale de développement

Basée sur des thèmes horizontaux comme l'innovation, les nouvelles technologies et la compétitivité, l'emploi et la formation, les ressources naturelles et culturelles, la production locale, l'accueil des nouveaux arrivants, l'exode rural, la qualité de vie, etc. En se souvenant que :

1. certains thèmes transversaux sont plus mobilisateurs que d'autres témoins les ressources naturelles et culturelles, les productions locales,
2. et qu'à l'intérieur de ces thèmes « mobilisateurs », des thèmes comme l'innovation et la formation peuvent être traités de façon transversale.

Ne pas hésiter à profiter de la force symbolique de certains thèmes rassembleurs comme « la conscience environnementale », « la peur de perdre une ressource locale », « l'affirmation d'une identité culturelle » pour soutenir des actions transversales. Exemple : le tourisme intégré s'appuyant sur les ressources locales. Un cadre stratégique territorial rend possible la mise en liaison de projets sectoriels. Ces processus sont facilités par la subvention globale accordée à l'échelon local (ex : projets d'agritourisme et de protection environnementale dans un programme de diversification économique).

## Délais et obstacles

La maturité est nécessaire à tout partenariat pour asseoir sa capacité à lancer des actions transversales d'une certaine ampleur. Souvent, on lance dans un premier temps des actions dispersées, avant de mener dans une seconde phase, grâce à l'expérience acquise, des actions multisectorielles.

Il faut du temps pour négocier, rassembler les divers intérêts en jeu et trouver les diverses sources de financement. En effet, le projet transversal se frotte à la réalité de son environnement, caractérisé ici et là par :

- ↪ une absence de réels partenariats horizontaux, due à l'appropriation du programme par un secteur donné, voire à la présence de groupes de pression sectoriels dominants,
- ↪ une expérience insuffisante du partenariat pour permettre la mise en œuvre d'une réelle stratégie horizontale,
- ↪ une division sectorielle des administrations de tutelle, qui, sans coordination suffisante, opèrent selon des règles différentes propres à chaque programmation mise en œuvre.

**Jean-Michel Courades<sup>(5)</sup>**

(5) Jean-Michel.courades@cec.eu.int

# Identité et appartenance, facteurs d'attractivité des territoires

**Juan Manuel Gutierrez,**  
GAL Serrania de Ronda

Le Forum des territoires accueillait un groupe de travail européen sur l'attractivité des territoires, baptisé «Rural Innova». Parmi les nombreux témoignages italiens, galois, espagnols, etc., voici celui de Juan Manuel Gutierrez en provenance de Malaga.

## 1. Identité

La notion d'identité doit être entendue comme ce qui est « commun », soit l'ensemble des éléments, des situations et des attitudes partagées, en toute diversité, par les membres du groupe, comme étant le résultat des processus historiques subis par les territoires, lesquels processus configurent la formation socio-économique dudit groupe. En ce sens, l'identité implique d'abord l'appartenance à un territoire et à une culture communs qui doteront le groupe d'une entité spécifique qui le définira.

Cette approche, qui dépasse le *senti-*ment pour aboutir à la *conscience*, représente un bond qualitatif décisif, et s'inscrit dans la pensée aristotélique qu'il n'y a rien dans la raison qui ne soit passé par les sens, la « conscience d'identité » implique d'assumer pleinement et consciemment cette *réalité communautaire* comme support fondamental de la solidarité au sein du groupe. De là, que le si étroit rapport *identité-solidarité* constitue le fondement même de l'activité du groupe en tant que tel.

Notre manière de saisir le concept d'identité est fondamentalement *dialectique* et, en conséquence, *historique*, attendu que nous considérons l'identité du groupe comme une « forme d'existence » évolutive, résultat du processus historique; donc comme une construction historique progressive. C'est ainsi que l'identité est l'aboutissement d'une expérience historique collective (sur les plans économique, social, politique et culturel), qui produit un ensemble de valeurs et d'attitudes qui constituent les « marqueurs de l'identité ».

L'identité se manifeste pleinement par la culture qui est une décantation du processus historique, « ce qui s'est précipité » au fil du temps. Toute culture offre substantiellement deux grandes caractéristiques générales :

- a) Elle constitue un « système ouvert », c'est-à-dire, capable de cohabiter et de dialoguer avec d'autres cultures.

- b) Elle constitue un « système de valeurs et d'attitudes » face à la vie et à la mort, un « ensemble de solutions » propres, en somme, par lesquelles un groupe essaie de trouver la réponse aux problèmes essentiels de l'être humain.

C'est ainsi que la culture est l'expression de l'identité du groupe humain qui la crée et la développe. Considérée sous cette approche, elle constitue toujours un univers dont la création est le résultat de l'effort d'adaptation au milieu géophysique et socio-économique, en entendant par adaptation une attitude active, une maîtrise du milieu pour intégrer ce dernier et le vaincre en tant que contrainte. Il s'agit en somme de l'ensemble diversifié de « formes d'existence historique » qu'un peuple déploie sur un territoire afin de perpétuer sa présence dans le temps.

## 2. Peuple

Un peuple est un groupe complexe d'êtres humains, qui a cristallisé sous forme de société grâce à un processus historique partagé, articulé sur des bases territoriales et économiques qui doteront cette dernière de spécificité, avec une culture fondamentalement commune, façonnée au cours dudit processus historique qui la définit et la différencie des autres sociétés, des autres peuples.

Un peuple n'est pas une simple addition d'êtres humains. Il n'est pas non plus un ensemble homogène d'individus. Un peuple est une collectivité d'êtres humains, à son tour, toujours formé par une diversité de groupes locaux. La possession d'une culture commune et le processus historique partagé par l'ensemble d'une collectivité sont les éléments qui, au-delà de la diversité et des inégalités, déterminent chez les individus et les groupes qui constituent un même peuple, l'existence d'un sentiment d'appartenance à ce dernier.

### 3. Identité du peuple

L'identité d'un peuple se manifeste substantiellement par la présence d'un ensemble de « marqueurs d'identité » qui montrent et modèlent sa « formation culturelle ». C'est ainsi que la « culture d'un peuple » est, en son sens profond, le fruit du vécu commun qui se traduira par une conception particulière du monde, fondamentalement partagée. La « culture d'un peuple », son identité en tant que telle, est donc constituée par une série de formes qui explicitent ses différentes manières de s'adapter dialectiquement à l'espace géoéconomique et à l'évolution de l'histoire dans le temps qui conditionnent fondamentalement son existence en tant que peuple.

Elle est en définitive une « construction historique » qui contient et manifeste une grande variété d'étapes et de moments où convergent des processus assimilés et est l'objet en conséquence d'un développement progressif. Ceci étant, elle finit par être la *façon d'être d'un peuple et exprime la manière propre à ce peuple d'exister dans l'histoire*. Pour être opérationnelle, l'identité d'un peuple doit être associée à la « conscience d'identité ».

La prise de conscience de la propre identité consisterait en un processus de consolidation de la communauté de valeurs et de formes de vie chez les membres de ce peuple. Ceci impliquerait pour l'essentiel : le passage de « sentir » (sentiments) à « penser » (conscience) qui aboutit sur l'action collective (action). Le concept d'identité d'un peuple revêt trois caractéristiques. La première est le *fait de la réalité physique du territoire* qui conditionne ses activités économiques et ses rites, et les formes de vie et d'organisation sociale en dérivant, et montre la capacité d'adaptation du groupe aux « limites » que le territoire lui impose. La deuxième est la *perception historique de l'espace où il évolue comme étant son propre cadre* où se déroule son histoire comme peuple.

Finalement, la troisième est la *possibilité d'identification territoriale* dans le cadre du processus d'abord, de mondialisation de l'histoire, et actuellement de globalisation.

Parmi les difficultés rencontrées la Seranía de Ronda dans ce *passage du sentiment à la conscience*, il faudrait en souligner trois :

- a) premièrement, la « longue occultation » de notre histoire, notamment pendant le franquisme. La manipulation de la culture andalouse, en général, a donné lieu à l'« acceptation de ce jeu » par l'Andalousie, et les propres Andalous ont souscrit les images fabriquées par les autres,
- b) deuxièmement, l'articulation difficile de notre territoire qui favorise l'existence de localismes,
- c) et finalement, le manque d'une « impulsion de l'éducation », ferme et décidée, dans ce sens et sous cette approche, par les pouvoirs publics, tout au long de la transition vers la démocratie et depuis l'établissement de la régionalisation.

Et c'est là où nous pouvons intervenir, en tant que groupe d'action locale, pour pallier ne serait-ce qu'un peu cette prévalence du *sentiment* d'identité grâce à la *conscience* d'identité.

**Juan Manuel Gutierrez**





## Rural Innova : Réseau d'échanges pour une politique de développement rural innovante

Comme le confirme le 3<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale, d'importants retards et disparités de développement persistent entre les régions de l'Union Européenne. Les territoires ruraux comptent parmi les plus menacés, notamment en raison de leur faible densité démographique et d'une économie agricole en déclin depuis le XX<sup>e</sup> siècle. Quinze régions rurales de « l'Europe des 25 » refusent aujourd'hui cette fatalité et proposent d'évaluer et d'exploiter leurs potentialités de développement fondées sur d'autres richesses que la production agricole :

- ↪ Office du développement agricole de Corse
- ↪ Région Andalousie (Espagne)
- ↪ Région Toscane (Italie)
- ↪ Association de développement rural des Terres de Sousa (Portugal)
- ↪ Association de développement des Communes de la frontière Nord-Est (Portugal)
- ↪ Région Valence (Espagne)
- ↪ Région Extramadur (Espagne)
- ↪ Agence de développement du Pays de Galles (Royaume-Unis)
- ↪ Comté de Devon (Royaume-Unis)
- ↪ Université de Gand (Belgique)
- ↪ Faculté de Writtle - Centre de recherche environnement et affaires rurales (Royaume-Unis)
- ↪ Région Aquitaine
- ↪ Région Kaunas (Lituanie)
- ↪ Agence de développement régional de la Grande Plaine du Nord (Hongrie)
- ↪ Région Limousin

A travers le projet Rural Innova déposé par la région Limousin en mai 2004 dans le cadre du 3<sup>e</sup> appel à projet du programme européen de coopération interrégionale Intereg III C, ces autorités régionales se constituent en un réseau interrégional d'échanges de bonnes pratiques et de transfert d'expériences, destiné à mieux connaître et optimiser les facteurs d'un développement rural innovant.

**Source : [www.cr-limousin.fr](http://www.cr-limousin.fr)**



# La discrimination est un délit, comment peut-elle être positive<sup>(6)</sup> !

**Hervé Castelli**, PQA

Retour, un peu par flash, sur l'atelier «Lutte contre les discriminations et égalité des chances ». Introduits par le directeur régional du FASILD Aquitaine<sup>(7)</sup>, Yann le Formal, les débats animés par Hervé Castelli ont souligné des repères sur les moyens de la lutte... contre toutes les formes de discrimination.

(6) Parole d'un participant de l'Atelier.

(7) Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations ([www.fasild.fr](http://www.fasild.fr))

## Des constats, des réalités

- ↪ « *L'égalité des chances est une question nouvelle qui a besoin d'être défendue* », selon Yann Le Formal ... Témoin l'assistance du Forum des Territoires, où sur les 375 participants, il y avait « **zéro handicapé, deux Arabes et un Noir** ». Seule l'égalité homme-femme semble ici préservée. Chiffres peu en rapport avec la diversité de notre société en général, et la diversité des publics concernés par les politiques de développement local en particulier. En commençant par celle de la ville.
- ↪ Les discriminations ne sont pas des dysfonctionnements de notre société mais **des délits**. Ne jamais l'oublier. Les actes jugés discriminants sont sanctionnés par la Loi. Dans le prolongement de directives européennes, la Loi de novembre 2004 condamne toute différence de traitement, jugée illégitime parce que fondée sur des critères « de race, de sexe, d'appartenance politique, syndicale... ». Lire la suite en consultant le site de la Halde ([www.halde.fr/](http://www.halde.fr/)) : la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.
- ↪ Le contexte institutionnel et réglementaire s'adapte progressivement (lentement ?) aux enjeux, témoin l'installation en 2005 de la Halde, qui a pour « *mission générale de lutter contre les discriminations prohibées par la loi, de fournir toute l'information nécessaire, d'accompagner les victimes, d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques, etc.* ». Autre dispositif, à la dynamique variable d'un département à l'autre : les COPEC, Commission pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté, qui ont succédé aux CODAC... « **mais toujours sans Kopec !** » dit un participant.
- ↪ La complexité du sujet car « *on discrimine comme on respire* » et personne ne sait « *où commence les discriminations* », rappellent des participants : « *refuser de vendre un bout de terrain à un anglais dans mon village est-elle une discrimination ?* », demande une participante. Entre discriminations indirectes et discriminations cachées, la chaîne de celles et de ceux qui co-produisent

des discriminations est longue et difficile à dénouer. De la personne qui se sent victime et ne candidate plus à des offres d'emploi, au responsable de magasin qui « *préserve sa clientèle, son chiffre d'affaires en n'embauchant pas des vendeurs de couleur* », à une collectivité qui ne pense pas à rénover sa salle pour un accès handicapé, la liste est souvent trop longue.

## Des méthodes, pragmatiques et professionnelles

- ↪ Des expériences en cours, autour de la mise en place de plans de lutte contre les discriminations, un préalable se dessine : « **d'abord en parler** ». Les territoires doivent organiser des débats locaux, pour libérer la parole des professionnels, des élus, des entreprises, des commerçants, des habitants... et des victimes ! Cette question suscite tellement « *de déni, de refus, de blocage, de fantasmes* », qu'il faut en parler. Plus facile à dire qu'à faire.
- ↪ Si plusieurs acteurs ressentent sur un territoire donné la présence de discriminations, il est important de se lancer, de démarrer une action, avec ou sans **diagnostic** initial. Souvent des démarches bloquent dès le départ sur l'insoluble question du diagnostic. Argument des résistants à la mise en œuvre d'actions concrètes, du genre « *avant d'agir contre les discriminations, mesurons la réalité des discriminations, vérifions qu'elles existent.* » Il ne s'agit pas de nier l'apport d'un diagnostic, mais celui-ci peut venir plus tard pour structurer l'action. Il sera plus utile s'il répond à un cahier des charges élaboré par un réseau d'acteurs qui a déjà identifié les réalités locales et qui s'est formé collectivement pour affiner diverses cibles : « *accessibilité des handicapés aux loisirs* », « *discriminations ethno-raciales à l'embauche* », etc.
- ↪ Des échanges réguliers d'expériences sont nécessaires pour enrichir les expérimentations locales et pour valoriser l'engagement d'acteurs privés et publics. La **médiatisation** des actions de lutte renforce leur légitimité.

- ↪ Dans un premier temps, la plupart des plans axe leur action sur la prévention, **la sensibilisation**, via des moments d'information et de formation animés par des connaisseurs du sujet (associations, chercheurs, formateurs). Formation de l'ensemble des acteurs et des citoyens concernés sur la Loi et les plus-values liées à la mise en œuvre de politique de lutte contre les discriminations à l'échelle d'un territoire, d'une administration, d'une entreprise, etc.
- ↪ Une évaluation des moyens et des actions est évidemment nécessaire.
- ↪ Eviter de discriminer, de hiérarchiser, a priori parmi les victimes de discriminations (raciales, de genre, de handicaps, etc.). Elles sont toutes insupportables, illégales, et sources de dysfonctionnements économiques et sociaux... Même si, chacune relève de mode d'intervention particulier, comme les politiques de lutte contre les handicaps, qui sont les plus anciennes et les plus structurées.
- ↪ Penser à **renverser l'argumentaire** en travaillant, par exemple, sur la gestion des ressources et des compétences des employeurs. Alerter sur le renversement démographique et la pénurie d'actifs qui se profilent, pour faire sauter toutes les barrières, toutes les discriminations, afin de ne pas se priver de toutes les ressources d'un territoire.

## Des questions, toujours des questions !

- ↪ Comment « *travailler avec les petites entreprises, les commerçants* » sachant que « les gros », les grands groupes s'engagent, sans oublier de communiquer sur leur engagement... pour de positives retombées en termes d'images (cf. charte de la diversité, campagnes de publicité de certaines agences d'intérim). Quels intermédiaires mobiliser ? « *Les consulaires, les clubs d'entreprises* » ?
- ↪ **Comment travailler cette question en milieu rural ?** Territoires moins outillés en termes de compétences sur le sujet, alors que les discriminations ne cessent de se durcir (emploi saisonnier, logement, jeunesse, etc.) ?

- Quelle est la position et l'action des syndicats ? « *Peu bavards sur le sujet* ».
- Quelle est la Loi, que dit le Droit ? Si peu d'acteurs connaissent précisément la Loi, beaucoup avouent un manque de réseaux pour savoir qui contacter face à des situations discriminantes. On en revient ici à **l'importance de la formation** en amont pour savoir quand, qui, et vers qui orienter des victimes.
- Quand le recrutement des services publics évoluera pour tendre vers une meilleure représentation de la société, au-delà de quelques « *exemples-emblèmes* » ici et là ?
- Quelle réflexion/action face à **l'ethnisation croissante** de certains emplois (public ou privé, comme la sécurité par exemple), de certains lieux (clubs de sport, équipement de quartier) qui interrogent la lutte contre les discriminations sous un angle différent.



No comment - Photomontage de la Friperie interactive.

## Des conseils de lecture

- ↪ Le site de la Halde : [www.halde.fr](http://www.halde.fr)
  - ↪ Le bouquin de Patrick Weil : *La République et sa diversité : immigration, intégration, discriminations*. Edition du Seuil, *La République des idées*, 11 p. 2005. Cet essai, à propos de l'immigration et de la diversité culturelle, appelle à une véritable politique de l'égalité, capable d'appréhender les enjeux futurs (les migrations de circulation, l'intégration de l'islam, l'adaptation de dispositifs d'affirmative action...) en demeurant fidèle aux principes de la République.
- > Disponible en prêt à PQA / Cote : **8-668**

**Hervé Castelli**<sup>(8)</sup>

(8) [herve.castelli@aquitaine-pqa.fr](mailto:herve.castelli@aquitaine-pqa.fr)

# Quelle nouvelle place pour les habitants ?

## Mémo et biblio de l'Atelier Violet

Les animateurs de l'atelier éponyme, Cheikh Sow<sup>(9)</sup> et Patrick-Yves Mathieu nous avaient prévenus : « L'atelier sera ce que les participants en feront. Nous allons créer les conditions de l'expression la plus large possible en comptant sur une participation active. » Voici une trop brève synthèse de cet atelier, cependant enrichie par la très complète bibliographie réalisée par Ressources & Territoires<sup>(10)</sup>.

(9) [www.clap-so.org/](http://www.clap-so.org/) Comité de liaison des acteurs et de la promotion Sud-Ouest.

(10) [www.ressources-territoires.com](http://www.ressources-territoires.com/) / Centre de ressources Midi Pyrénées pour la politique de la ville.

### **Propos liminaires**

« Essayons d'éviter les "y'a qu'à, faut qu'on", essayons de sortir de son statut, de se donner les moyens de rendre réaliste une utopie », dixit les animateurs.

« OK, pour l'avenir des projets de territoires j'aimerais que s'organise une démocratie participative réelle avec des élus et des animateurs concentrés sur cet enjeu. C'est nouveau, c'est à inventer, et c'est certainement très difficile à mettre en œuvre, mais pour moi, cette "utopie" est la clé du futur », dixit un participant.

### **Des constats**

Les finalités de la participation des habitants sont diverses et ne vont pas de soi. Elles renvoient à des méthodes et des questions relatives :

- ↪ à la légitimité de la décision,
- ↪ à la capacité des acteurs à fiabiliser la décision,
- ↪ à la capacité des territoires à créer du collectif pour mobiliser l'imaginaire,
- ↪ à l'articulation entre démocratie de représentation et démocratie représentative.

Donc, la question du sens, du « *pourquoi faire participer les gens* » est première, sinon gare aux effets désastreux de l'injonction de participation !

### **Des questions**

- ↪ La participation est-elle un moyen de réenchanter l'urbain ?
- ↪ Comment mobiliser les habitants et les familles en milieu rural ? (Utilisons les RAM - Relais d'assistance maternelle par exemple)
- ↪ La clé de la participation serait la rencontre entre une énergie habi-

tante et des compétences professionnelles, à moins que ce ne soit le contraire : une rencontre entre une énergie professionnelle et des compétences habitantes !

### Une conclusion (provisoire)

Comment à partir d'une clarification de la question du sens, co-construire avec les habitants et les professionnels une méthode et définir, adapter, choisir des outils ? Il faut ici comme ailleurs penser processus pour prendre en compte les différents temps !

## Biblio de Ressources et Territoires

### - Articles

Abers Rebecca / *La participation populaire à Porto Alegre au Brésil*. Les annales de la recherche urbaine, déc. 1998, n°80-81, p. 43-54.

Bacque Marie-Hélène ; Sintomer Yves / *Gestion de proximité et démocratie participative*. Les annales de la recherche urbaine, 2001, n°90, p.148-155.

Garnier Jean-Pierre / *Proximité spatiale et distance politique*. Espaces et Sociétés : Ville et démocratie, janvier 2003, n°112, p.119-131.

Guigou Brigitte / *De l'usage à l'usure. Conflits et construction d'accord entre un organisme HLM et ses locataires*. Espaces et Sociétés : Ville et démocratie, janvier 2003, n°112, p.199-219.

Levy Albert / *La démocratie locale en France : enjeux et obstacles*. Espaces et Sociétés : Ville et démocratie, janvier 2003, n°112, p.155-177.

Sintomer Yves / *Cinq défis de la démocratie participative*. Territoires, janvier 2003, n°434.

## → **Ouvrages et rapports**

Anderson Antoine, coord. / *La participation des habitants*. In : *Guide de la politique de la ville et du développement local. Social et participation des habitants*, classeur VI. Ed. ASH, dernière mise à jour, avril 2004.

Baquet Marie-Hélène ; Rey Henri ; Sintomer Yves / *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : Éd. La Découverte, juin 2005. 314 p.

Cavalier (Rapport) / *La participation des habitants dans le contrat de ville*. Mai 1999, chap. 1.3.1.3, 3 p.

Délégation interministérielle à la ville / *La démocratie dans la ville*. Actes des rencontres de la DIV du 25 octobre 2001.

Depaquit Serge / *Renouveler la démocratie : oui, mais comment ?* Paris : ADELS, octobre 2005, 130 p. ISBN : 2-9520803-07-02.

Hatzfeld Hélène / *Faire de la politique autrement : les expériences inachevées des années 1970*. Presses Universitaires de Rennes, novembre 2005, 329 p. ISBN : 2753501602.

Kedadouche Zaïr / *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, à l'attention de Monsieur Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine. Paris : IGAS, avril 2003, 103 p.

Kedadouche Zaïr / *Synthèse du rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, à l'attention de Monsieur Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine. Paris : IGAS, avril 2003, 12 p.

Poquet Guy / *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville : de la promiscuité des cages d'escalier à la reconnaissance du citoyen-usager : axes méthodologiques de mise en œuvre*. Paris : CREDOC, Département Évaluation des politiques publiques, 2001. Cahier de recherche, n°156.

## – Revues

*Les habitants dans la décision locale*, Territoires, septembre-octobre 1999, n°399 bis.

*La participation des habitants*, Cahiers du Renouveau Urbain (Direction du Renouveau Urbain de la Caisse des Dépôts et Consignations), mars 2002, n°2, 32 p.

*Le Conseil de développement de pays : un nouvel espace de démocratie locale ?* Quatre pages, Territoires, décembre 2002, n°2.

*Politique de la ville. Entre participation et pacification*, Territoires, octobre 2003, n°441.

*Le travail social à l'épreuve de la participation : mémoires DSTS 2002*. Vie sociale, Cédias, 2004, n°1.

## – Thèses

Bennour Abdelmajid. *La participation des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie. Représentations sociales et stratégies des acteurs et des groupements dans des quartiers populaires. Théories et Pratiques*. Paris 8 : Thèse de doctorat, Science de l'Éducation, 1997, 420 p.

## – Lois, Circulaires, Décrets

*Projet de loi dit « Petite loi du 25 juin 2001 relative à la démocratie de proximité »*, juin 2001, n°691, 55 p.

*Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*. JO n°50 du 28/02/2002, p. 3808. NOR INTX 01 000 65L, 77 p.

*Circulaire d'application du 27 mars 2002 relative à la mise en œuvre de la loi n°2002-76 du 27 février 2002*. NOR INTB0200076C.

## → **Revue et rapports d'ordre méthodologique**

Hannoyer François, sous la dir. de. / *Animer un projet participatif, modes d'emploi*. Paris : ADELS, 2005. 140 p. ISBN : 2-9520803-4-8.

Gutman-Lajeunesse Martine, CDC ; Braillon Céline, CNV. *La participation des habitants dans les projets urbains*. Monographies. Paris : décembre 2004, 69 p.

Collectif. *Guide des conseils de quartier, modes d'emploi*. 2<sup>e</sup> éd. Augmentée. Paris : ADELS, 2003. 165 p. ISBN : 2-9515914-9-7.

Réseau Capacitation. *Le réseau Capacitation citoyenne : 1<sup>ère</sup> synthèse*. Etude-action pour la formation des habitants à la gestion urbaine et sociale de la ville, 2000, 94 p.

## → **Publications des centres de ressources**

### « **politique de la ville** »

#### **CR-DSU / Rhône-Alpes**

*Formes légales et initiatives locales de participation. Entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale*. Les cahiers du DSU, septembre 2002, n°35, 47 p.

*La citoyenneté ne s'apprend pas, elle s'exerce*. Les Cahiers du DSU, juin 2001, n°29-30, p.31-33.

*De la « participation des habitants » au débat public*. Refonder la démocratie. Les cahiers du DSU, mars 2000, n°26, 44 p.

#### **IREV / Nord, Pas-de-Calais**

*La démocratie participative*, Les comptes-rendus du jeudi de la ville du 27 mars 2003. IREV, 32 p.

### **Pays et Quartiers d'Aquitaine**

*Participation des habitants, mobilisation des acteurs. Compte-rendu de la rencontre du 18 mars 2005.* Pan-Gramme, numéro spécial, 4 p.

### **Pôle de ressources départemental 95 / Val d'Oise**

*La participation des habitants : enjeux et pratiques.* Actes 1999-2000 suite au cycle de qualification et ateliers. Janvier 2001, 48 p.

### **Profession banlieue / Seine Saint-Denis**

*Quand la démocratie locale se professionnalise.* Actes de la Rencontre organisée le 23 octobre 2003. Les cahiers de Profession Banlieue, 2004, 180 p.

*Un outil au service des habitants : le fonds de participation.* Les cahiers de Profession Banlieue, avril 2001, 136 p.

*Autour du pacte de relance : La participation des habitants.* Les cahiers de Profession Banlieue, 1997, 40 p.

### **Resovilles / Bretagne, Pays de Loire**

*La participation des habitants en Bretagne et Pays de la Loire.* Les rendez-vous de Résovilles, mars 2005 40 p.

*La participation des habitants, compte-rendu des rendez-vous résovilles,* Vanves, 7 février 2003, 67 p.

### **Ressources et territoires / Midi-Pyrénées**

**Et les habitants ?** Cycle de qualification 2004-2005 sur la participation habitante. Dossier Ressources n°2 (à paraître).



Patrick Yves-Mathieu, directeur de Ressources & Territoires.



Cheik Sow, formateur au CLAP Sud-Ouest.

# Enjeux et place pour la coopération après 2006

**Restour d'atelier**

Leader 1, Leader 2, Leader «+»... mais pas de «Leader+ plus» à l'horizon. Autant dire la fin de la dimension «coopération» dans les programmes européens? Trois fois non, et trois fois tant mieux quand on observe la plus-value des projets accompagnés par Leader +. En attendant la suite des événements sur [www.una-leader.org](http://www.una-leader.org), voici un précipité de l'atelier vert animé par Claire Sarda Vergès, directrice de l'Adret<sup>(1)</sup>.

(1) Agence de développement rural Europe et territoires / [www.europedirectplr.fr](http://www.europedirectplr.fr)

Si la place de la coopération évolue sur 2007-2013 avec une intégration dans les programmes européens (politique de cohésion et de développement durable), l'expérience des différentes générations de programmes de coopération confirme une triple nécessité autour de :

- **L'anticipation.** Les territoires doivent construire ou préfigurer leur projet de coopération le plus en amont possible.
- **La co-construction** du projet, laquelle reste liée au « temps », au temps nécessaire pour bien co-construire toutes les étapes d'un projet. C'est un élément fort souligné par tous les porteurs de projets.
- **L'ingénierie** sur la gestion de la coopération, c'est-à-dire la capacité à repérer les évolutions internes et externes, les perspectives de coopération durable... au-delà des programmes et des financements communs. Les projets de territoires doivent intégrer ce besoin d'une animation spécifique, par territoire ou par projet, dédiée à la coopération transterritoriale et transnationale. Pas d'improvisation possible dans ce domaine, il faut des savoir-faire, des compétences, des réseaux... pour une réelle plus-value pour les territoires !



### La coopération version espagnole – Témoignages du Forum

« **Les paysages de terrasses : des millénaires d'innovation** », est une action qui s'inscrit dans le cadre de la coopération transnationale prévue au sein du programme Leader II. Depuis juin 1998, quatre Groupes d'Action Locale travaillent – conjointement sur cette problématique (le Parc naturel régional de France, Monts d'Ardèche, Rhône-Alpes, Alta Langa, Piémont, Italie, Ipiros, Grèce, Serra de Tramuntana, Majorque, Espagne). Le travail en commun a porté sur la mise en évidence de l'intérêt économique, socioculturel, historique, paysager et environnemental des terrasses de culture. Les actions de coopération ont été les suivantes :

- ↪ création d'une identité visuelle, un logo et un slogan,
- ↪ réalisation d'un film vidéo démonstratif pour sensibiliser le grand public,
- ↪ édition d'un guide sur les sites de terrasses,
- ↪ mobilisation des sponsors et des médias,
- ↪ réalisation d'un manuel technique sur la construction des terrasses,
- ↪ réalisation d'un calendrier 2001 sur le thème des terrasses.

**Coopération pour la valorisation locale des produits roumains, ibériques et magyars.** Ce projet de coopération transnationale Leader+ entre Murcie, Mallorca, Roumanie et Hongrie encourage le développement simultané des quatre territoires précités. A travers la valorisation et le développement d'un patrimoine commun : les races porcines autochtones et l'élevage des petits ruminants, sans oublier le patrimoine bâti et culturel associés. Si le programme de coopération est structuré autour de ces deux volets, l'opportunité sera mise à profit pour considérer l'ensemble des produits locaux de qualité. Dans le cadre de ce programme ont été dégagés les objectifs suivants :

1. caractérisation des patrimoines locaux ;
2. échanges d'expériences et développement d'une connaissance mutuelle ;
3. caractérisation des races autochtones et des conditions d'élevage. Elaboration d'un programme de progrès, modernisation et développement ;
4. développement de la transformation des produits traditionnels
5. structuration économique des filières concernées.



# Pays, intercommunalité et ingénierie territoriale

**Libre adaptation de l'Atelier Jaune**

A partir des paroles de l'atelier sur «les pays de demain», nous avons réécrit non pas l'histoire, mais un dialogue entre quatre chefs de projets «Pays», celui du Pays bleu, du Pays vert, du Pays jaune et du Pays orange. Nous leur avons (re)posé la question : quelle ingénierie possible entre des intercommunalités, maîtres d'ouvrage d'opérations, et un pays, fédération d'intercommunalités?

**Pays bleu :** « Ça dépend de la taille et de l'histoire des territoires, notre pays s'est constitué avant les inter-communalités, pour cette raison, il joue peut-être plus facilement un rôle d'impulsion, d'observation avec des études à l'échelle du pays. L'équipe d'ingénierie du pays offre aussi une gamme de services aux « nouvelles interco » sur des thématiques spécifiques (éco, logement, TIC). »

**Pays vert :** « La situation est similaire sur mon territoire, le Pays est neuf et les communautés de communes sont sans moyens. Dans ce contexte, le pays fait faire. Notamment des études, il n'a pas de compétences pour mener des projets. »

**Pays jaune :** « L'histoire est sensiblement différente chez nous, le pays a été impulsé par des communautés de communes qui ont conservé la maîtrise de l'animation de leur territoire, résultat le pays manque de lisibilité, il est dilué, et la plus-value de l'équipe pays ne saute pas aux yeux des élus du territoire, d'autant plus qu'il existe un risque de fracture entre les communautés de communes à l'origine du pays... »

**Pays vert :** « La plus-value du pays n'est pas facile à appréhender car la transversalité des pays ne favorise pas nécessairement leur lisibilité. Et pourtant, **la valeur ajoutée d'une équipe pays** repose sur la mise en réseau, la mise en cohérence des procédures intercommunales et sur sa capacité à associer la société civile, via les conseils de développement, dans l'élaboration de la stratégie et dans la mise en œuvre d'actions sur le territoire. »

**Pays jaune:** « La prestation de services auprès des communautés de communes est aussi une forme de valeur ajoutée. Dans les domaines de la planification urbaine, des règlements d'urbanisme, notre équipe pays joue ce rôle de prestataire, dans un souci de cohérence et de complémentarité avec les communautés de communes. Le pays ne fait pas seul, il s'appuie sur des partenaires techniques locaux. »

**Pays bleu:** « Chez nous, les interco n'ont pas de chargés de mission développement, que des administratifs, c'est au niveau du pays que les projets s'élaborent avec l'ingénierie qui va avec. Cet équilibre ne peut durer que si les EPCI y trouvent leur compte ! Car pour financer une équipe d'ingénierie il faut des moyens, et les moyens sont différents pour une communauté de communes qui lève l'impôt et un pays qui fait avec ce qu'on lui donne (subventions). »

**Pays vert:** « Ouaih, il me semble que c'est aux territoires de financer leur ingénierie, les élus et leurs partenaires, à commencer par l'Etat, doivent accepter de financer de la matière grise. »

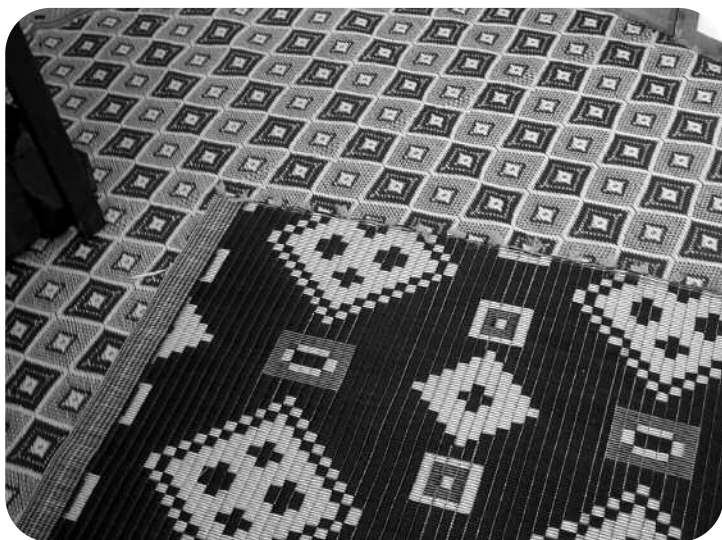
**Pays jaune:** « Pas facile à appréhender pour des élus de communautés de communes qui commencent juste à s'organiser à l'échelle supracommunale, à digérer leurs compétences, qu'on leur pose une nouvelle question à l'échelle du pays. La difficulté vient quand les élus portent un pays auquel ils ne croient pas. Notre pays est essentiellement porté par des techniciens, c'est un espace de réflexion commun entre techniciens, il faut intégrer les élus à cette co-réflexion, ce n'est pas toujours simple de faire passer un message, on ne s'y prend peut-être pas toujours comme il le faudrait... »

**Pays bleu:** « Je ne sais pas précisément ce qu'il faudrait faire côté ingénierie, mais on peut réfléchir à des mutualisations d'emplois, des mises en réseau de compétences pour clarifier et redéfinir les missions et les savoir-faire à l'échelle d'une communauté de communes et à l'échelle d'un pays. Chaque pays a sa spécificité, et par conséquent son mode d'organisation. »

**Pays vert:** « Mais tous les pays ont en commun le fait d'être une démarche, un projet de territoire. L'enjeu d'un pays ne se résume pas à la pérennisation d'une structure, mais à la structuration d'un projet de territoire, inévitablement porté par des élus, qui s'engagent dans une démarche. Et comme toute démarche elle nécessite un apprentissage. Surtout quand elle est collective. C'est pourquoi, en complément des délibérations des communautés de communes en faveur des pays, j'encourage la mise en place d'espaces de développement, de lieux d'échanges et de débat public pour enrichir et favoriser l'appropriation du projet de territoire qui anime le pays. »

**Pays vert:** « Le pays c'est du tissu vivant avec des hommes et des femmes, des politiques, de la société civile, des procédures nationales et européennes, etc. Si le pays reste une émanation complète et totale du local, il évolue en fonction des équilibres en présence, un peu comme la tectonique des plaques, qui n'a pas produit que des effets négatifs ! »

**Pays jaune:** « Pour rester dans le domaine scientifique, il faut de temps à autre provoquer quelques électrochocs pour avancer. Récemment, une universitaire analysant les dynamiques territoriales à l'œuvre dans la région a provoqué des réactions positives auprès des élus et des techniciens du pays, qui avaient pour certains d'entre eux, oublié qu'il existait une vie à l'extérieur du pays, que notre pays n'était pas seul au monde ! Qu'il fallait travailler avec les autres territoires environnants et s'enrichir de l'expérience des autres, un peu comme dans cet atelier. »



Les tapis de pays... nouveau label ! Hall du Forum.



## Mon pays idéal ?

« Ce serait un matin d'hiver où les arbres étincellent. Personne n'aurait froid et tout le monde se dirait bonjour, au sens littéral du terme Bon Jour. Tout simplement parce qu'on s'y sentirait bien... L'ennui n'y existe pas. Les activités proposées, motivantes et exaltantes, permettent l'épanouissement de chacun. »

« Ce serait un désert, peuplé de gens normaux avec un minimum d'humanité, d'hospitalité, qui offriraient du pain cuit sous le sable. La marche et la discussion seraient les activités principales. »

« Ce serait un pays, où serait possible le bonheur d'être ensemble en ayant conscience d'être différent et sans compétition inutile. La réussite de cet idéal passe par le partage des savoirs. »

« Ce serait une terre peuplée d'artistes, de créateurs. Ce sont eux qui pensent le monde. Ils ont le niveau de conscience. Laissons-les se manifester même si parfois leurs paroles sont perverties, voire trahies, ce sont eux les moteurs. »

« Mon pays idéal... Le mien ! J'aimerais que les gens se rendent compte qu'ils sont bien là où ils vivent. On croit toujours qu'ailleurs, c'est mieux. Et ce sont toujours les migrants qui apportent un regard positif ! »

**Paroles de participants captées pendant les deux jours du Forum**

# Prospectives des espaces ruraux français à l'horizon 2020

**Philippe Perrier-Cornet,**  
INRA UMR CESAER, Dijon

De la campagne à la ville, Philippe Perrier-Cornet nous balade dans son étonnante voiture, qui nous projette, le temps d'une brève accélération, « en 2020 ». Principale caractéristique de ce véhicule, qui roule au super, aux supers analyses. Attachez votre ceinture et ouvrez les yeux !

Vu la diversité de leurs usages et fonctions, la physionomie future des campagnes françaises peut revêtir des aspects très contrastés. S'appuyant sur une synthèse et une relecture des connaissances acquises sur les espaces ruraux, le groupe de prospective constitué à la Datar sur ce thème propose quatre scénarios possibles pour les campagnes françaises à l'horizon 2020.

## Trois figures de la campagne en tensions

Pour comprendre les perspectives des campagnes françaises, une entrée par les usages, fonctions et représentations de l'espace est privilégiée. La diversité de ceux-ci est ordonnée en trois grandes figures de la campagne :

- ↪ la **campagne ressource** recouvre les usages productifs de l'espace rural, vu comme le support d'activités économiques, celles qui utilisent le sol, les ressources naturelles et d'autres ressources spécifiques propres aux espaces ruraux ;
- ↪ la **campagne cadre de vie** ou paysage qui recouvre le rural comme espace résidentiel et récréatif, comme espace consommé par l'habitat et le loisir. Elle inclut l'ensemble du secteur de l'économie résidentielle dans les espaces ruraux ;
- ↪ la **campagne nature** est celle d'une nature « objective » qui a ses fonctionnements propres qui ne sont pas nécessairement en correspondance avec les préférences environnementales des individus (les aménités, les agréments du milieu environnant sont une composante de la campagne cadre de vie). Elle inclut des ressources –l'eau, le sol, la diversité biologique– et des fonctions des cycles, des régulations climatiques ou écosystémiques. La campagne nature concerne principalement la conservation de la diversité biologique, la préservation de la qualité des constituants des ressources naturelles vitales, la prévention des risques naturels globaux, comme le changement climatique.

La dynamique d'ensemble du rural est la résultante des tensions entre ces figures qui s'appuient sur les mêmes ressources et de la façon dont elles s'articulent entre elles. L'exercice de prospective suppose dans un premier temps d'identifier les tendances lourdes à l'œuvre, les processus émergents et les facteurs de rupture dans ces différentes composantes du rural.

## Tendances lourdes et dynamiques actuelles

Le développement résidentiel du rural est un des faits majeurs des campagnes françaises depuis les années 1970. Il a principalement reposé jusqu'à maintenant sur la périurbanisation, l'étalement urbain de populations vers les campagnes les plus proches allant de pair avec le développement des migrations quotidiennes domicile-travail. La périurbanisation, moins intense aujourd'hui, a tendance à laisser la place à une diffusion plus générale de l'étalement urbain dans l'ensemble de l'espace rural plutôt qu'à une densification du périurbain. Le désir de campagne des Français est toujours très fort : un gros quart de la population urbaine déclare aujourd'hui avoir l'intention d'aller habiter à la campagne dans les prochaines années (Perrier-Cornet, 2002). La campagne cadre de vie est devenue centrale dans les représentations actuelles du rural dans la population française. En parallèle, il faut souligner l'émergence de nouvelles formes de mobilités des populations vers les espaces ruraux : migrations de retraite, installations d'Européens dans les campagnes françaises...

Le rural productif est d'abord marqué par le recul continu de l'agriculture, bien que celle-ci maintienne quasiment son emprise sur le territoire. Parallèlement se développe une demande croissante de biens de nature qui concernent en partie l'agriculture et surtout le tourisme. L'industrie connaît des évolutions contrastées : l'industrie rurale traditionnelle résiste mieux dans un contexte de renforcement des processus de métropolisation des activités, a priori en défaveur d'implantations rurales. Depuis peu, on assiste à un mouvement de déconcentration industrielle vers le périurbain.

La montée en puissance de la question de la nature dans l'ensemble de l'espace rural est incontestable : concernant des biens collectifs, elle repose d'abord sur des politiques publiques dont le développement est actif depuis une quinzaine d'années et source locale de controverses (cf. *Natura 2000*). Ces dispositifs conduisent à une nouvelle manière de découper le rural autour d'objets naturels, dans un contexte d'internationalisation des politiques d'environnement. Les actions de conservation ou de protection ne sont plus confinées dans des zones particulières (réserves, lieux remarquables). Elles sont menées sur des territoires de plus en plus larges et concernent potentiellement l'ensemble des espaces ruraux.

## **Quatre scénarios pour les campagnes à l'horizon 2020**

Cette grille de lecture sert de base pour la prospective des espaces ruraux : en adoptant la démarche méthodologique de l'analyse morphologique, on considère les trois figures de la campagne comme les composantes d'un « système rural ». Les scénarios construits reposent sur des hypothèses différenciées sur l'importance respective que ces différentes figures seront amenées à jouer dans l'avenir, en fonction des tendances identifiées précédemment et de l'évolution de leur environnement global. Ils se différencient également par les modes d'articulation entre ces figures. Sur cette base, quatre scénarios ont été construits.

### **1. La campagne résidentielle généralisée**

C'est un scénario tendanciel dans lequel on prolonge les comportements d'acteurs et les facteurs qui ont permis la périurbanisation. La logique qui est montée en puissance au cours des trente dernières années est poussée au bout : le cadre de vie organise l'espace rural et se généralise à la plus grande partie du territoire. En termes d'acteurs, ce premier scénario est celui des préférences individuelles, en particulier celles des couches moyennes de la population qui, en France, portent la mobilité résidentielle, les pré-

férences pour le mode de vie périurbain et le désir de vivre à la fois à la ville et à la campagne (dissociation entre lieu de travail et lieu de vie). Il est plus généralement celui du « désir de campagne » que différentes catégories d'urbains peuvent effectivement réaliser (installation à la campagne de retraités, birésidentialité hebdomadaire ou saisonnière, flux d'Européens vers les campagnes françaises...).

Une telle hypothèse d'évolution suppose un contexte sociétal dans lequel les options libérales et la satisfaction des préférences individuelles imprègnent les politiques économiques. Les préoccupations environnementales dans la société ne remettent pas en cause la poursuite du « tout automobile », les classes moyennes porteuses de la mobilité continuent à en avoir les moyens, etc.



T-Shirt réalisé suite à la conférence de P. Perrier-Cornet.

Les conséquences de ce scénario sur la physionomie des espaces ruraux sont contrastées. En premier lieu, les campagnes sont de plus en plus peuplées. L'espace périurbain devient très étendu. Les couronnes de périurbanisation, qui ont surtout concerné jusqu'alors les grandes agglomérations, se développent autour des villes moyennes. Le désir de campagne est également vif parmi les retraités, y compris ceux originaires des autres pays de l'Union européenne : la plupart des espaces ruraux méridionaux profite de ces flux de migrations de retraite. Les espaces ruraux plus isolés, aux paysages variés, sont de plus en plus fréquentés de façon saisonnière. Toutefois, ce tourisme diffus demeure insuffisant pour assurer un repeuplement significatif de ces territoires. La diagonale du vide, rognée sur ses franges par l'extension de la périurbanisation, s'amincit mais ne disparaît pas totalement.

En second lieu, l'agriculture connaît de profonds bouleversements. Dans un contexte d'affaiblissement de la PAC et d'afflux de populations nouvelles qui marginalisent encore plus en nombre les agriculteurs, ceux-ci ont l'opportunité ou sont conduits de plus en plus à développer des activités de service liées à leur exploitation : loisirs, tourisme, fermes pédagogiques, gardiennage et entretien de l'espace rural, vente directe... Parallèlement, les conflits entre résidents et agriculteurs ou industriels s'y exacerbent, dans un contexte où les résidents ont localement de plus en plus le rapport de force.

Plus globalement, la poursuite de ce scénario conduit à une transformation importante du paysage agricole français dans les vingt prochaines années : omniprésence de l'agriculture de services dans les zones les plus périurbanisées et résidentielles et dans les zones touristiques ; crise de l'agriculture intensive dans l'Ouest et délocalisation de production (par ex. les porcs) dans d'autres pays d'Europe ; effondrement éventuel des producteurs de viande...

Enfin, les investissements publics se focalisent sur le périurbain, en partie au détriment des grandes agglomérations et des politiques de la ville. Il s'agit d'élaborer des scénarios d'évolution du rural au niveau national et à l'horizon 2020, suivant les principes suivants : analyse qualitative, approche globale et pluridisciplinaire, scénarios plausibles et équilibrés.

## **2. Villes durables et rural agro industriel**

Le contexte global de ce scénario est celui du maintien ou de la réaffirmation d'un rôle important des Etats, de l'Europe et des institutions centrales, dans un contexte de préoccupations environnementales fortes dans la société et sur l'agenda des politiques. Il est à la fois en rupture et en mutation par rapport aux tendances actuelles : le développement résidentiel du rural y est remis en cause ; la profession agricole maintient son emprise mais au prix d'une conversion environnementale dans le cadre d'une PAC recentrée. Les acteurs moteurs en sont les grandes agglomérations et leurs élus et, dans les campagnes, la profession agricole.

Les élus des métropoles et grandes agglomérations, organisées en communautés d'agglomérations puissantes, mettent en œuvre des politiques ville durable qui mobilisent prioritairement les fonds publics. Priorité est donnée à la réhabilitation et au traitement social des banlieues qui commencent par devenir des lieux plus sûrs ; à de nouvelles générations de transports en commun qui connectent l'ensemble du territoire des communautés d'agglomérations, à la lutte contre les pollutions et nuisances urbaines liées à la voiture individuelle, etc. : les politiques d'aménagement sont recentrées sur des villes durables et sûres.

La ville s'étend mais en tant que ville et à proximité immédiate, en intégrant la frange des premières couronnes de périurbanisation. La périurbanisation plus lointaine et le tout automobile sont dissuadés, voire stigmatisés pour leur coût énergétique et social. La fonction résidentielle se recentrant sur la ville, dans les campagnes, une plus grande marge de manœuvres est redonnée aux activités productives. Dans un contexte de maintien d'une PAC forte et environnementale, l'agriculture et les industries agroalimentaires s'en saisissent et elles intègrent les exigences environnementales croissantes de la société. Plus que l'agriculture paysanne présentée auparavant comme une alternative au productivisme, c'est une agriculture de précision, capitalistique et modernisée, de haute technologie d'entreprises éco-certifiées qui met en œuvre cette orientation.

La mobilisation des progrès des biotechnologies, les connaissances de plus en plus pointues que l'on a besoins des plantes et des animaux... conduisent à limiter, puis réduire l'usage des intrants classiques (engrais, herbicides et pesticides). L'opinion finit par accepter les OGM, dont les conditions d'élaboration sont encadrées et ont fait l'objet de larges débats. Dans ce scénario, le rural devient moins peuplé et le contraste croissant entre ville et campagne. Les premières couronnes de périurbanisation, densifiées et desservies par les réseaux de transports urbains, se fondent dans la ville étendue. Leurs périphéries évoluent vers une fonction de poumons verts des grandes agglomérations, espaces naturels proches de loisirs et de détente... Ce qui a précédemment rapproché villes et campagnes – la fonction résidentielle et les mobilités de population entre les deux – s'estompe. Les campagnes redeviennent plus agricoles en s'inscrivant activement dans les objectifs de préservation des ressources naturelles et de bonne santé des habitats naturels.

Dans le même temps, la logique planificatrice et réglementaire de l'action publique va conduire à privilégier une segmentation fonctionnelle des espaces plutôt qu'une intégration territoriale des fonctions. Réglementation, normes, zonages... la déclinaison géographique du scénario s'accompagne plutôt d'une logique de spécialisation des espaces : espaces récréatifs et naturels, poumons verts des villes durables, territoires de l'agriculture, espaces forestiers, zones et parcs de concentration touristique, espaces et réserves naturels préservés de toute activité humaine, zones isolées éventuellement dédiées à des activités industrielles à risques...

### **3. Villes durables et campagne nature**

Ce scénario est envisagé comme une bifurcation du précédent, susceptible d'apparaître dans un second temps. Il en reprend deux aspects structurants : le pouvoir des grandes agglomérations et la ville durable, l'importance des enjeux environnementaux et questions de nature dans les préoccupations des sociétés et sur l'agenda des politiques. Mais il se déroule dans un contexte international libéral, de retrait des Etats et de leur capacité d'intervention, d'extension des régulations marchandes à l'ensemble des domaines de la société. Cela conduit à terme à un démantèlement de la PAC et à la généralisation de marchés de la nature, que l'action publique stimule, son rôle étant plus recentré sur l'incitation des agents privés que sur l'organisation et la réglementation des marchés.

L'idée force est ici que l'espace rural sera de plus en plus mobilisé pour la maîtrise de la qualité de l'environnement, dans un contexte de problèmes et d'enjeux environnementaux forts et de retrait relatif de l'intervention publique. D'où la généralisation de marchés environnementaux. Les agriculteurs, fragilisés par la diminution de la protection par les prix et le gel des aides directes, ne seront pas les seuls opérateurs présents sur ces marchés. Des agences d'aménagement rural, impliquant des insti-

tutions intercommunales et des capitaux privés, vont se constituer, les agences de l'eau se réorganiser, des industriels mettre sur pied des banques de financement pour le boisement de terres agricoles ou autres puits de carbone dans le but de satisfaire la réduction de leurs droits d'émission de gaz à effet de serre. D'autres entreprises privées ou des services publics d'équipement, ainsi que certaines banques spécialisées, vont financer la restauration et l'entretien de milieux naturels en compensation des milieux atteints par des opérations d'aménagement.

D'une façon croissante, ce développement de services environnementaux ruraux va devenir une source d'investissement pour des détenteurs de capitaux en quête d'encouragements fiscaux ou d'image de marque « environnementalement correcte ».

#### **4. Campagnes industrielles et concurrentielles**

Ce dernier scénario est celui du rural des initiatives locales, des entrepreneurs et des territoires. En parallèle, c'est celui de la crise de l'agglomération et de la concentration. Il repose sur trois composantes qui vont de pair entre elles : l'efficacité d'un modèle productif alternatif à celui des grandes firmes et des métropoles ; la montée en force des pouvoirs régionaux ou locaux et l'affaiblissement des institutions centrales ; l'affirmation de valeurs identitaires (appartenance territoriale, entrepreneuriat) qui modifient les positions sociales des individus dans la société.

Le modèle productif alternatif est porté par des entreprises, principalement des PME et des entrepreneurs individuels, pour lesquelles l'appartenance à un même territoire est un élément important de leur compétitivité. Elles fonctionnent en réseaux et mobilisent localement des ressources spécifiques et des savoirs communs, tout en étant tournées vers les marchés mondiaux. Autour de pôles ruraux ou de petites villes, des territoires se construisent ainsi une identité économique collective, des spécialisations

locales ou régionales apparaissent ou se renforcent. L'affaiblissement du pouvoir central a pour corollaire l'engouement dans les régions pour les politiques de développement et d'aménagement décentralisées. Les pouvoirs locaux fonctionnent en appui et en synergie avec les économies locales dans le cadre de territoires-pays. Certains de ceux-ci sont de véritables laboratoires d'initiatives et d'innovations locales. Cette configuration économique et politique va de pair avec les valeurs de l'entrepreneuriat, du travail à son compte, de l'attachement au métier et à l'entreprise.

Les esprits innovants, les créateurs sont attirés par ces systèmes productifs locaux qui réussissent et où ils peuvent exprimer leurs potentialités mieux que dans les grandes organisations hiérarchiques. A contrario, les couches moyennes salariées, relativement protégées dans les décennies précédentes, sont ébranlées : les grandes administrations centrales sont inévitablement remises en cause (démantèlement de l'Education Nationale sur des bases régionales, présence croissante des entrepreneurs et organismes socio-professionnels dans la formation). La garantie d'emploi des employés des grands groupes privés ou semi-publics est aussi remise en cause.

Dans les espaces ruraux et les petites villes, ce scénario est d'abord stimulant pour l'emploi. Il est attractif pour des travailleurs entreprenants et qualifiés. Le rural se développe d'abord sur une base productive dans le cadre de territoires-pays, il perd en partie son image dominante d'espace résidentiel, cadre de vie pour des populations urbaines travaillant en ville et vivant à la campagne. Les mobilités de populations entre villes et campagnes sont de plus en plus des mobilités professionnelles : ceux qui vont habiter à la campagne y vont aussi pour y travailler (ou à proximité dans les petites et moyennes villes qui animent ces territoires). On passe d'une problématique *villes-campagnes à vivre et travailler au pays*.

Revers de la médaille, ce scénario est sans doute celui qui est le plus porteur d'inégalités entre les territoires ruraux. Il y a des régions qui gagnent... mais aussi des régions qui perdent, avec des possibilités redistributives, de rééquilibrage très limitées : la recherche d'avantages concurrentiels dans le cadre d'une organisation économique fortement territorialisée conduit inévitablement à des disparités de développement entre territoires. Dans la recherche d'avantages comparatifs localisés, toutes les régions ne sont pas sur un pied d'égalité.

La faiblesse des institutions centrales limite les possibilités de transferts et de rééquilibrages pour corriger les inégalités régionales de développement. Différents futurs plausibles sont possibles pour les campagnes françaises. Selon les contextes et les choix politiques, l'action publique sera confrontée à des problèmes différents à résoudre. L'exercice de prospective doit permettre de prendre la mesure des conséquences d'orientations et de stratégies mises en œuvre aujourd'hui et d'anticiper dans les choix publics la résolution de ces problèmes à venir.

**Philippe Perrier-Cornet<sup>(2)</sup>**

(2) perrierp@ersam.inra.fr

# Quelle cohésion sociale et territoriale pour la ville de demain ?

**Monique Lafon**, SGAR Aquitaine

Chargée d'animer avec Daniel Mandouze, Arcus<sup>(3)</sup>, un atelier « perspectives » sur le sujet, Monique Lafon revient ici sur le rôle joué par la politique de la ville dans « la grande pièce » de la cohésion sociale et urbaine. Rôle que de « très grands acteurs » s'efforcent encore de jouer. Heureusement.

(3) danman12@club-internet.fr

Quelle cohésion sociale et territoriale pour la ville de demain ? Cette question interroge l'avenir de la politique de la ville, dans la mesure où son objectif se structure autour de cette recherche de cohésion sociale et territoriale à l'échelle d'une commune, voire d'une agglomération. Comme toute politique territoriale, la politique de la ville repose autant sur une méthode, celle du projet, que sur des moyens, qui restent modestes et viennent en complémentarité des financements locaux pour expérimenter et dynamiser les projets de territoire (effet levier).

En conséquence, demandons-nous, dans le prolongement de l'exposé de Renaud Epstein, quels seront le contenu et les modes d'actions de cette politique de la ville dans les prochaines années ? Quel sera son bilan ? Quels seront les résultats de son évaluation ?

La politique de ville s'apprécie, dans un premier temps sur sa capacité à réunir autour d'une table l'ensemble des institutions qui interviennent sur un territoire donné, avec un objectif commun : concevoir, depuis le diagnostic jusqu'à l'évaluation, un projet partenarial, à la fois global et en phase avec la réalité du terrain concerné. En phase avec les attentes, les besoins, les désirs des habitants.

La valeur ajoutée des politiques territoriales se situe ici. En effet, c'est à travers des politiques territoriales, que se rencontrent efficacement les choix politiques des institutions et les aspirations citoyennes. **Personne n'a encore trouvé mieux. Pour autant, ce n'est pas si simple.** Des difficultés surgissent à divers endroits et à divers moments, pas toujours quand on les attend, car :

- les choix politiques, au sens large, sont aussi multiples que les institutions partenaires,
- le contrat, quel qu'il soit n'est pas opposable aux choix politiques sortis des urnes,

- ↳ les aspirations citoyennes sont souvent contradictoires dans le temps et l'espace,
- ↳ et, enfin, il est illusoire de penser que l'on peut mener une politique sur un territoire précis, prédéfini, sans aborder son articulation avec les autres échelles territoriales, ses combinaisons avec les différents niveaux d'intervention de l'action publique.

Depuis 2003, avec la LOPVRU<sup>(2)</sup> et l'Acte 2 de la décentralisation, nous sommes entrés dans une phase post contractuelle, car même si des contrats continuent à se développer ici et là, ils sont vidés de leur sens. Ce sont des contrats « canada dry », ils ont la couleur et la saveur du contrat, mais ce ne sont plus des vrais contrats.

Avec un facteur aggravant dans cette tendance, la concentration de l'Etat qui débouche sur ce gouvernement à distance, décrit par Renaud Epstein. Cependant, cette évolution souvent considérée comme « *négative* » par de nombreux acteurs a commencé bien avant 2003 ! Ce recentrage de l'Etat, assez net avec la rénovation urbaine, m'apparaît finalement comme le point d'orgue d'un mouvement profond et multipartite. Lequel situe son origine au moment où **chaque institution considère la primauté de son point de vue sur le projet collectif**, consigné et co-signé dans un contrat, qu'il soit de ville ou pays.

D'où la multiplication des contrats, souvent thématiques, qui puisent leur raison d'être dans la volonté de chacun d'imposer ses choix, ses priorités. Tour à tour les conseils généraux, la CAF, le FASILD, les différents ministères, etc. La liste est longue de ceux qui n'ont pas attendu 2006 pour contourner, sous prétexte d'un besoin de précision dans telle ou telle thématique, le contrat global. Ainsi de nombreux contrats thématiques et/ou terri-

(2) Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine – 1<sup>er</sup> août 2003.

toriaux se surajoutent au gré des années, sans que le contrat initial global n'arrive à coordonner ce foisonnement de dispositifs (CEL, CLS, PLIE, ERE, AVS, Maison de l'emploi, Zone Franche urbaine, etc.).

L'Etat n'est pas le seul en cause. Les collectivités locales, et plus largement toute les institutions, les associations, les entreprises, sont entrées dans ce type de raisonnement et de fonctionnement. Chaque porteur de projet adapte son projet au gré des financements possibles et des conditions fixées par les différents cadres d'intervention.

Si l'Etat déconcentré se retire, soit dit en passant les collectivités locales l'ont tellement souhaité, c'est un Etat reconcentré et atomisé, organisé de manière sectorielle, qui réapparaît, avec une intervention reformatée. Témoin, l'ANRU, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine qui dicte sa loi aux territoires, désormais placée en concurrence les uns avec les autres. C'est à prendre (les démolitions) ou à laisser. Pour obtenir des crédits de l'ANRU, les maires élaborent et défendent des projets qui entrent dans ce cadre. Ceci dit, le système s'enraye quand il est victime de son succès, lorsque tout le monde joue le jeu et que la demande finit par dépasser l'offre. Et, je n'ai pas souvenir d'une politique publique qui ait su gérer, sereinement et sans casse, de longues files d'attentes.

Se pose ici une question sous-jacente, **celle du leadership, de la tutelle** que peut exercer une collectivité sur une autre, afin de réguler le système et de coordonner l'action territoriale. Dans la Loi, elle n'existe pas. Même si nous savons tous que des tutelles existent à travers les besoins de financement des territoires. Mieux vaut tenir les cordons de la bourse, si l'on a des ambitions en matière de régulation. Et lorsque l'argent public se raréfie, ce qui est le cas aujourd'hui pour l'Etat, et ce qui sera demain le cas pour les collectivités territoriales, la concurrence entre les territoires devient très sévère. Certains risquent de ne pas s'en relever. On le voit déjà, malheureusement, avec de trop nombreuses associations.

Ainsi, les différents acteurs se rendent bien compte aujourd'hui de la difficulté de **faire co-exister l'idéal du projet territorial, global et partenarial avec ce contexte institutionnel de plus en plus contraint**. Reste une double question. Quels sont les nouveaux ingrédients du projet collectif, porteur d'améliorations et de progrès pour les citoyens ? Et comment réussir la cohabitation entre la liberté des institutions, libres de fixer leurs orientations, et l'engagement collectif dans un contrat, où chacun abandonne un peu de ce qu'il est ? La réponse est peut-être dans la question, même si on doit toujours travailler, négocier, préparer un contrat avec l'idée que  $1 + 1$  sera plus proche de 3 que de 2.

Enfin, j'ai gardé le meilleur pour la fin : **la question des échelles d'intervention**. Autrement dit, la capacité des territoires à combiner, au bon moment, les niveaux d'intervention pour tendre vers plus de cohérence sociale et territoriale. Tout le monde s'accorde à dire que, dans la politique de la ville, la géographie des problèmes (qui se situent à l'échelle des quartiers) diffère de celle des solutions que l'on retrouve volontiers à l'échelle communale et intercommunale.

Si les problèmes, les effets de la précarité se concentrent en masse dans les quartiers, les solutions à mettre en œuvre pour agir sur les causes, à plus ou moins long terme, sont à une autre échelle, à une échelle où s'élaborent les politiques de logement (PLH), de déplacement urbain (PDU), d'aménagement urbain, de sécurité, de développement économique, d'emploi... Ce qui ne veut pas dire, qu'il ne faut pas soutenir, encourager, pérenniser des actions sociales de proximité au plus près des réalités, de l'urgence sociale qui se manifeste dans les quartiers. C'est toujours cette **recherche d'équilibre** qui nourrit la politique de la ville et ses projets de développement social et urbain.

L'un ne va pas sans l'autre. Tout est question de dosage, qui varie d'un territoire à l'autre, selon l'intensité des problèmes, le tissu associatif existant, la capacité des acteurs à travailler ensemble, les opportunités financières, les volontés politiques, etc. Que ce soit en ville ou dans les zones rurales, que ce soit pour réparer, prévenir ou dynamiser, le projet devra toujours essayer de prendre en compte la meilleure échelle possible d'intervention. Se poser en permanence cette question, c'est déjà avancer dans la recherche de solutions adaptées.

**Monique Lafon<sup>(4)</sup>**



... Installation dans le hall du Forum ou métaphore de l'emboîtement et de la superposition des projets de territoires?

(4) [www.aquitaine.pref.gouv.fr](http://www.aquitaine.pref.gouv.fr)



# Conclusions

## Des problématiques communes sur des territoires différents...

### Stagiaires du CREPS Aquitaine<sup>(1)</sup>

Des étudiants-futurs-professionnels sont venus au Forum pour écouter les mécanos du développement local. A notre tour de les écouter parler de ce qu'ils ont vu, lu et entendu. Merci aux responsables pédagogiques (Sylvie Cassou Schotte, Maurice Goze et Philippe Tizon<sup>(2)</sup>), qui ont glissé ces deux journées dans leurs temps de formation (initiale et continue).

(1) [www.creps-aquitaine.fr](http://www.creps-aquitaine.fr)

(2) Respectivement : CREPS Talence (DEFA), Institut d'Aménagement de Tourisme et d'Urbanisme de l'Université de Bordeaux 3, Université de Pau et des Pays de l'Adour (IUP Aménagement et développement territorial).

« J'ai retenu que beaucoup de chargés de mission s'interrogeaient sur leur mission, j'ai même entendu des "chefs de projet" se demander de quoi ils étaient chef de projet ! »  
« Nous avons, dans le cadre de notre formation, pris le temps de reprendre tout ce qui a été dit pendant le Forum, pour le travailler, le comprendre, l'analyser et faire le lien avec notre secteur d'intervention professionnel. » « Depuis le Forum, nous avons rencontré d'autres étudiants, qui auraient aimé participer au forum en tant que stagiaire, comme nous. »

« On s'est aperçu dans les échanges que notre formation, le DEFA<sup>(3)</sup>, n'était pas connu par les chargés de mission rencontrés. De notre côté, nous avons découvert des filières universitaires comme les master, sans parler de l'IUP d'aménagement du territoire... Qu'est-ce que c'est au juste ? » « **Je me suis retrouvé dans un autre monde** par rapport à des participants soit plus avancés que moi, soit en décalage avec mon travail professionnel au sein d'une association. **Leur rapport avec le territoire est très présent. Cette notion revient souvent.** »

« Les différents participants avaient des points de vue et des préoccupations différentes. C'était intéressant. C'était intéressant aussi de voir des gens dans un autre contexte, comme les conseillères techniques de la CAF, que l'on rencontre d'habitude pour négocier, obtenir des sous, des subventions. Les nombreux ateliers ont permis de casser les barrières. **On se sentait un peu en famille**, il y avait une certaine ambiance. »

(3) Le DEFA est un diplôme qui forme des cadres de l'animation et conduit à des postes de responsabilité dans les domaines des activités de la jeunesse et de l'éducation populaire ainsi que dans celui de l'animation et de l'action sociale. Il permet de diriger une structure d'animation et de coordonner une équipe dans la conception et la conduite d'un projet d'animation.

« Les débats se sont déroulés dans des climats sereins, les gens se sont respectés, même si on a pu relever des contradictions. Par ailleurs, certains animateurs d'ateliers, qui menaient les débats ont eu des difficultés, avec des débats pas toujours en rapport avec le thème parfois. Enfin, **c'est un peu toujours les mêmes qui prennent la parole.** »

« L'atelier concernant la mise en place d'une politique jeunesse sur un territoire a proposé deux expériences qui ne prenaient pas en compte l'animation culturelle ou de loisirs, comme nous la pratiquons au quotidien. L'Atelier s'est retrouvé du coup axé sur le logement et le travail. C'était une approche nouvelle pour nous, ce fut assez "déboussolant". »

« Des ateliers étaient plus intéressants que d'autres, comme celui sur l'évolution et la transformation des espaces périurbains. Sur d'autres, je me suis un peu ennuyé car je ne m'attendais pas à ce que la problématique soit abordée comme cela, avec des témoins, qui vendaient un peu leur "sauce". »

« Globalement, j'ai découvert un milieu professionnel, avec des mots récurrents comme l'ingénierie du développement territorial. J'ai appris comment vendre mon projet en écoutant certains intervenants. J'ai trouvé intéressant les réflexions sur le développement de stratégies, de partenariats, de réseaux avec des entreprises. J'ai surtout pris conscience qu'il y a d'autres enjeux, d'autres acteurs partenaires. »

« En écoutant les participants, on s'aperçoit qu'on est sur des problématiques communes sur des territoires différents. Le forum nous a permis de **mieux décrypter les incertitudes pour l'avenir**, avec cette ouverture de la concurrence entre les territoires, ces notions d'agence, de compétitivité, d'appels à projet... »  
« Trois remarques sur le forum : il n'y avait pas trop d'acteurs associatifs bénévoles, l'émergence de nouveaux mots comme la capitalisation des expériences et enfin, le mot "projet" est utilisé à toutes les sauces. »



Les stagiaires (DEFA du CREPS) qui débriefent pendant l'Atelier off du vendredi après-midi.

# La bonne humeur fait les bons acteurs

## Témoignages spontanés ou presque !

Pendant le Forum, des interviews filmées ont été réalisées. Après le Forum, de nombreux messages de participants se sont accumulés dans notre boîte aux lettres... malgré l'absence de fiche d'évaluation! Au-delà des toujours très agréables remerciements, des critiques positives parcourent ces témoignages spontanés et/ou filmés par l'association Périphéries Productions. Merci à vous.

## Courriels reçus après le Forum des territoires

« Je n'ai malheureusement pas pu venir au forum la semaine dernière pour des raisons personnelles mais je sais que ça s'est très bien passé. Bravo pour cette réussite et à bientôt ! » « Je suis vraiment désolé d'avoir dû repartir dès le jeudi soir, d'autant plus que les interventions du matin étaient très intéressantes et ont dues donner le ton du vendredi. Tant pis ! » « J'ai participé aux deux journées de forum. Sur la forme tout était parfait (difficile le rouge à 11 h 00, mais on s'adapte !); sur le fond **certains ateliers étaient plus pertinents**, notamment ceux qui se déroulaient sous forme d'échanges, un peu décevants ceux où les exposés ont monopolisé le temps. L'après-midi " off " fut très instructive, peut être plus que la grande messe du jeudi matin. » « Si les méthodologies de ce Forum étaient différentes, le résultat est souvent resté le même : « Il reste cinq minutes et la vraie question vient juste d'être posée. Ah, enfin les débats. Et non, c'est déjà trop tard. **On vit une véritable frustration.** »

« Je vous confirme le retour positif des Limousins sur le Forum, tant de la part des participants de la Région que des animateurs GAL/Pays/PNR limousins. Seul petit bémol : **le nombre important des participants aux ateliers** qui ont fait que ceux-ci se sont plus apparentés à des plénières qu'à des ateliers. La rançon du succès... »

« Si je n'avais qu'un seul mot à dire sur le forum ce serait "**rencontre**" : rencontre de territoires et d'expériences, rencontre d'hommes et de femmes dont le métier est difficile, parfois solitaire et qui savent que les bonnes idées n'ont souvent de résultats que par ce qu'elles ont bien été portées. Mais comme je suis bavarde il y aura d'autres mots : amitié, orange, sourire, humour, richesse des interventions... avec un petit côté "*Je ne me prends pas au sérieux*", indispensable pour lutter contre un environnement un peu morose et être un véritable espace d'échange et de convivialité... »

« J'ai trouvé le Forum des territoires résolument placé sous le signe de **l'interactivité et de la convivialité**, avec cette organisation autour d'espaces d'échanges, avec le "bruit de frigo", les pauses animées par les "Cafés de Pays" et le forum off... à l'image d'un festival prestigieux ! Cette **organisation peu conventionnelle** renouvelle l'esprit des colloques classiques en favorisant la spontanéité et l'expression de messages originaux, témoin le journal en direct remis aux participants à l'issue des travaux. »

« Comment vous dire ? C'était génial. Une organisation impeccable, sympathique, efficace, des interventions enrichissantes. Vraiment c'était chouette. Pendant le déjeuner de jeudi, j'ai même fait retrouver de vieilles connaissances. » « Merci pour votre accueil et chapeau pour l'ambiance singulièrement **chaleureuse** de votre manifestation. » « Je vous remercie d'ores et déjà pour l'invitation de PQA, pour l'atmosphère détendue et riche de la rencontre, malheureusement trop courte. » « Tout d'abord mes sincères félicitations pour le Forum : ça faisait longtemps que je n'avais pas ressenti une telle richesse de réflexions, très **stimulante**. » « Félicitation à l'équipe de PQA pour l'organisation du Forum que j'ai trouvé très enrichissant, même si la première journée était un peu soutenue pour mon petit cerveau (!). C'était vraiment super, soirée comprise ! » « Merci pour **le journal en direct** du Forum que vous m'avez adressé. Excellent ! »

« Quelques remarques et repères... repérés au forum. L'organisation : nickel chrome ! Les sujets : passionnants (pour moi), forum organisé au bon moment (pré-nouveaux contrats et incertitudes nationales et décentralisation). Les thèmes : j'ai beaucoup aimé les interventions sur l'évolution du rôle de l'Etat, la décentralisation, la perte de pouvoir, les enjeux de cohésion territoriale, **la confrontation développement rural / urbain**, la promotion des politiques contractuelles transversales (par opposition au modèle vieillissant et insuffisant des politiques sectorielles), la "gestion" des appels à projet (comment bien répondre), l'organisation financière contractuelle pour une efficacité de projet. Voilà pour aujourd'hui. A +. »

« Bravo ! c'était quand même une belle réussite, même si notre avenir n'est pas au beau fixe. Mais les **périodes de turbulence** sont quelques fois bénéfiques pour rebondir. » « J'ai participé au forum des territoires des 26 et 27 janvier et j'ai assisté à l'intervention de Renaud Epstein que j'ai trouvé excellente. **Je souhaiterais contacter ce monsieur** pour une intervention auprès de mes élus dans le cadre des 30 ans du Pays. Pouvez-vous me donner ses coordonnées. Merci beaucoup. »

« La participation au Forum ces deux jours m'ont laissé quelques sentiments que je souhaite vous livrer ci-après : de la joie à l'agacement, en passant par la frustration et l'énerverment. Ils arrivent par ordre d'importance. D'abord la joie ! Mais comme la critique est aisée et l'art difficile, je lance quelques **pistes d'améliorations pour les prochains Forum** : changer les têtes des témoins (territoires témoins), prendre des territoires jeunes confrontés à des difficultés réelles, veiller à l'œcuménisme politico technique, arrêter les discours d'entame politique qui n'apportent rien, mobiliser un public mixte techniciens-élus (comment ? On peut tous y réfléchir un de ces 4 ! Voilà, continuez quand même ! »

## L'influence du Forum sur les pratiques professionnelles

Durant les deux jours du Forum des Territoires, l'association **Périphéries Productions** ([www.periph-prod.com](http://www.periph-prod.com)) a installé sa caméra dans un des rares coins calmes du hall. L'objectif ? Capter des sentiments, des réflexions, des envies d'acteurs d'horizons différenciés. L'interview menée par Guillaume Sengenes est organisée autour de trois questions : qui sont-ils ? Pourquoi sont-ils venus ? Avec quoi, sinon avec qui (!), sont-ils repartis ?



Autrement posé, quelle est l'influence de ce genre de manifestation sur leur pratiques professionnelles. Vivant et définitivement instructif, visionner les interviews montées<sup>(4)</sup>(1 à 3 minutes) sur [\*www.aquitaine-pqa.fr\*](http://www.aquitaine-pqa.fr)<sup>(5)</sup> de :

- ↪ **Robert Savy**, membre de l'observatoire des territoires de la Datar
- ↪ **Marielle Piron**, Observatoire Social et Urbain de Pau
- ↪ **Vincent Petorin**, C.C.I. Libourne
- ↪ **Anne-Marie Pierre Lacouture**, directrice D.S.U Talence
- ↪ **Renaud Epstein**, chercheur en sciences sociales, E.N.S. Cachan
- ↪ **Valérie Vales**, animatrice Leader + Pays Périgord Vert
- ↪ **Olivier Betoïn**, maire de Mosset
- ↪ **Géraldine Loret**, chargée de mission politique de la ville, préfecture du Lot-et-Garonne
- ↪ **Jacopo Da Val**, directeur G.A.L. Prealpi Dolomiti (Italie)
- ↪ **Martine Noverraz**, directrice du Pays Médoc.

(4) Réalisation : Guillaume Sengenes / Image et son : Christophe Garbage.

(5) Rubrique PQA / Chantiers > Forum des territoires.

# D'un langage à l'autre

**Merci aux animateurs /**  
Agitateurs du Forum

Entre les deux jours du Forum, une «soirée détente» au Cuvier de Feydeau. Pendant les deux jours, des moments de détente, impromptus et prompts. Au final, des rencontres avec d'envoûtants Slameurs (Souleymane Diamenka, D.-J. Bonzai), de merveilleuses cuisinières (la Table d'hôte des centres sociaux de Lomont), d'enjoués cafetiers (Libournais, Landes de Gascogne et Périgord vert), de précieux musiciens de la nuit ([www.musique-de-nuit.org](http://www.musique-de-nuit.org)), d'accueillants Osc'Art ([www.lecuvier-artigues.com](http://www.lecuvier-artigues.com)), d'incroyables journalistes (La Gigogne), et enfin d'indispensables régisseurs de l'événement ([www.aggelos.com](http://www.aggelos.com)). Morceaux et photos choisis.

## La Gigogne, extrait du Journal en direct

« 18 heures, fin des ateliers. Les débats ont été menés bon train depuis le début de la matinée. À peine le temps d'enfiler son habit de soirée que déjà reprennent les hostilités. Pendant la journée, la parole est économisée, contrôlée, soumise à la dictature du temps qui passe, trop vite. Le soir fait place aux flots de mots libres et poétiques. Des rimes incisives sont enchaînées, au son des platines de D.-J. Wamba, par Souleymane Diamanka et John Banzaï. Les slameurs sont d'ardents défenseurs d'une langue vivante, riche et universelle. Le public que l'on croyait épuisé par le verbiage technique des débats d'experts ne s'y trompe pas et ne semble toujours pas rassasié. Le trop plein viendra plus tard. En effet, la bouche pleine, les mots sont coincés, ils se retrouvent otages volontaires des mets délicatement préparés par la Table d'hôte, collectif interculturel de Lormont. L'assemblée marque enfin une pause, il était temps, il reste une journée... Alors, qui est le meilleur ami des mots : le makrout ou la merveille? »



Le Cuvier de Feydeau à Artigues-près-Bordeaux, lieu de « diffusion, de création, danse, et *caetera* » ([www.lecuvier-artigues.com](http://www.lecuvier-artigues.com)) qui a accueilli la soirée du Forum.

## [www.le-meilleur-ami-des-mots.com](http://www.le-meilleur-ami-des-mots.com)

« Combien de textes se destinent à de maigres succès d'estime --- Combien de traces d'espoir disparaissent du papier --- Combien de gouttes de chagrin dépassent des paupières --- Combien de lignes nous reste t-il à lire ? --- (Et si nous lisions plus vite !?) --- Le vent tourne une page comme on ouvre une porte sur la suivante --- Lorsque la clé sera bénie je refermerai la plaie des plaintes --- Si l'aurore sait se serrer dans la serrure --- Le mot sera roi pour que la poésie soit reine de cette soirée --- La raison qui s'est enfermée a double tort --- Compte les amenuiser s'isolent à quelques verrous du reste du monde --- Le présent est apporté demain --- Les instants passent le temps, aujourd'hui ne peut pas s'éloigner --- Les mémoires connaissent mal l'adresse de l'errance des 100 chemins --- Sauvez les guides qui se perdent à suivre des pensées vagabondes qui barrent la route au bon sens --- Clé! Tel est ta clause : Ouvre-moi ces âmes... qu'elles apprennent à apprécier le ciel. »

**La clé porte-bonheur**, texte de John Banzai et Souleymane Diamenka « slamé » au cuvier de Feydeau, le 26 janvier au soir.



Photo de Souleymane Diamenka.

Sans Musiques de nuit, nous n'aurions jamais découvert Souleymane Diamenka, John Bonzaï, D.-J. Wamba et leur danseuse de signe qui « font exécuter lors des ateliers de SLAM des exercices d'écriture pour faire foisonner les phrases avec une voix et une énergie propres à chacun. Souvent, les ateliers se terminent par un concert avec une première partie assurée par les participants ».

## La friperie interactive du Bruit du Frigo

Pour favoriser l'interactivité avec les participants, l'association le Bruit du Frigo avait préparé des questions/réflexions. Les participants en ont amené beaucoup d'autres. Certaines ont fini sur des tee-shirt, repartis sur les épaules de nombreux participants, d'autres sont reprises ici.



**Mon territoire est le vôtre.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**Ce sont les gens qui doivent s'adapter à la ville et pas la ville aux gens.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**La ville ne peut plus rien offrir de nouveau.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**Les habitants connaissent bien leur ville.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**Les transports en commun devraient être gratuits.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**Les lotissements, c'est comme des villages, en plus tranquille.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**La propagande c'est l'ordinaire.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**L'architecture répond à la demande sociale.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**La demande sociale est contradictoire.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**Les rats connaissent mieux la ville que nous.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**Les bibliothèques municipales devraient être ouvertes 24 h sur 24.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**L'espace public, ça ne sert qu'à circuler.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**Savoir comment les gens vivent, c'est savoir ce que les gens veulent.**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

**Les murs ont des oreilles, c'est sûr, mais s'ils avaient une bouche que diraient-ils ?**

*D'accord / pas d'accord. Pourquoi ?*

## Pensées captées ici et là...

### Qu'est-ce qui rend un projet légitime ?

/// Qu'est-ce qui définit l'intérêt général ? /// En matière d'aménagement soyons sérieux ! /// Pourquoi partir ? Qu'est-ce qui donne envie de sillonner ? /// Lorsqu'on change quelque chose dans la ville, est-ce qu'on change de ville ? /// Bien connaître sa ville c'est savoir quoi ? /// **Qu'est-ce qui peut combattre l'esprit de résignation ?** /// Qu'est-ce qu'un Pays accueillant, agréable à vivre ? /// Comment redonner une âme à un territoire ? /// Ça veut dire quoi une ville à taille humaine ? /// Le mythe de la maison individuelle avec jardin n'est plus forcément aujourd'hui synonyme de bonheur. /// J'ai remarqué qu'il n'y avait pas de noirs et d'arabes dans la salle. /// Les habitants se limitent aux seuls espaces qu'ils ont déjà conquis. /// **L'habitude prend le pas sur la curiosité.** /// **Sans vous, nous ne pouvons pas avancer.** /// La maison individuelle avec jardin ? Le bonheur peut se construire autrement ! /// Qu'est-ce que je suis venu chercher dans ce forum ? La réponse politiquement correcte serait : des expériences innovantes et intelligentes que je m'empresserais de reproduire sur mon territoire de travail. L'autre réponse serait : du bon vin... /// Bon moi, je vais fumer ma clope, parce que leur machin, c'est pas mon truc ! /// **Y'a-t-il un droit à l'erreur dans l'aménagement des territoires ?** /// Pourquoi ne pas imaginer des promenades aériennes dans les villes, notre vision évoluerait à coup sûr ! /// Le retard ne se rattrape pas aussi facilement ! /// L'objectif aujourd'hui, c'est la compétitivité des territoires, donc la mise en concurrence des projets de territoires, et non plus la recherche de solidarités entre les territoires. /// La contractualisation peut donner l'illusion au plus faible qu'il est sur un pied d'égalité avec le plus fort. /// Le partenariat sert souvent davantage à renforcer le pouvoir en place qu'à développer des nouveaux projets. /// Les territoires doivent faire attention à ne pas être victimes de leur appétit. /// **Ce qui nous paraît lisible ne l'est pas forcément pour les autres.** /// Les destinataires des ces projets sont les populations. /// Les développeurs

sont des héros ordinaires. /// Qu'est-ce qu'une zone d'usure sociale ? Et une zone d'euphorie urbaine ? /// Un apprentissage se fait par la connaissance de ce que fait l'autre. /// On projette sur l'autre l'image qu'on a de lui. /// Le projet est un coup de force organisationnel. /// L'action doit simplifier les choses. /// La création de son propre emploi, ce n'est pas une thérapie ! /// L'intervention significative de la puissance publique est une question presque philosophique ! /// C'était intéressant ton débat toi ? Ouais c'était sur le marketing territorial, mais bon... /// Il y a beaucoup de coquilles vides dans les projets /// Ça m'interpelle...(?) /// **Aujourd'hui, on veut vivre au vert et polluer la ville !** /// On discrimine comme on respire ! /// Jusqu'où il faudrait du pouvoir local ? /// Il faut semer la campagne dans la ville ! /// Il faut limiter le prix des terrains qui profitent des investissements publics ! /// Il suffit de changer la société ! /// O.T.N.I. (objet territorial non identifié : le « pays », le périurbain, les entrées de villes, etc.) /// Les Pays ne sont pas des territoires isolés, attention à ne pas faire du développement boccal... /// On est sur un tissu très vivant. /// L'avenir ça dépend essentiellement de vous. /// Les élus feraient bien d'acheter de la compétence, là où il en manque, **il faut accepter de payer de la matière grise** /// Il existe des gens qui ont une capacité étonnante à produire des rapports qui ne seront jamais lus /// L'injonction de la mixité sociale comme l'injonction de la participation des habitants ne se décrète pas par une loi ; c'est un processus. /// Développement rural contre développement agricole ? /// **On peut résister avec des projets de territoire.** /// On s'intéresse à l'accueil des nouveaux actifs. Et les autres? /// On fait souvent POUR les gens mais rarement AVEC eux, ce qui fini par se révéler faire CONTRE eux. /// Il faut alimenter la fabrique d'institutions. /// La participation ré-enchanté l'urbain. /// Les mots sont les vêtements de nos émotions. /// Pour qu'un territoire s'ouvre il doit avoir confiance en lui. /// Entre les pays et les EPCI, c'est la tectonique des plaques. /// Mieux vaut un pays qui a des sous, qu'un pays qui a déçu. /// Je cherche à savoir qui est la

référence... Pourquoi faire ? /// Il y a des endroits comme le salon de l'agriculture, qui sont impossibles à dégommer. Ils restent étonnement des endroits symboliques comme les monuments aux morts. /// Mon identité c'est mon territoire /// Je suis un chargé de mission sans mission /// Penser global, agir local. Penser local, agir global. Penser glocal, agir lobal /// Pour que le sens passe, il faut l'aspirer /// **Une politique publique efficace, c'est une politique acceptable pour la population.** /// Chaque échelle a sa vision des problèmes /// Il y a de nouvelles règles du jeu, que personne ne connaît ! /// Est-ce qu'il faut se plier aux politiques pour avancer ? /// On ne fait pas les mêmes politiques selon le territoire ! /// La principale limite au développement territorial n'est-elle pas l'élu lui-même ? /// **NON ! Tout n'est pas politique.** /// Partir pour comprendre d'où l'on vient. /// La ville c'est la vie ! /// En ville, les moineaux et les pigeons sont plus heureux que les hommes : ils savent au moins toujours où manger, boire, se laver et dormir... /// Il existe d'autres choses dans la vie que la ville ! /// En ville, les gens libres sont de passage ! /// Prendre de la hauteur dans une fourmilière, c'est indispensable pour rester sain d'esprit. /// **Finalement, on fait quoi quand on sait tout ça ?**

# Décentralisation et Europe : les sentiers de dépendance du développement local

**Alain Faure,**

chercheur CNRS à Sciences Po Grenoble

« Aux toilettes, j'ai découvert un autocollant jaune mettant en garde les territoires contre leur appétit », rappelle Alain Faure, dans sa très enjouée conclusion devant la "tribu". Celle du développement local, qu'il prend plaisir à former et à suivre là où elle se réunit. Cet enseignant-chercheur a su inscrire dans une perspective européenne les principaux enseignements de... 20 ateliers, 3 plénières et une soirée ! Revenez quand vous voulez Monsieur Faure, vous êtes ici chez vous.

Depuis quelques années, la France traverse une période agitée de tensions sociales qui s'exacerbent en réaction à des réformes, et notamment à celles qui proposent des transformations « libérales » impulsées à partir de l'échelon local et de l'échelon européen. Les milieux du développement local ne sont pas en reste pour juger sévèrement ces évolutions qui donnent à la décentralisation et à l'Union européenne des responsabilités trop fortes en matière de régulation politique. La position peut paraître paradoxale de prime abord quand on connaît la sociologie des professionnels et des militants qui s'investissent dans le développement social urbain et dans le développement rural. Il y a en effet dans ces deux univers un **terreau plutôt volontariste et réformiste**, défendant comme une idée partagée le principe d'ouverture à de nouveaux modes d'articulation entre l'action publique et les initiatives privées, l'autonomie et les valeurs universelles, le local et le global...



Hall du Forum, où « la tribu » se retrouve autour d'un café de pays improvisé.

Pour tenter d'éclairer ce paradoxe, il faut sans doute revenir sur les valeurs qui conditionnent et qui orientent les façons de penser et les façons de faire des professionnels du développement local. La notion anglosaxonne de *sentier de dépendance* peut ici s'avérer utile. Elle a été proposée à l'origine par des économistes pour tenter d'expliquer pourquoi des firmes s'acharnaient à ne pas adopter les *bonnes solutions* dans certains contextes pourtant favorables au développement économique.

Les chercheurs ont alors montré que la stabilité de ces entreprises provenait du refus de leurs membres de reprendre à zéro les apprentissages dès lors que des turbulences survenaient, comme si chaque communauté professionnelle préférait avant tout être en phase avec les schémas de pensée intimement liés à l'histoire de ses institutions. Elargie à la sociologie politique, cette grille d'analyse permet d'observer comment des secteurs d'activités et des administrations défendent sur le long terme un *design institutionnel* ancien qui fixe (et fige) les règles en matière de performance économique et politique.

**Le sentier de dépendance caractérise le langage commun, les rites et les normes** qui pèsent à la fois sur les membres d'une communauté et sur ses ambitions collectives, arriant en quelque sorte l'épaisseur sociale de chaque milieu institutionnel au temps long de son histoire et de ses principaux événements fondateurs.

Pour décoder *la tribu* des agents de développement local et pour situer leur place dans les tournois d'action publique, la notion de *path dependence* est utile parce qu'elle éclaire deux énigmes qui méritent une attention particulière : l'exemplarité jamais mise en avant des bonnes pratiques de développement local initiées grâce à l'Union européenne, et la discrétion des agents de développement dans l'écriture des nouvelles pages de la décentrali-

sation. Les notions d'épaisseur sociale, de temps long, de langage commun, de tribu et de tournois nous éloignent certes des référents de métiers du développement local, ces critères de professionnalité basés sur des compétences techniques et sur des savoirs experts.

Mais ils ont l'avantage de mettre en lumière les fondations symboliques de l'agir politique, établissant une corrélation étroite entre la capacité d'une communauté à innover et les stigmates de sa mémoire collective. L'Europe et les collectivités locales constituent des catalyseurs intéressants des blocages et des défis qu'affrontent les développeurs locaux, et au-delà la société française dans son ensemble pour renouveler ses grands récits sur l'intérêt général.

## **L'Europe, entre bonnes pratiques et libéralisme débridé**

Pourquoi donc les mondes militants et professionnels du développement local ont-ils assez majoritairement voté « non » au référendum sur le traité de constitution européenne en mai 2005 ? En milieu rural, la doctrine des réseaux Leader concentre pourtant l'essentiel de ses messages sur les vertus et mérites de l'esprit d'initiative, la flexibilité, la transversalité, les décroissements, l'approche globale et la logique de projet, la gouvernance, l'expérimentation, les péréquations régionales... En milieu urbain, les mêmes antiennes sont déclinées avec vigueur pour lutter contre les disparités sociales et les ségrégations spatiales qui touchent toutes les grandes villes européennes. Quel est donc ce curieux retournement de valeurs qui transforme les leitmotivs vertueux portés par l'ingénierie du développement local en de dangereux mots d'ordre libéraux dès lors que les institutions européennes s'en saisissent sur le plan politique ?

L'énigme recèle naturellement une multitude d'équations partielles – et partiales – liées aux représentations contrastées que l'Union européenne projette en matière de solidarité et de cohésion sociale. Osons l'hypothèse que pour la **tribu française des agents de développement**, ce débat révèle un sentier en particulier : la dépendance à l'Etat providence et à ses régulations techniques. Quelle que soit la filière de formation des agents de développement, on retrouve la croyance forte dans une certaine idée de l'action publique qui combine la raison et l'efficacité qui relie l'énoncé de solutions à la rationalisation des problèmes à l'échelon national. Pour des générations de professionnels, la France reste en effet perçue comme le « bon » niveau de construction des diagnostics, le lieu privilégié et raisonné de mise en tension entre les enjeux techniques et les priorités politiques.

Cette représentation du bien commun vient de loin, elle trouve ses racines dans les années 1960 et 1970 avec les PAR, la DATAR, les GAM, le « vivre et travailler au pays » aussi... Il s'agit d'une vision du monde qui procède d'une alchimie subtile associant un idéal militant à une pensée techno, l'émancipation sociale à la modernité républicaine, l'autonomie à la planification... Dans les années 1990, ces fondations technico-providentielles ont pesé fortement sur l'orientation professionnelle des travailleurs sociaux en milieu urbain comme sur l'engagement des animateurs de pays en milieu rural. Les premiers se sont investis dans la politique de la ville avec la certitude que les ministères étaient en capacité de produire un cadre d'action cohérent et concerté. Les seconds ont adhéré aux « projets de territoire » et aux politiques de développement durable avec la conviction que le maillage des « pays » et la transversalité sectorielle étaient les nouveaux sésames du développement rural. Cette perception innerve toujours en profondeur les différents milieux professionnels du développement local, de l'agriculture à l'écologie, de la culture au socioculturel, de l'action sociale à la formation professionnelle.

Dans un premier temps, les programmes européens des fonds structurels ne remettent pas en cause l'ordre des choses car les innovations restent perçues comme relevant du registre de la technique et du réseau professionnel. Les programmes *Leader ou Pic Urban*, par exemple, ne perturbent pas vraiment l'entendement technico-rationnel qu'ont les agents de développement de leur mission. En revanche, à l'occasion du référendum, l'idée européenne entre soudain en dissonance et en incompatibilité avec les valeurs de la tribu. La constitution européenne officialise en quelque sorte une nouvelle relation entre le technique et le politique. Dans leur esprit, cette relation menace d'instrumentaliser des expérimentations vertueuses en de dangereuses dérives libérales, de limiter les bonnes pratiques à d'incertaines stratégies de dérégulation. L'explication par *la dépendance aux chemins précédemment empruntés* est précieuse. Elle montre que la tribu s'interdit d'énoncer l'exemplarité autrement qu'insérée dans des systèmes de croyances stabilisés et balisés à l'aune d'une longue histoire militante, professionnelle et nationale, cette fameuse *exception française* qui innerve notre agir politique.

## Décentralisation, grands récits et tournois d'action publique

La deuxième énigme concerne la distance critique souvent affichée par les professionnels du développement local vis-à-vis des pouvoirs locaux, du système des *notables* et de leurs pratiques perçues comme clientélistes et archaïques, en décalage avec l'innovation et l'esprit d'initiative qui caractérisent la doctrine militante. Cette appréhension commune mérite un bref retour sur ce qui fait la légitimité des mandats locaux. L'ethnologie politique permet de souligner une évidence souvent oubliée : les élections locales, surtout en milieu rural, fonctionnent comme un filtre pour désigner des *éligibles* au sens anthropologique du terme,



c'est-à-dire des personnalités potentiellement susceptibles d'incarner les valeurs d'une communauté d'individus. Ce trait symbolique est d'importance : l'éligible n'a de chance d'être élu que parce qu'il possède un certain nombre de caractéristiques familiales, socio-économiques et culturelles qui sont en phase avec une histoire territoriale. Le maire et le conseiller général incarnent une conception particulière du lien entre la société locale et ses administrations, lien différencié d'une région à l'autre, parfois même d'un village à l'autre. Dans ce contexte, **les notions de « pays », d'intercommunalité et de « territoire de projet »** ont bien peu de chances de coïncider avec la symbolique électorale sortie des urnes. Le décalage est plus criant encore en milieu urbain dans la mesure où les frontières municipales, cantonales et intercommunales sont très éloignées des espaces fonctionnels du quartier et des zones « sensibles » ou « prioritaires ». Les incompréhensions se multiplient depuis vingt ans, en milieu rural comme en milieu urbain, chaque fois qu'il faut faire le lien entre les territoires d'éligibilité et le maquis des procédures territorialisées impulsées par les régions, les ministères et l'Union européenne.

Depuis une dizaine d'années, un double changement d'échelles s'opère avec la décentralisation qui complique encore un peu plus le malentendu entre l'espace vécu du développement local et le territoire politique des collectivités locales. D'une part, les négociations sur la mise en œuvre des politiques publiques désertent les sphères déconcentrées de l'Etat (préfecture, DDE, DDA, DDJS, DRAC...) pour investir des scènes spécialisées émergentes organisées à l'initiative des administrations des communautés de communes ou d'agglomération, des départements et des régions. D'autre part, les discours politiques qui argumentent la défense du service public à l'échelon local (que ces discours soient consensuels ou spécialisés) sont supplantés par de véritables *récits territoriaux* portés par quelques élus situés aux commandes des intercommunalités. Ces récits sont des histoires causales qui placent le présent dans une série cohérente d'événements locaux, avec un aspect émotionnel, une tension dramatique, qui font référence aux valeurs du territoire. Ces deux mouvements sont en passe de modifier de façon substantielle les modalités de l'incarnation politique.

Les communautés de communes et d'agglomération affirment leur légitimité sur leur capacité à construire un discours cohérent sur des symboles et sur une identité qui entrent en écho avec une mythologie *communautaire*, alors que leur médiation s'appuyait, jusqu'alors, volontiers sur des créneaux de politiques publiques (l'agriculture, l'industrie, le tourisme, l'environnement...). Pour les leaders politiques locaux, on passe ainsi d'une légitimité indicible (les caractéristiques propres à chaque éligible) et ciblée (la défense de groupes d'intérêts) à une médiatisation officielle (la promotion de l'identité territoriale) et généraliste (c'est-à-dire axée sur la cohésion sociale et l'écoute des usagers).

La tribu des agents de développement local traverse cette évolution en position inconfortable pour deux raisons au moins. D'une part, **les nouveaux tournois d'action publique** sont instables et adossés à une temporalité incertaine. Ils mobilisent beaucoup d'acteurs au rang desquels les cadres des collectivités locales occupent une place croissante de médiation. Les hauts fonctionnaires, membres de cabinets et autres experts attirés évaluent les demandes des professionnels du développement local à l'aune d'arbitrages à la fois stratégiques et concurrentiels, à partir de critères qui ne sont pas nécessairement réceptifs aux référentiels de métiers du développement local.

D'autre part, *les récits* intercommunaux sur le bien commun correspondent rarement aux espaces fonctionnels sur lesquels sont engagés les contrats et autres chartes de territoires. La période marque donc un retour du politique qui mobilise à l'échelon intercommunal à la fois les valeurs de chaque histoire locale et de nouveaux repères de management public. **Les professionnels du développement local sont placés devant un vrai défi**: franchir cette période de transition, prendre leur part de responsabilité dans les recompositions en cours.

Le défi est d'autant plus vaste que la période préfigure sans doute en France les prémices d'un système politique dans lequel les régions, les départements et les métropoles (et peut-être demain les « communautés de pays ») devront assumer, comme dans les systèmes fédéralistes, une souveraineté politique pleine et entière. Les idéaux du développement territorial seront placés au cœur des controverses sur les articulations avec les niveaux national et européen, obligeant la société française, dans chacun de ses secteurs d'activités, à travailler sur les sentiers de dépendance qui font à la fois sa richesse et son inertie.

**Alain Faure**<sup>(6)</sup>

(6) alain.faure@upfm-grenoble.fr



Fin du Forum, il faut rentrer chez soi... en se sentant un peu moins seul, non ?

Les 26 et 27 janvier derniers se déroulaient à Artigues-près-Bordeaux le « Forum des Territoires 2006 » sur le thème « *Projets de territoires : Et si c'était à refaire?* ». Ce numéro d'*Horizons Aquitains* revient sur les enseignements de cette manifestation interrégionale, qui a réuni plus de 375 participants, venus échanger sur les bilans et le devenir des politiques territoriales nationales et européennes (Programmes européens, contrats de plan Etat-Région, contrats de ville, d'agglomération et de pays).

Forum des territoires 2006 organisé par PQA, Centre de ressources régional sur le développement territorial en partenariat avec le Réseau Interrégional d'Animation Leader + « Grand Sud-Ouest » : l'Agence de Développement Rural Europe et Territoires en Languedoc Roussillon, l'Association Régionale des Pays d'Auvergne, la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne en Midi-Pyrénées, le conseil régional du Limousin, l'Institut Atlantique d'Aménagement des Territoires en Poitou-Charentes, le conseil régional d'Auvergne et Pays et Quartiers d'Aquitaine.

Le Forum des Territoires a bénéficié du soutien de l'Union Européenne, du conseil régional d'Aquitaine, de la préfecture de la Région Aquitaine et de la Caisse des Dépôts et Consignations.



**Horizon** : [orizon] n.m : « limite circulaire de la vue pour un observateur qui en est le centre ».

Valeur : **10 € TTC**

Abonnement : [www.aquitaine-pqa.fr](http://www.aquitaine-pqa.fr) > Rubrique « Publications de PQA »