



HAL
open science

Entre territoires et réseaux : la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets

Christophe Queva

► **To cite this version:**

Christophe Queva. Entre territoires et réseaux : la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets. Géographie. Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2007. Français. NNT : . tel-00194696

HAL Id: tel-00194696

<https://theses.hal.science/tel-00194696>

Submitted on 7 Dec 2007

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

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

Université de Bordeaux 3 (Michel de Montaigne)

U.F.R. DE GEOGRAPHIE

Ecole doctorale n°480 "Montaigne-Humanités"

Laboratoire ADES-TEMPOS UMR 5185 CNRS

Aménagement, Développement, Environnement, Santé et Sociétés

THESE DE DOCTORAT EN GEOGRAPHIE

présentée et soutenue publiquement le 5 décembre 2007 par

Christophe QUEVA

Sous la direction de Guy DI MEO

**ENTRE TERRITOIRES ET RESEAUX :
LA REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX
EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE.**

Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets

TOME I

Membres du jury :

Guy DI MEO, Professeur, Université de Bordeaux 3

Frédéric GIRAUT, Professeur, Université de Genève, rapporteur

Jean-Marc HOLZ, Professeur, Université de Perpignan, rapporteur

Serge MORIN, Professeur, Université de Bordeaux 3

Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, Directrice d'études, EHESS, Paris

Résumé / Summary

Entre territoires et réseaux : la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets.

Depuis le milieu des années 1990, les Etats européens explorent de nouvelles politiques d'aménagement et de développement. L'accent est mis sur la mobilisation d'acteurs à l'échelle locale pour élaborer des projets. En France et en Allemagne, ces pratiques contrastent avec l'héritage d'aménagements exogènes (DATAR, *Raumplanung/Territorialplanung*). La requalification des espaces locaux est comprise comme une nouvelle qualification de l'échelon local par le projet, et comme sa revalorisation par l'investissement croissant des acteurs locaux. Elle s'articule à deux modèles différenciés de requalification : territorialisé en France, avec la politique des Pays, et largement plus réticulaire en Allemagne, avec les Projets de développement régional (*Regionalentwicklungskonzepte*). En confrontant des expériences locales de projet (Libournais et Périgord noir en France, Thuringe du Sud-Ouest en Allemagne) aux nouvelles attentes législatives, ce travail mobilise la notion de jeu comme grille de lecture des dynamiques à l'oeuvre. Il met en évidence une multiplicité et une complexité réelles de l'espace et des objectifs du jeu (jeux de projets), des rôles et stratégies d'acteurs (jeux d'acteurs) et des relations entre les échelons territoriaux (jeux d'échelles), intervenant dans la dynamique de requalification. Le tout entretient une certaine hybridation des espaces locaux émergents, situés dans un "entre" territoires et réseaux, dont les enjeux épistémologiques et méthodologiques concernent à la fois la discipline géographique et les pratiques d'aménagement, que ce soit en France, en Allemagne ou dans le cadre européen.

Mots-clés : Aménagement, développement local, territoires, réseaux, acteurs, échelles, projets.

In between territories and networks : Reshaping local spaces in France and Germany. The interplay of actors, scales and projects.

Since the mid 1990's, European states have been exploring new spatial-planning and development policies. Emphasis is laid on mobilizing local actors to carry out projects. In France and Germany, which proves at odds with traditional planning schemes conceived exogenously (DATAR, *Raumplanung/Territorialplanung*). Reshaping local spaces is understood as a new shape of local scales through projects but also as a revalorization of local scales through the increasing involvement of local actors. Its hinges upon two differentiated models for reshaping: the French territorialized model, with its politics of *Pays*, and a way more reticular model in Germany, with regional development schemes (*Regionalentwicklungskonzepte*). By confronting local experiences of such projects (Libournais and Périgord Noir in France, South-West Thuringia in Germany) with new law expectations, this work uses the notion of interplay as a framework for the dynamics at work. It lays stress on the true multiplicity and complexity of both the space and the goals of this interplay (interplay of projects), of actors' roles and strategies (interplay of actors) and of relations between territorial scales (interplay of scales) which are all part of the reshaping dynamics. The whole process contributes to somehow hybridizing emerging local spaces thus located within an "in-between" space, halfway between territories and networks - the epistemological and methodological issues of which imply both geography as a discipline and the practice of spatial-planning, whether in France, in Germany or in the European field.

Key-words: Spatial-planning, local/regional development, territories, networks, actors, scales, projects.

ADES-UMR 5185 CNRS

Maison des Suds
12 Esplanade des Antilles
33607 Pessac

Tél. +33(0)556 84 68 52
Fax. +33(0)5 56 84 68 55

Ecole doctorale "Montaigne-Humanités"

Université Michel de Montaigne
Domaine Universitaire
33607 Pessac Cedex

Tél. +33 (0)557 12 44 44
Fax. +33 (0)557 12 44 90

**Université de Bordeaux 3 (Michel de Montaigne)
U.F.R. DE GEOGRAPHIE**

Laboratoire ADES-TEMPOS UMR 5185 CNRS
Aménagement, Développement, Environnement, Santé et Sociétés

THESE DE DOCTORAT

Présentée et soutenue publiquement le 5 décembre 2007 par

Christophe QUEVA

Sous la direction de Guy DI MÉO

**ENTRE TERRITOIRES ET RÉSEAUX :
LA REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX
EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE.**

Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets

TOME 1

Membres du jury :

Guy DI MÉO, Professeur, Université M. de Montaigne (Bordeaux 3), directeur de thèse
Frédéric GIRAUT, Professeur, Université de Genève
Jean-Marc HOLZ, Professeur, Université de Perpignan
Serge MORIN, Professeur, Université M. de Montaigne (Bordeaux 3)
Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, Directrice d'études, EHESS, Paris

*« Le plus souvent nous passons d'un endroit à l'autre, d'un espace à l'autre
sans songer à mesurer, à prendre en charge, à prendre en compte
ces laps d'espace »*

Georges PÉREC, *Espèces d'espaces*

Remerciements

Je tiens à remercier très sincèrement Guy Di Méo d'avoir accepté de diriger cette thèse. Je lui suis extrêmement reconnaissant pour la confiance qu'il m'a témoignée durant ces quatre années de recherche, pour son implication continue à mes côtés, pour la sagesse de ses conseils, pour la qualité et l'ambition intellectuelles de ses remarques. Je suis conscient de la chance d'avoir pu travailler avec lui et j'espère vraiment pouvoir poursuivre, à l'avenir, les discussions et les échanges qui ont été lancés.

Je remercie aussi Frédéric Giraut, Jean-Marc Holz, Serge Morin et Marie-Vic Ozouf-Marignier d'avoir accepté d'être les membres de mon jury.

Je dois beaucoup à Guillaume Lacquement et Béatrice von Hirschhausen, qui m'ont notamment permis de participer, durant deux ans, au programme de formation-recherche du CIERA sur le thème « Vivre et penser la campagne allemande dans l'Allemagne réunifiée : un modèle pour l'Europe ? ». Les journées d'étude et le colloque final ont été l'occasion d'approfondissements et d'ouvertures particulièrement riches, ainsi que d'une insertion facilitée dans des réseaux de recherche (Centre Marc Bloch à Berlin, Institut für Länderkunde à Leipzig, *Revue d'Études comparatives Est-Ouest*). Je remercie aussi plus particulièrement Béatrice pour son aide dans le choix de mes terrains, et Guillaume pour ses conseils et la relecture d'articles.

Ce travail n'aurait pu s'ouvrir sur des perspectives pluridisciplinaires et européennes sans ma participation à deux séminaires de l'EHESS, et je suis très reconnaissant à Marie-Vic Ozouf-Marignier et Marie-Claude Maurel de m'avoir permis d'y assister et de m'avoir donné l'occasion d'y présenter mes travaux, en les confrontant ainsi au regard de chercheurs et d'étudiants issus d'autres disciplines ou travaillant dans d'autres contextes nationaux. La qualité des conseils et des discussions que j'ai pu avoir avec Mme Ozouf-Marignier, comme avec Mme Maurel, m'ont énormément apporté également.

Je remercie le Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherches sur l'Allemagne de m'avoir octroyé deux aides à la mobilité, sans lesquelles mes recherches en Allemagne auraient été largement freinées. Je suis également reconnaissant au CIERA de m'avoir permis de participer au Séminaire annuel de jeunes chercheurs de 2004 sur le thème « Penser les réseaux », et de m'avoir accepté au sein du comité de rédaction de la revue électronique « Tr@jectoires ».

Le dévouement et le soutien de l'équipe enseignante et du secrétariat de Géographie de l'Université Michel de Montaigne (Bordeaux 3) m'ont permis d'effectuer mes quatre années d'enseignement, en tant que moniteur, puis en tant qu'ATER, dans des conditions optimales. Je les en remercie sincèrement, et plus particulièrement les personnes qui m'ont le plus aidé : Maïté Banzo, David Blanchon, André-Frédéric Hoyaux, Marie-Josée Réjasse, Hélène Velasco et, bien entendu, Serge Morin, qui a facilité la mise en route de mon travail de terrain en tant que président du Pays du Libournais.

Sur mes autres terrains, mes remerciements vont à François Vidilles, pour le Périgord noir et à Catrin Mattauch pour la Thuringe méridionale. Il s'agit, avec Serge Morin, des personnes-ressources qui m'ont permis de prendre un premier contact avec le terrain et de lancer les entretiens. Je remercie aussi, naturellement, l'ensemble des soixante-seize personnes enquêtées, pour le temps et l'attention qu'ils m'ont accordé, ainsi que les chercheurs allemands m'ayant ouvert des pistes de réflexion épistémologiques : Ute Wardenga (Leipzig), Benno Werlen et Antje Schlottmann (Jena).

Merci aussi aux personnes qui ont accepté de m'héberger : M. et Mme Champseix à Néac, pendant mon travail d'enquêtes dans le Libournais, Mark Schmidt à Jena et à Suhl, et surtout Nadine Lavand à Bordeaux : je leur en suis extrêmement reconnaissant.

Pour leur soutien et tout le reste, je remercie Guillaume, AV, Anne-Flore, Mu, Agnès, Anne, Camille, Emmanuel, Hélène, Mathieu, Olivier M., Véro F., Cécile, Elodie, Mélina, Nicolas, Elo et JB, Mark, Steffi, Denise, Olivier C., Stéphanie, Véro S. Merci aussi à Seb et à ma marraine pour leurs encouragements, et à ceux qui m'ont beaucoup aidé au moment des relectures et corrections : ma mère, pour l'orthographe, Mélina pour les cartes, AV pour l'anglais, Guillaume pour les idées.

Merci, enfin, à Claude Génin de m'avoir fait découvrir et aimer la géographie.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	3
PREMIÈRE PARTIE.....	19
PARTIR DU LOCAL POUR DÉVELOPPER LES TERRITOIRES, PARTIR DU LOCAL POUR PARLER DES TERRITOIRES	19
CHAPITRE PREMIER.....	25
L'APPROCHE ENDOGÈNE COMME CLEF DE LECTURE DES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	25
CHAPITRE DEUXIÈME.....	47
DE LA CRISE RELATIVE NAISSENT LES PROJETS : TROIS SITUATIONS COMMUNES D'« ENTRE-DEUX »	47
CHAPITRE TROISIÈME.....	89
LES HÉRITAGES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET DE RÉFORMES TERRITORIALES : LE POIDS DES APPROCHES EXOGÈNES.....	89
CHAPITRE QUATRIÈME	119
LA REQUALIFICATION DU LOCAL PAR LE PROJET : DÉVELOPPEMENT LOCAL ET <i>REGIONALENTWICKLUNG</i>	119
DEUXIÈME PARTIE.....	165
JEUX DE PROJETS ET JEUX D'ACTEURS : QUAND L'ENJEU DU DÉVELOPPEMENT EST DE « JOUER ».....	165
CHAPITRE CINQUIÈME.....	171
LE JEU AMBIGU DES PROJETS FACE AUX MODÈLES NATIONAUX DE DÉVELOPPEMENT ..	171
CHAPITRE SIXIÈME.....	211
DES DYNAMIQUES ACTORIELLES COMPLEXES : UTOPIE PARTICIPATIVE ET RÉALITÉ EXCLUSIVE.....	211
CHAPITRE SEPTIÈME.....	257
LES JEUX D'ACTEURS : LEADERS, ÉQUIPES ET MAUVAIS JOUEURS.....	257
TROISIÈME PARTIE	311
LES JEUX D'ÉCHELLES OU LA MÉCANIQUE COMPLEXE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	311

CHAPITRE HUITIÈME.....	317
LA DYNAMIQUE MULTISCALEAIRE DE REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX.....	317
CHAPITRE NEUVIÈME.....	351
REGARDS THÉORIQUES SUR LES CONVERGENCES FRANCO-ALLEMANDES, ENTRE TERRITOIRES ET RÉSEAUX	351
CHAPITRE DIXIÈME.....	391
PERSPECTIVES EUROPÉENNES : VERS UN POSSIBLE MODÈLE DE REQUALIFICATION LOCALE ?.....	391
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	419
SOURCES	437
BIBLIOGRAPHIE.....	441
PRINCIPAUX TERMES ALLEMANDS UTILISÉS.....	453
PRINCIPAUX SITES WEB CONSULTÉS	455
Liste des documents présentés dans le tome d'annexes (Tome II).....	457
TABLES.....	459

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« À la recherche du territoire perdu »...

Tel aurait pu s'intituler ce travail de recherches — de recherche (scientifique) sur une recherche (spatiale) : celle d'acteurs locaux appelés à créer ou à recréer un territoire de projet et d'action, dans un contexte de valorisation croissante des logiques de développement local et d'aménagement « par le bas ». Dans les deux pays étudiés, la France et l'Allemagne, cette recherche territoriale est plus ou moins explicitement exprimée. La politique française des Pays¹ (1995-99) place clairement « le "territoire local" (re-)trouvé » au cœur de ses objectifs. En effet, tout projet de développement local doit trouver son incarnation dans un espace cohérent, clairement identifié, construit ou reconstruit par les acteurs locaux à partir des héritages ayant façonné une identité ou tout au moins une cohérence territoriale(s).

En Allemagne, dans une perspective différente, la recherche d'un territoire pertinent ou cohérent n'est pas un objectif affiché. La réforme de la loi sur l'aménagement de l'espace (*Raumordnungsgesetz*, 1998) cherche plutôt à mobiliser les acteurs locaux dans un cadre souple, relationnel, informel et non délimité territorialement : celui des régions de projet (Projets de développement régional ou *Regionalentwicklungskonzepte*), largement associées à l'idée de réseaux, qu'ils soient de villes, d'entreprises ou d'acteurs. Cette grille d'analyse duale — territoires/réseaux — des projets de développement local m'est apparue essentielle dès le début de ma recherche, au regard des premières lectures effectuées sur les questions de l'aménagement et du développement local en France et en Allemagne. Les textes-sources de l'aménagement (politique française des Pays, politique allemande des Projets de développement régional) et les textes scientifiques m'ont orienté vers cette perspective et m'ont conduit à évoquer l'hypothèse d'une différenciation entre un développement local territorial en France et réticulaire en Allemagne.

Toutefois, mes terrains de recherche² — correspondant à des espaces de projet en France (Pays) comme en Allemagne (Projets de développement régional) — m'ont amené à envisager un schéma d'analyse plus complexe, moins binaire et moins dual.

¹ Le terme « Pays » désigne, dans le cadre de ce travail de recherche, les territoires de projet issus des lois Pasqua et Voynet. La majuscule permet de les distinguer de la notion commune de « pays », au sens d'États, ou de nations.

² Le Libournais et le Périgord noir en France, et la Thuringe du Sud-Ouest en Allemagne. Une planche cartographique a été jointe à ce travail : elle est destinée à aider à la localisation des terrains, mais aussi des cantons et des arrondissements (*Kreise*), tout au long de la lecture.

Dans le discours des acteurs locaux rencontrés lors des entretiens³, territoires et réseaux me sont, en effet, apparus davantage imbriqués. En voici quelques illustrations emblématiques : d'après le président du Pays du Libournais, le développement local doit aujourd'hui s'incarner dans un « *projet de territoire* », le Pays, qu'il s'agit de « *construire* » en fonction des « *spécificités géographiques* » de ce territoire, dans la continuité des indications des lois Pasqua et Voynet. Mais le Pays du Libournais a aussi la caractéristique de se fonder sur « *un réseau de bourgs et de petites villes* » qui le structure, et sur « *un réseau d'hommes, ayant l'habitude de travailler ensemble* » en animant ce territoire. Dans la même perspective, le chef de projet du Pays du Périgord noir conçoit le Pays avant tout comme « *une logique de réseaux au sens de logique d'hommes. C'est une logique de réseau qui est territoriale* ». En Allemagne, « *tout est réseau aujourd'hui, il faut même envisager des réseaux durables* », m'indiquait le responsable de la formation à la chambre de l'artisanat de Thuringe du Sud. Toutefois, selon cette même personne, le territoire est lui aussi central, tant au niveau identitaire — « *la Thuringe du Sud⁴ est une région ayant sa culture propre, ses paysages forestiers, sa propre langue* » — qu'au niveau administratif, avec le « *poids des Landkreise* » (arrondissements), circonscriptions administratives locales situées entre l'échelon de la commune et celui du *Land*. Ce balancement continu entre territoire et réseau s'est retrouvé dans la plupart de mes entretiens.

Il m'est donc apparu nécessaire de dépasser la dualité entre territoires et réseaux. Les deux se combinent, se complètent et se comprennent mutuellement. Lire et interpréter les projets d'aménagement et de développement local en France et en Allemagne en mobilisant à la fois le territoire et le réseau, c'est dès lors souhaiter confronter deux orientations posées, au départ, comme différenciées, voire opposées (logique de développement local territorial en France et réticulaire en Allemagne) pour ensuite tenter d'en analyser les convergences. Chacune des expériences étudiées se situe en fait dans cet entre-deux complexe du développement local, entre territoires et réseaux. C'est cette articulation du territoire et du réseau qui fonde ce que j'ai appelé la requalification des espaces locaux.

³ Au total, ce sont 76 entretiens (1h en moyenne) qui ont été menés, dont 53 pour la France (32 dans le Pays du Libournais ; 21 dans le Pays du Périgord noir) et 23 pour l'Allemagne (région d'aménagement de Thuringe du Sud). Voir le point méthodologique effectué dans le chapitre I.

⁴ Le terme Thuringe du Sud (*Südthüringen*) désigne, de façon générique, le versant sud de la Forêt de Thuringe, correspondant également à la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest (mon terrain de recherche), comme je le précise dans le chapitre I.

La notion de *requalification* (spatiale), largement approfondie dans la suite de ce travail, peut être définie comme un double processus de nouvelle qualification et de revalorisation d'un espace. Dans le cadre de cette recherche, la requalification des espaces locaux passe par l'émergence d'une nouvelle qualité de ces espaces, dits significativement « de projet » (nouvelle qualification). À partir de là, les projets et les actions mises en œuvre par les acteurs locaux procurent à ces espaces un poids renouvelé vis-à-vis des autres échelons (revalorisation). Dans cette perspective, la requalification se distingue de la recomposition qui, associée à des réformes territoriales, se caractérise par la reconfiguration de territoires institutionnels ou administratifs. Les deux processus n'en restent pas moins intimement liés, la requalification étant envisagée comme le résultat de dynamiques endogènes et exogènes.

Les enjeux géographiques et épistémologiques de la requalification en cours à l'échelon local

La perspective comparative que je mobilise dans cette recherche vise à interroger les modalités de la requalification des espaces locaux dans deux États présentant un cadre juridico-administratif différent, mais explorant, comme la plupart des autres pays d'Europe occidentale, les thématiques du projet et du développement local. Au-delà d'héritages nationaux différenciés en matière de valorisation du local, cette requalification des espaces locaux s'inscrit dans le cadre plus général de la construction européenne, notamment dans la perspective d'une « Europe des régions ». Les espaces infranationaux des États européens sont ainsi appelés à connaître un certain nombre de transformations. Elles touchent non seulement aux découpages, aux modes de pouvoir, mais aussi à la signification-même des espaces locaux, de plus en plus détachés des territoires traditionnels, administratifs et de pouvoir, au profit de l'idée de territoire fonctionnel et d'action. L'une de mes principales hypothèses est alors que le territoire — notamment grâce au recours croissant aux réseaux dans les expériences actuelles de développement local à l'ouest de l'Europe — est en train d'acquérir une nouvelle dimension pour les acteurs locaux, les aménageurs, les politiques. Il passerait d'une simple définition administrative comme espace stable, figé, et borné, à une définition plus proche de celle qu'il a en géographie, en tant qu'espace social et espace d'action dynamique, en continuelle évolution, et aux limites parfois floues (Pays en France, *Regionen* en Allemagne). Derrière cette évolution se manifesterait un

changement idéologique, correspondant à un renversement des logiques de pouvoir. Les systèmes d'action émergents (projets, gouvernance, acteurs locaux) se retrouveraient au cœur des dynamiques d'aménagement et de développement, au détriment des systèmes de pouvoirs classiques de l'État, des *Länder* et de leurs organes déconcentrés.

On pourrait synthétiser les enjeux de cette requalification des espaces locaux selon une double perspective, pratique et disciplinaire. Sur un plan pratique, les projets de développement local en France et en Allemagne constituent autant de laboratoires d'expériences innovantes cherchant à associer les acteurs traditionnels de l'aménagement aux acteurs locaux, qu'ils soient élus ou issus de la société civile. Les réunions, les discussions, les chartes et les projets de développement local constituent des étapes dans la construction de nouveaux modes de gestion, d'action et de gouvernance locales. Un nouveau modèle de démocratie participative est donc susceptible de se dégager de ces expériences. Au niveau disciplinaire, l'étude de ces projets est d'autant plus intéressante pour le géographe que les projets de développement sont profondément « géographiques ».

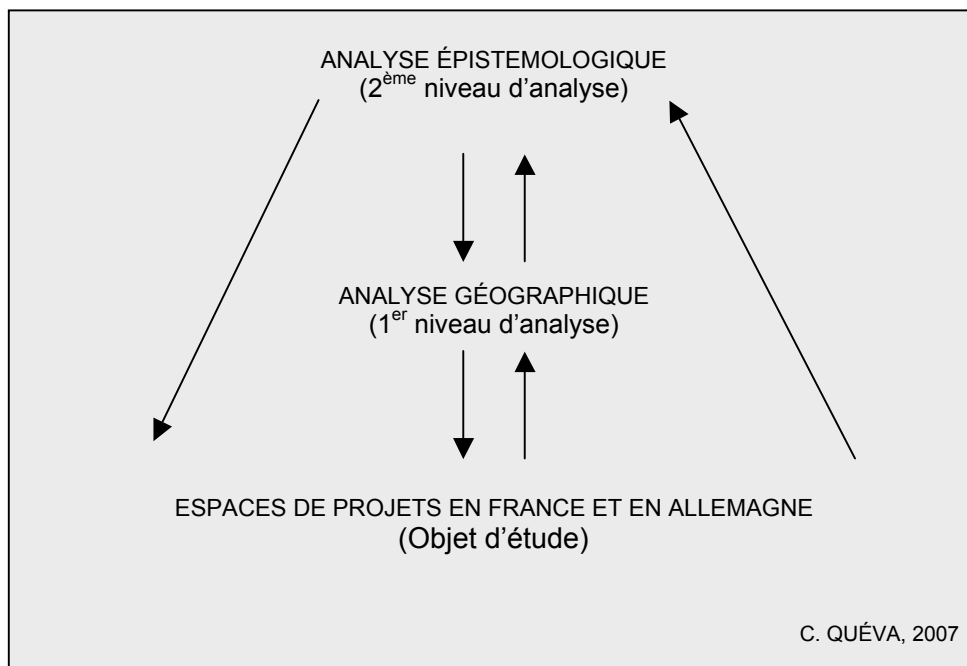
En amont, ils mobilisent des outils (statistiques territoriales, cartographie) pour synthétiser l'organisation de l'espace et ainsi mieux le comprendre pour l'aménager. Au cœur de leur mise en œuvre, ces projets se fondent sur l'articulation entre un espace et la société qui y vit, qui le vit et qui le pratique. Ils sont ainsi un enjeu de développement à la fois spatial et social, autrement dit un enjeu géographique.

En aval, par ce lien géographique qui constitue la base des projets de développement, c'est un réel enjeu épistémologique qui mérite d'être soulevé. En effet, l'évolution de la discipline géographique me paraît de plus en plus liée à celle des projets de développement mis en place, tant par le rôle de la géographie et des géographes dans les projets de développement⁵ que par la prise en compte croissante des acteurs locaux par les géographes. Les grandes notions géographiques (espace, territoire ou réseau en France ; *Region* ou *Netzwerk* en Allemagne) ont d'ailleurs une place indiscutable au sein de ces projets. Par effet de rebond, il me semble clair que la confrontation de ces notions dans les expériences concrètes de développement local a, et aura, une incidence sur leur place au sein de la discipline.

⁵ Beaucoup de chargés de mission au sein des Pays ont une formation universitaire en géographie. Le président du Pays du Libournais est Professeur de géographie à l'Université.

Ce travail de recherche vise ainsi à s'appuyer régulièrement sur cette double référence, géographique et épistémologique. J'envisage ma démarche à la fois comme une analyse d'espaces de projet en tant que tels, et comme une analyse de cette analyse. C'est ce que j'ai schématisé sur la figure 1 : elle illustre les deux échelles d'analyse que je mobilise et insiste sur les interrelations entre les différents niveaux.

Figure 1. Un enjeu d'analyse géographique à double niveau (géographique et épistémologique)



Il est clair que les enjeux de la requalification des espaces locaux dépassent le simple cadre disciplinaire de la géographie. Le lecteur issu des sciences politiques et économiques, ainsi que l'historien ou encore le sociologue, pourront y trouver des thèmes d'études qui les concernent au premier chef. J'ai pu m'en rendre compte en participant régulièrement, durant trois ans, à deux séminaires de l'EHESS⁶. Il n'en reste pas moins que ce travail reste avant tout celui d'un géographe. Le cœur des analyses est celui de la dimension spatiale des jeux multiples intervenant dans la dynamique de projet.

⁶ École des Hautes Études en Sciences Sociales. Séminaire de M.-V. Ozouf-Marignier « Décentralisation et recompositions territoriales infra-étatiques » (suivi en 2003-2004, 2004-2005 et 2005-2006). Séminaire de M.-C. Maurel « Europe centrale et orientale : transition de système et recomposition des territoires » (suivi en 2004-2005 et 2005-2006).

Les jeux de la requalification comme cadre problématique

La notion de jeu m'est apparue particulièrement riche pour saisir la complexité des dynamiques spatiales à l'œuvre dans les projets de développement local étudiés, à travers les jeux d'acteurs, d'échelles et de projet. Je considère le jeu comme une notion-outil, en prenant en compte les trois principaux aspects de la définition du terme, correspondant chacun à un questionnement problématique, dont le dernier m'apparaît comme le plus synthétique.

Le jeu se définit d'abord comme une « *activité intellectuelle qui n'a d'autre fin que l'amusement de la personne qui s'y livre* » tout en étant « *soumise à certaines règles* » (Hachette, *Dictionnaire la langue française*). Chaque projet de développement local met ainsi en place un jeu complexe de participants — les acteurs locaux — qui sont investis volontairement dans le projet. L'idée est de se donner ensemble une série d'objectifs à atteindre, en vue d'une meilleure gestion et de meilleurs aménagement et développement de l'espace local. Cette construction s'effectue dans un cadre régulé (lois, chartes, statuts associatifs), mais elle reste théoriquement du ressort de l'« *amusement* », dans le sens où elle repose sur le volontariat et non l'obligation, pour des acteurs aussi bien publics que privés. La « *fin* » d'un projet de développement, c'est bien, pour paraphraser l'un des principaux acteurs du Pays du Libournais, que les acteurs « *prennent leur pied à construire un territoire* » en s'associant, ou parfois en s'opposant. Mon premier questionnement problématique, d'ordre socio-spatial, est alors de me demander en quoi les acteurs et les groupes d'acteurs mobilisent — dans leur jeu tourné vers le développement local — des alliances et des stratégies novatrices, ou au contraire traditionnelles. Pour le dire autrement : les jeux d'acteurs associés au projet entretiennent-ils une réelle dynamique ou une certaine inertie des structures sociales au sein de l'espace local ?

Par ailleurs, le jeu désigne le « *mouvement d'un organe, d'un mécanisme qui tend à produire un effet (jeu d'un ressort, jeu des institutions, etc.)* » (*ibid.*). Cette mécanique et cette dynamique transparaissent dans les projets de développement local, en ce qu'ils sortent du seul cadre local par la mobilisation d'acteurs endogènes et exogènes, d'échelons territoriaux locaux — communes, Communautés de communes et Pays / communes (*Gemeinden*), *Kreise* et Projets de développement régional — et supra-locaux (département, région, État / *Länder*, État fédéral (*Bund*) / Union européenne). Chaque espace local est nécessairement en relation avec les échelons

supérieurs, tant pour l'obtention de subventions que pour l'approbation et le soutien du projet de développement proposé par les acteurs locaux. Ces relations entre les échelles spatiales établissent un jeu scalaire, dans le cadre d'un mécanisme dynamique, dont l'effet est la mise en œuvre concrète du projet, le passage à l'action. Mon deuxième questionnement problématique, que je qualifierai de structuraliste — tourné vers la structure de cette mécanique — consiste ainsi à voir dans quelle mesure les jeux d'échelles se manifestent plutôt par des interrelations et des interdépendances entre les espaces (logique de réseau), ou plutôt par une imbrication et des hiérarchies territoriales. Autrement dit : la dynamique de projet se fonde-t-elle sur des jeux d'échelles souples et ouverts, ou s'ancre-t-elle sur la hiérarchie d'échelons territoriaux traditionnels ?

Enfin, le jeu exprime la « *manière dont un acteur remplit son rôle* ». Cette idée rejoint d'abord la première : l'acteur local est comme un acteur de théâtre ; il endosse un rôle — celui de leader, d'animateur, de groupe de pression, etc. — et il a à jouer ce rôle sur la scène du développement local. Mais au-delà de la problématique socio-spatiale (nouveaux acteurs / acteurs traditionnels) se dégage également une problématique politico-administrative. En effet, tout projet de développement local implique une nouvelle lecture des espaces locaux, en plaçant la figure du projet et de l'action devant celle du pouvoir. Les querelles politiques, les questions électorales sont censées être dépassées au profit de projets consensuels pour une plus grande rapidité d'action. Il s'agirait de voir en quoi la transformation des espaces locaux, en tant que levier et aboutissement des projets de développement local, s'inscrit ou non dans un processus global de redéfinition des logiques de pouvoirs et d'action. On pourrait exprimer cette idée différemment : les projets de développement se font-ils dans le cadre de pouvoirs territorialisés, hiérarchisés et imbriqués ou dans une forme nouvelle de « gouvernance »⁷ souple et relationnelle, à la dimension réticulaire ? Cette problématique politico-territoriale est centrale et synthétique, car elle reprend les problématiques précédentes. Elle implique en fait de multiples sous-questionnements.

- Les changements territoriaux (réformes territoriales des communes et des *Kreise* en Allemagne ; intercommunalité en France) appellent-ils une redéfinition des pouvoirs ? Quelles en sont, le cas échéant, les modalités ? S'agit-il d'une nouvelle hiérarchisation ? Encourage-t-on la solidarité ou la concurrence entre les pouvoirs ?

⁷ La « gouvernance », largement associée à la dynamique de projet dans le discours des acteurs et des aménageurs, tend à devenir une notion reconnue scientifiquement, désignant alors une forme de coordination sociale et d'action collective, parallèle au système de pouvoir organisé (voir chapitre VI).

- Comment se manifeste l'articulation entre anciennes structures (commune, département, région, État en France ; commune, *Kreis*, *Land* et État fédéral en Allemagne) et nouvelles structures de pouvoir (intercommunalité, *Städteverbände*) et d'action (Pays et Projets de développement régional) ?
- Que dire de la récente notion de *gouvernance* des territoires, cherchant à accentuer la dimension participative, interactive et contractuelle du pouvoir ? S'agit-il d'une nouvelle forme réelle et efficace de régulation politique ?

Pour synthétiser et clarifier ces remarques en leur trouvant un dénominateur commun, je dirais que mes trois questionnements problématiques sont fondés sur l'articulation entre les deux notions essentielles évoquées précédemment, et sur lesquelles j'aurai l'occasion de revenir largement dans ce travail : le territoire et le réseau. On pourrait les résumer en trois questions simples :

- Les jeux d'acteurs sont-ils ancrés sur des acteurs territoriaux traditionnels ou sur des réseaux d'acteurs novateurs ?
- Les jeux d'échelles se font-ils sur un mode territorialisé hiérarchisé ou sur un mode plus souple et réticulaire ?
- Les jeux de projets impliquent-ils un renforcement des structures territorialisées de pouvoir ou une ouverture sur des modes de gouvernance valorisant les réseaux ?

Les jeux d'échelles, d'acteurs et de projets constituent ainsi le socle méthodologique de mon analyse de la requalification des territoires locaux. Rassemblés sous le couple territoire/réseau, les trois sous-questionnements évoqués ci-dessus pourraient être synthétisés en une problématique d'ensemble que je formulerai de la sorte :

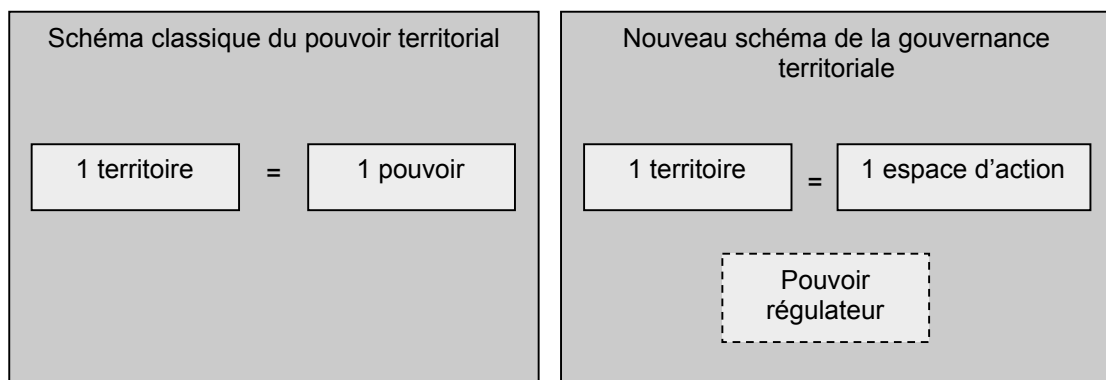
Dans quelle mesure la dynamique de jeux multiples — d'acteurs, d'échelles et de projets — intervenant dans la requalification des espaces locaux, s'inscrit-elle dans une disjonction, une confrontation ou une articulation entre les territoires et les réseaux ?

Articulées à cette problématique, mes hypothèses de recherche reprennent la notion centrale de territoire et ouvrent les perspectives sur la question d'un modèle de requalification des espaces locaux, commun à la France et à l'Allemagne.

Les hypothèses de recherche : un modèle de requalification fondé sur un territoire « géographique »

Ma première hypothèse de recherche est conceptuelle et a déjà été évoquée précédemment : le territoire, dans les politiques actuelles d'aménagement et de développement local, en France comme en Allemagne, tendrait à se détacher de sa seule définition juridico-administrative, en étant également conçu de plus en plus comme un espace social et d'action, bref comme le territoire (de la plupart) des géographes. La figure 2 traduit cette première hypothèse en confrontant les deux conceptions du territoire, correspondant à un espace stable et limité, associé à un pouvoir, dans le schéma classique du pouvoir territorialisé, et à un espace d'action, dans le cadre de la gouvernance territoriale.

Figure 2. Hypothèse conceptuelle d'une nouvelle définition du territoire dans les politiques d'aménagement

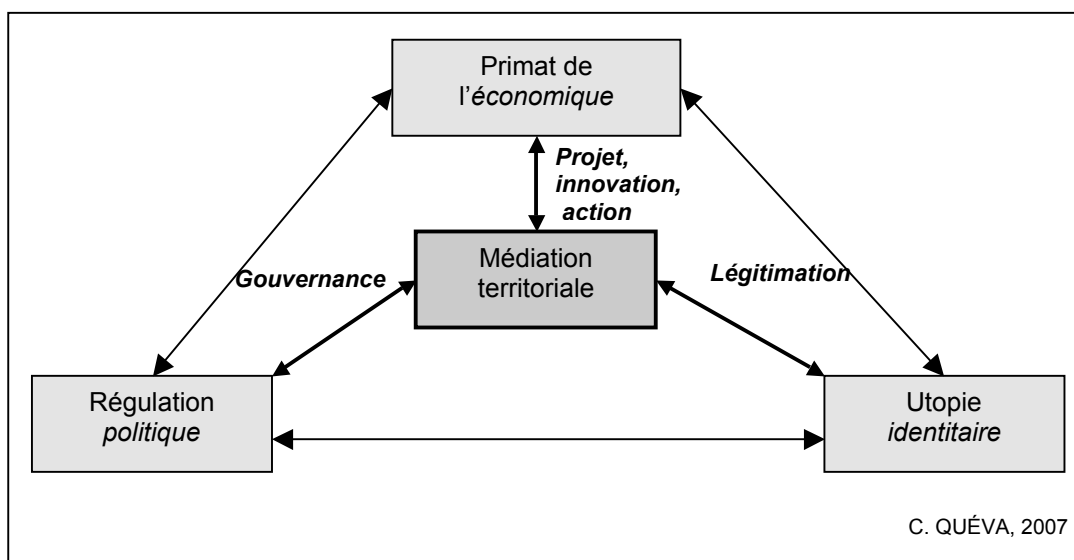


Mon travail visera plus à confronter et à articuler ces deux schémas qu'à les opposer, ces deux dimensions du territoire étant, selon moi, intimement liées.

Ma deuxième hypothèse est théorique. L'idée est qu'au-delà de l'opposition *a priori* entre développement local territorial en France et réticulaire en Allemagne, c'est surtout de l'imbrication du territoire et du réseau dont il est question dans les expériences de projet en France et en Allemagne. Dynamisé par les réseaux, le territoire serait bien au cœur des dynamiques de projet dans les deux États, et un modèle commun de requalification *territoriale* serait alors susceptible d'être identifié. Ce modèle se fonderait sur l'articulation de quatre instances : politique, économique, identitaire et territoriale (voir figure 3). Le point de départ de cette hypothèse est que les termes — très présents dans les politiques d'aménagement en France comme en Allemagne — de « projet », de « développement », d'« action », d'« innovation » ou encore de

« potentiels », font plus ou moins référence au vocabulaire de l'entreprise, et illustreraient alors un poids certain de l'instance économique dans les processus de requalification en cours. Le politique ferait office de cadre pour l'action (législation, réglementation). Quant à l'instance identitaire, elle interviendrait sur le registre de l'utopie, en tant qu'argument de légitimation de logiques politiques ou économiques. Enfin, l'articulation de ces instances se ferait par le territoire, dont il s'agira d'identifier le statut : objet central dans la requalification, ou simple médiation.

Figure 3. Hypothèse théorique d'un modèle commun de requalification territoriale



Cette hypothèse serait, comme la première, la manifestation d'un changement idéologique correspondant à une nouvelle conception du développement territorial. En son cœur, l'instance économique serait marquée par une idéologie de l'action, du mouvement, de l'innovation, et non plus seulement par une idéologie du pouvoir, résidant plutôt dans la maille, la stabilité.

Pour synthétiser ces remarques, mes deux principales hypothèses sont que le territoire, dans les politiques de développement local actuelles, se conçoit à la fois comme un espace de pouvoir et comme un espace d'action. Par ailleurs, un modèle théorique de requalification territoriale, fondé sur le primat de l'économie, tend à plaider en faveur d'une redéfinition du politique — à travers, notamment la notion de gouvernance — dans la continuité de mes questionnements problématiques. Ce modèle théorique implique la prise en compte d'échelles d'analyse variées, en particulier l'échelle européenne qui connaît un certain nombre d'évolutions en miroir de celles connues à l'échelon local.

Un échelon européen éclairant pour la compréhension du local

À l'échelle européenne, le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire), approuvé à Potsdam en 1999, constitue un « *cadre de référence commun aux différents acteurs de l'aménagement et du développement du territoire, qu'il s'agisse de la commission européenne, des États, des régions et des autres collectivités territoriales. Ce cadre, non contraignant, vise à renforcer la concertation et la coopération transnationale en matière spatiale* » (site de la DIACT⁸). Les objectifs du SDEC m'intéressent ici plus particulièrement, celui-ci s'inscrivant « *dans la ligne du développement équilibré et durable, promu par l'Union européenne au travers de trois objectifs fondamentaux* :

- *la cohésion économique et sociale* » (qui n'est pas sans rappeler la « *cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* » associée aux Pays français),
- « *la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel,*
- *une compétitivité plus équilibrée du territoire européen* ».

On retrouve ici trois des idées essentielles sur lesquelles se fonderait un possible modèle de requalification des espaces locaux : une cohérence sociale (ou territoriale), un objectif de développement durable des territoires, et la question de la solidarité/concurrence, qui confirmerait le poids de l'instance économique dans les nouveaux modèles d'aménagement et de développement.

Sur le plan scientifique, un réseau de chercheurs s'est constitué à l'échelon européen, dans le cadre du programme ORATE (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen, en anglais ESPON, *European Spatial Planning Observation Network*) : « *il se propose de mobiliser (...) les meilleures équipes de recherche de chaque pays pour confronter leurs points de vue afin d'élaborer une culture scientifique commune et de fournir des réponses opérationnelles aux attentes des décideurs politiques et des acteurs de l'aménagement du territoire* » (site de l'UMS-RIATE⁹ 2414, Réseau Interdisciplinaire pour l'Aménagement du Territoire Européen). L'une des priorités du programme 2000-2006, consultables sur le site d'ESPON¹⁰, mérite d'être plus particulièrement évoquée. Il s'agit de la priorité 2 : « *Policy impact projects* ». Celle-ci comporte une entrée « *Institution and instrument of spatial policies* » (2.3.), dont la catégorie 2.3.2. s'intitule : « *The governance of territorial and*

⁸ La Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires a remplacé la DATAR, comme j'y reviendrai plus loin. Site Web : <http://www.diact.gouv.fr>

⁹ <http://www.ums-riate.com>

¹⁰ <http://www.espon.eu>. Les nouvelles priorités pour la période 2007-2013 y sont également précisées.

urban oriented policy from the EU to the local level (2004-2006) ». Elle avait notamment l'objectif suivant¹¹ : « *defining models/types of governance processes* :

- *Multi-local governance processes (vertical approach)*
- *Intersectoral coordination of policies, particularly where there are closely linked aspects (...) (horizontal approach)* ».

Il s'agit là de thématiques¹² qui sont au cœur de mon travail, centré sur l'échelon local. L'un des objets d'étude majeurs de l'ORATE est, d'ailleurs, la question des interactions entre les échelles territoriales et celle de la réciprocité des approches par le haut et par le bas : *the « interactions between the different territorial scales : question of the reciprocity of the top-down and bottom-up approaches »*.

Dans cette perspective, un modèle ouest-européen de développement territorial (et non plus seulement franco-allemand) est susceptible d'être identifié. Cet élargissement des perspectives est loin d'être contradictoire avec une étude sur les transformations des espaces locaux. En effet, comme je l'ai dit plus haut, l'un des aspects essentiels de ma recherche réside dans le jeu des échelles territoriales, et ce jeu appelle à sortir du seul cadre local pour le confronter avec les échelons territoriaux supérieurs. Or, on peut noter que les thématiques abordées plus haut sont également d'actualité dans de nombreux pays européens. Ainsi, l'émergence et l'épanouissement des notions de développement local, de projets de développement durable des territoires ou encore de gouvernance, semblent désormais de règle, non seulement en France (politique des Pays) et en Allemagne (Projets de développement régional), mais aussi en Espagne (avec les *comarcas*, entités locales supra-communales proches des Pays français), ou même en Hongrie (projets mis en oeuvre dans le cadre des micro-régions). Ces perspectives européennes sont approfondies à la fin de ce travail, en guise d'ouverture sur de futures recherches.

¹¹ Le rapport final de ce programme propose une analyse fine des différentes thématiques ici évoquées. Il est paru en février 2007 (ESPON Projet 2.3.2., *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, 1328 p). Il est téléchargeable sur le site d'espon (<http://www.espon.eu>).

¹² Notamment les questions des modèles, de la gouvernance, des politiques sectorielles de développement des territoires, ou encore de l'approche multiscalaire.

Des projets de développement ascendants, une démarche ascendante

L'objet central de ma recherche reste l'espace local, objet d'une requalification par les politiques et les pratiques du développement local et de l'aménagement actuels, en France comme en Allemagne. J'ai construit la démarche de présentation de ce travail en parallèle avec mon objet de recherche : je pars du local pour construire ma réflexion, comme les acteurs locaux partent du local pour élaborer leurs projets de développement. Ma démarche se veut dynamique, en se fondant sur l'articulation continue des recherches bibliographiques, des analyses conceptuelles et des enquêtes de terrain. Elle a, par ailleurs, des objectifs généralistes et théoriques, notamment l'interrogation d'un possible modèle de requalification locale, ainsi qu'une réflexion sur l'articulation des notions de réseau et de territoire.

La première partie de ce travail présente la logique de ma démarche, partant du local pour analyser les dynamiques de requalification, de même que les acteurs partent du local pour construire leur projet. Dans un premier chapitre méthodologique (Chapitre I), je reviendrai sur le choix de mes terrains, ainsi que sur les outils mobilisés pour mettre en œuvre cette recherche. Le Libournais et le Périgord noir en France, et la Thuringe du Sud-Ouest¹³ en Allemagne, présentent des spécificités, mais aussi de nombreuses dynamiques communes d'organisation ou de développement (Chapitre II). Je montrerai alors en quoi je conçois ces terrains, avec et au-delà de leurs spécificités, comme des terrains-tests, illustrations de phénomènes plus généraux, et non comme des terrains-objets étudiés de manière monographique. L'émergence du local, en France et en Allemagne, se fonde sur des héritages différenciés en matière d'aménagement planifié (Chapitre III) et de développement local. En lien avec ces héritages, les mutations récentes des politiques d'aménagement et de développement ancrent la dynamique de requalification des espaces locaux sur deux modèles différenciés : territorial en France et réticulaire en Allemagne (Chapitre IV).

La deuxième partie confronte l'ensemble de ces éléments de cadrage avec la réalité des projets mis en œuvre sur le terrain (Pays du Libournais et Pays du Périgord noir, en France, Projets de développement régional de Thuringe du Sud-Ouest, en Allemagne). Je proposerai une grille de lecture de la requalification des espaces locaux, fondée sur

¹³ Comme je le précise dans le chapitre premier, mon terrain allemand correspond à une région d'aménagement (Thuringe du Sud-Ouest), dans laquelle divers Projets de développement régional sont mis en œuvre (Ex. Associations de villes de Thuringe du Sud, Groupe de travail régional de la Rhön, Association régionale de la Forêt de Thuringe).

l'idée de jeux multiples. À un premier niveau d'analyse, la dynamique de projet, qui se met en place « par le bas », mobilise des règles et un terrain de jeu plus ou moins établis (Chapitre V). À un deuxième niveau, les acteurs de ces projets nouent des alliances, élaborent des stratégies et des ruses, pour jouer le jeu du projet ou, au contraire, s'y opposer (chapitres VI et VII).

Au-delà de ces jeux de projets et d'acteurs, la requalification des espaces locaux passe par l'articulation multiscalaire des territoires et des réseaux, comme je l'analyse dans la troisième partie. Les jeux d'échelles qui se mettent en place se fondent sur une dynamique multiscalaire et complexe, dans laquelle le local est un nœud de convergences de processus endogènes et exogènes (Chapitre VIII). En faisant jouer les échelles d'analyse, et en tentant de répondre au mieux à la problématique générale de ce travail, je proposerai une réflexion synthétique et théorique sur les articulations entre territoires et réseaux à l'œuvre dans la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne (Chapitre IX). Enfin, dans un dernier élargissement des perspectives, j'interrogerai un hypothétique modèle (ouest-)européen de requalification des espaces locaux, au fondement de nouveaux questionnements et de recherches à venir.

Une planche cartographique a été jointe à ce travail. Elle vise à faciliter la localisation des terrains de recherche et des cantons/*Kreise* évoqués. Une synthèse des principaux termes allemands mobilisés et une liste de quelques sites Web précèdent une bibliographie par ordre alphabétique d'auteur. Enfin, un tome d'annexes est également proposé. Il reprend les principaux textes de lois, précise quelques points de la méthodologie d'enquête et des dynamiques démographiques des terrains ; il intègre également une autre lecture de la bibliographie, par entrées thématiques.

PREMIÈRE PARTIE

Partir du local pour *développer* les territoires, partir du local pour *parler* des territoires

Travaillant dans le cadre d'une démarche avant tout généraliste, mon objectif est de mettre à jour, à partir de terrains-tests, des dynamiques communes en France et en Allemagne. L'idée est d'aboutir à un possible modèle de requalification territoriale — fondé sur les jeux d'acteurs, de projets et d'échelles mobilisés dans les projets de développement — en partant d'une analyse du local. Celui-ci est relativement difficile à définir *a priori*.

Au sens large, le local peut être rattaché aux termes d'élu local et de collectivité locale. Celle-ci se rapporte à tous les échelons infranationaux et se définit en fonction de trois principaux critères : un territoire infranational, associé à une administration par des organes élus démocratiquement, et à une personnalité juridique. En termes d'organisation territoriale, l'Allemagne, comme les autres États fédéraux d'Europe (Autriche et Belgique), font un peu figure de cas particulier, dans la mesure où les échelons d'administration territoriale sont comme dédoublés. Ainsi, les *Länder* jouent le même rôle à l'égard des collectivités locales de niveau inférieur, que l'État à leur rencontre. L'État fédéral allemand (*Bund*) est ainsi composé de 16 États fédérés (*Länder*) qui comptent deux niveaux de collectivités locales : 440 *Kreise* (arrondissements)¹⁴ et 13 854 *Gemeinden* (communes). La France, État unitaire est, quant à elle, organisée en trois niveaux de collectivités territoriales : 26 régions, 100 départements et 36 782 communes (dont 95 % ont moins de 5 000 habitants). Il va sans dire que, dans le cadre d'un travail de recherche en géographie, la notion de local — au sens d'espace local — doit cependant être distinguée de celle de collectivité locale. Il faut l'entendre, paradoxalement, dans un sens à la fois plus restreint et plus large. Plus restreint, dans la mesure où les espaces locaux font référence à des échelons infrarégionaux (la région étant prise ici au sens d'échelle moyenne et intermédiaire entre le local et le national), et non seulement infranationaux comme les collectivités locales. Plus large néanmoins, car le local peut évoquer non seulement des territoires administratifs (communes, cantons, arrondissements) mais aussi, dans l'acception que je lui donne, des territoires de projet, comme les Pays en France ou les Projets de développement régional en Allemagne, voire des espaces sociaux de type bassins de vie ou d'emploi. Ainsi, la notion de local est plus restreinte que celle de collectivité locale sur le plan spatial (en termes d'échelons territoriaux), mais plus large sur le plan juridique (en termes de reconnaissance institutionnelle). En France comme en Allemagne, seront donc au cœur de mon analyse des espaces d'échelle infra-« régionale », mus par des dynamiques

¹⁴ Le *Kreis* (proche, en taille, de l'arrondissement français) est à la fois un échelon déconcentré du *Land* et une collectivité locale (il dispose d'une instance représentative élue, le *Kreistag*).

endogènes — notamment autour de projets de développement local — et ne reposant pas nécessairement sur une assise institutionnelle. Cette définition complète celle que propose, de façon large, M. Lussault (2003c, p. 572), en désignant le local comme « *l'espace de la plus petite échelle, caractérisée par l'existence d'une société complète*¹⁵ ».

Les espaces locaux et leurs transformations constituent le centre de mes analyses. Et, de même que l'échelon local est désormais le point de départ dans l'élaboration des projets locaux établis par les acteurs, j'ai souhaité partir du local pour présenter mon analyse des territoires. Cette première étape correspond à une forme d'« analyse localisée », qui constitue, selon M. Abelès (1993, p. 62) — dans le cas de l'anthropologie, mais aussi plus généralement en sciences sociales — « *le meilleur point de départ pour toute généralisation ultérieure* ». Elle est, en effet, « *un excellent outil pour appréhender les diverses strates du réel, sa structure en "pâte feuilletée"* ». La structure du réel me semble en fait plus complexe qu'un simple emboîtement d'espaces. Je considère ainsi le local comme un échelon non pas emboîté dans un autre mais inscrit dans une dynamique d'interdépendances avec les autres échelons¹⁶. L'analyse localisée que je mobilise intègre ainsi un va-et-vient perpétuel entre les échelles spatiales, le local étant au cœur de ce jeu d'échelles. Elle est d'autant plus justifiée dans le cadre de cette recherche que les projets de développement étudiés sont mis en place par les acteurs locaux dans une démarche ascendante : celle du *développement local*. Or, pour reprendre les propos de X. Greffe (2002, p. 7), le développement local, « *loin d'opposer le développement par en haut au développement par en bas, (...) souligne la pertinence des actions locales pour la réalisation d'objectifs macro-économiques* ». Le jeu des échelles spatiales joue donc ici également un rôle majeur. Il s'agit ainsi de concevoir la démarche suivie dans ce travail en parallèle de celle menée par les acteurs locaux, et encouragée par les actuelles politiques d'aménagement et de développement. Toutes deux correspondent à une construction du local, que ce soit sur un mode scientifique — le local comme objet géographique — ou en termes d'aménagement — le local comme nouvelle échelle du développement.

¹⁵ La société complète « *mettant en interaction les dimensions historiques, sociales, individuelles, économiques, politiques et spatiales* » (LUSSAULT, 2003c, p. 574).

¹⁶ Les jeux d'échelles font l'objet de la troisième partie de ce travail. J'aurai alors l'occasion de préciser largement cette idée.

Les espaces locaux sont désormais conçus comme le cadre privilégié de la mobilisation des acteurs et de l'élaboration des projets de développement, en France comme en Allemagne (Politique des Pays, Projets de développement régional¹⁷). Dans ce contexte, mes terrains de recherche sont conçus comme des terrains-tests plutôt que comme de stricts terrains-objets, mon approche ne se voulant pas monographique. Mon objectif n'est pas de comparer, de terrain à terrain, des espaces locaux en tant que tels — par exemple en termes de population, de structures urbaines ou de dynamisme économique — mais des projets de développement, en tant qu'outils de requalification de ces espaces locaux. Autrement dit, les différences de densités ou de niveau de développement entre les terrains français et allemands ne sont pas à comparer en tant que telles. C'est plutôt la dynamique des mutations engagées à l'échelon local qui m'intéresse. Il n'en reste pas moins qu'une certaine cohérence des terrains, au-delà des thématiques de développement qui les concernent, est nécessaire pour justifier toute démarche comparative. Comparer un espace métropolitain à un espace rural profond n'aurait pas grand sens. Il s'agit donc, dans un premier temps, non seulement de présenter les caractéristiques communes des terrains-tests, mais également de fournir une première justification de leur choix en fonction de cette cohérence nécessaire, et au regard des mutations des politiques françaises et allemandes d'aménagement et de développement.

Les quatre chapitres de la première partie sont centrés sur cet échelon local qui constitue le point de départ de mes analyses. Ils sont autant d'étapes dans l'appréhension du local, conçu d'abord comme une grille de lecture (analyse localisée) pour étudier le local en tant qu'*objet* du développement en tant que tel (développement local), et comme nouveau *cadre* de la mobilisation des acteurs établissant les projets (échelon local revalorisé par les politiques d'aménagement et de développement).

Correspondant à un chapitre introductif — à la fois pour les trois chapitres suivants et pour l'ensemble de ce travail — le chapitre premier présente la méthodologie de ma recherche. Il revient notamment sur le choix du comparatisme et des terrains, ainsi que sur les sources mobilisées pour étudier les processus à l'œuvre sur ces terrains.

Dans la continuité d'une démarche partant du local, le chapitre deuxième dresse un aperçu synthétique des trois espaces qui ont été choisis pour mener cette recherche. Le Libournais, le Périgord noir et la Thuringe du Sud-Ouest présentent un certain nombre

¹⁷ Les nouveaux espaces de référence en termes de développement local, en France (Pays) et en Allemagne (Projets de développement régional), sont analysés dans le chapitre IV.

de caractères communs, qui en font des terrains-tests relativement emblématiques d'espaces locaux en mutations, autour de l'idée d'espaces critiques ou d'entre-deux. Centrés sur l'idée d'une valorisation croissante du local par les politiques d'aménagement en France et en Allemagne, les chapitres troisième et quatrième se complètent. Avant que ne soient évoquées les politiques d'aménagement actuelles (Chapitre IV), le chapitre troisième revient sur les héritages, plus ou moins assumés, des pratiques planifiées et centralisées dans le cadre français et dans celui de l'ex-RDA¹⁸. Enfin, le chapitre quatrième évoque les mutations des politiques d'aménagement françaises et allemandes, au milieu des années 1990, concevant désormais les espaces locaux comme nouveaux cadres du développement. Ces politiques mobilisent des notions et des modèles qui impliquent également une nouvelle vision de l'organisation des pouvoirs locaux, la figure des acteurs locaux apparaissant comme centrale.

¹⁸ La région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest se situe dans l'un des nouveaux *Länder* (ex-RDA).

Chapitre premier

L'approche endogène comme clef de lecture des dynamiques de développement local

Le chapitre premier vise à expliciter les grandes lignes méthodologiques de ce travail, en synthétisant notamment les étapes mises en œuvre pour parvenir à *parler* des territoires en partant du local, pour reprendre l'intitulé de la première partie. Si le cadre binational choisi pour mener cette étude, ainsi que les terrains-tests, sont étudiés en tant que tels dans les autres chapitres de cette première partie, il s'agit ici de les replacer dans la démarche de recherche, en précisant les critères ayant motivé leur choix, ainsi que les méthodes mobilisées pour les analyser.

L'ensemble de ma recherche est imprégné par le souci de la comparaison, ou plutôt de la confrontation, entre le cadre français et le cadre (est-)allemand, et entre les terrains entre eux. Au-delà de l'aspect heuristique de la comparaison, l'objectif est de parvenir à donner une vision d'ensemble qui évite de trop isoler les expériences, même si certains aspects méritent que l'on accorde une attention à toutes leurs spécificités, qu'elles soient nationales, régionales ou locales. La construction de ce travail, en privilégiant des parties thématiques et non monographiques, illustre mon souci de donner un aperçu transversal des analyses des grands textes de l'aménagement dans chaque État et des analyses effectuées sur le terrain.

Le premier point de ce chapitre porte sur les cadres choisis pour mener cette recherche : les terrains et les grands textes de l'aménagement. Il est à rattacher aux trois autres chapitres de la première partie, partant du local en tant que tel (les terrains de recherche) pour analyser ensuite les cadres nationaux valorisant l'échelon local, autrement dit les politiques d'aménagement, leurs héritages et leurs mutations récentes — que je désigne sous le terme de « *doctrines* », en m'inspirant des analyses de F. Giraut (2005).

Dans un second temps sont précisés les méthodes et les outils mobilisés pour analyser ces cadres en termes de requalification — au sens de revalorisation et de nouvelle qualification des espaces locaux. Il s'agit surtout du travail d'enquête, fondé sur des entretiens auprès des principaux acteurs locaux. Dans la continuité d'une démarche partant du local, ces entretiens constituent la source principale de cette recherche. Ils complètent d'autres types d'« *argumentaires* » écrits (GIRAUT, 2005) : l'ensemble des documents établis par les acteurs locaux pour « parler de » leur projet.

1.1. Un double cadre d'analyse du local : terrains de recherche et textes de l'aménagement

Le choix de ma thématique de recherche est à rattacher à mon souci de travailler sur les constructions territoriales et la figure des acteurs locaux¹⁹. Je comptais plutôt, au départ, analyser les conséquences des reconfigurations territoriales (intercommunalités, fusions de communes, projets de développement) sur le sentiment d'appartenance des populations à leur territoire. Mais très vite, en commençant mes analyses, j'ai pris conscience de l'intérêt de privilégier une perspective plus constructiviste, interrogeant moins les habitants « subissant » ces reconfigurations que les acteurs oeuvrant directement à celles-ci. Par ailleurs, entre les recompositions territoriales (intercommunalités, fusions de communes) et la dynamique de projet, c'est la seconde qui m'est apparue comme la plus intéressante à creuser, étant fondée sur l'implication directe des acteurs locaux dans la construction d'un nouvel espace²⁰. Souhaitant sortir du seul cadre français, j'ai choisi l'Allemagne à la fois par commodité linguistique et par souci heuristique : celui de confronter des expériences de développement local menées dans des cadres étatiques différents (unitaire en France, fédéral en Allemagne).

Ce travail a une perspective comparative, étudiant des expériences de développement au sein de deux États et sur plusieurs terrains de recherche (Libournais, Périgord noir, Thuringe du Sud-Ouest²¹). Dans la continuité des analyses récentes de cette démarche (DÉTIENNE, 2000 ; GOUËSET, 2002 ; RETAILLÉ, 2003), il s'agit de « *produire, au-delà de la connaissance cumulative, une connaissance enrichie* » (GIRAUT, 2005, p. 10), autrement dit de parvenir à sortir de la seule recherche d'informations mettant en évidence des points communs et des différences entre les éléments comparés. L'idée est de passer de la simple comparaison au comparatisme, défini par D. Rétaillé (2003, p. 187) comme la « *méthode consistant à partir de la comparaison d'objets singuliers pour élaborer des constructions théoriques à visée universelle* ». Dans le cadre de cette recherche, mon objectif est de tenter de proposer une lecture croisée des expériences analysées dans les deux États et sur les différents

¹⁹ En continuité avec mon travail de maîtrise sur la dynamique de déterritorialisation liée à la construction du barrage de Naussac, en Lozère (QUÉVA, 2001).

²⁰ Les *recompositions* territoriales impliquent, dans la définition que je leur donne (voir chapitres III et IV), l'idée de découpages et de logiques exogènes plus poussées que dans les projets de développement endogène, au fondement de la *requalification* des espaces locaux.

²¹ Les terrains sont présentés dans le chapitre II. Les principaux projets de développement étudiés sur ces terrains sont : le Pays du Libournais, le Pays du Périgord noir, l'Association de villes de Thuringe du Sud, le Groupe de travail régional de la Rhön et l'Association régionale de la Forêt de Thuringe (voir chapitres IV et V).

terrains, en confrontant des dynamiques susceptibles de se répondre, et non en comparant simplement des éléments de différenciation. Je conçois ainsi la *comparaison* comme l’appréhension « en miroir », descriptive, de deux ou plusieurs réalités, les analyses étant alors centrées sur les reflets, semblables ou différenciés, de ces réalités. La confrontation que mobilise le *comparatisme* permet, en traversant ou en cassant le miroir en quelque sorte, d’instaurer une dialectique et une dynamique entre les éléments analysés²². En focalisant mes recherches sur les espaces locaux, la confrontation s’établit au moins à deux niveaux d’analyse : celui des terrains de recherche (échelon local) et celui des espaces nationaux (politiques d’aménagement et de développement valorisant les espaces locaux).

1.1.1. Des espaces locaux de référence : Libournais, Périgord noir, Thuringe du Sud-Ouest

Une fois la thématique générale de recherche établie, le choix des terrains a été l’une des priorités dans la mise en place de ma démarche, avec la volonté de partir du local pour construire ce travail. Il s’agissait de trouver des espaces pouvant apparaître comme des terrains-tests intéressants pour questionner la thématique, proposer des hypothèses de recherche approfondies et une problématique d’ensemble. À ce niveau, la prise en compte de plusieurs terrains était pour moi un objectif central, afin d’éviter de mettre en œuvre une approche qui aurait été trop monographique. Je souhaitais étudier initialement davantage d’expériences (dans une autre région française que l’Aquitaine, et dans l’un des *Länder* de l’ouest de l’Allemagne), mais cette perspective n’aurait pas permis — dans la temporalité limitée de la recherche doctorale — d’approfondir autant les analyses.

Travaillant au sein du laboratoire ADES (Aménagement, Développement, Environnement, Santé et Sociétés, UMR 5185 CNRS), à l’Université de Bordeaux 3, le choix d’un terrain situé en Aquitaine semblait logique, ne serait-ce que pour faciliter la mise en place du travail d’enquêtes (proximité spatiale avec mon laboratoire et mon université, connaissance des espaces aquitains par les membres du laboratoire, relation de confiance avec les personnes enquêtées par l’origine universitaire bordelaise). Au sein de l’Aquitaine, j’ai alors souhaité travailler sur des espaces à la fois proches et différenciés, tant par leur situation que par leurs organisations spatiales et leurs

²² Les bris du miroir, issus de la confrontation, sont alors autant d’éléments à reconstruire, certains étant compatibles, d’autres antithétiques.

thématiques de développement²³. En choisissant des terrains situés dans des cadres départementaux différents, j'avais la possibilité de questionner le rôle des cadres administratifs dans la mise en œuvre des projets et actions de développement local, tout en restant dans le même contexte régional. Mon directeur de recherche, G. Di Méo, m'a également suggéré d'analyser un espace urbanisé ou semi-urbanisé et un espace plus rural, afin de saisir les enjeux de l'organisation spatiale pour l'élaboration des projets par les acteurs locaux. Enfin, sur un plan plus thématique, il s'agissait de trouver des terrains concernés par de réelles possibilités de développement, sans qu'elles soient déjà parfaitement établies, avant même la mise en place de projets.

Le Libournais s'est assez vite imposé comme le terrain référent, avec ses caractères généraux d'« *espace semi-rural* »²⁴, situé à proximité de la métropole bordelaise. Cet espace est aussi largement marqué par l'empreinte viticole, synonyme à la fois de développement économique et de potentielle crise, liée à son aspect monoculturel (chapitre II). Le Pays du Libournais respecte presque parfaitement les limites de l'arrondissement et il est situé aux confins du département girondin et de l'Aquitaine (carte 1). En ce sens, il est aussi apparu comme un terrain-test intéressant pour analyser les rapports entre découpages administratifs et territoires de projet. En outre, le Pays — dont la dénomination s'inspire de la ville-centre — ne semblait pas être, *a priori*, un espace fortement marqué identitairement — à la différence, par exemple, du Pays basque ou du Périgord noir. Enfin, étant moi-même totalement extérieur et étranger à l'espace libournais, la présence du président du Pays au sein de mon laboratoire de recherche a été un élément déterminant dans la connaissance et la prise de contact avec ce terrain.

À partir de là, le choix d'un deuxième terrain français s'est fondé sur différents critères. Face à l'espace-référent du Libournais, il me semblait intéressant de travailler sur un Pays situé dans un autre département, plus rural, éloigné de toute métropole et associé à une identité territoriale *a priori* plus marquée. C'est ainsi que le Périgord noir s'est imposé comme le second terrain-test français (carte 1). Choisi, par ailleurs, par la Loi d'Orientation et d'Aménagement pour le Développement du Territoire (LOADT) de 1995 comme l'un des 42 Pays-test²⁵, le Périgord noir présentait aussi l'avantage d'avoir été confronté plus tôt que le Libournais à la logique du développement local mise en place dans le cadre de la politique des Pays. Enfin, la dynamique fortement touristique

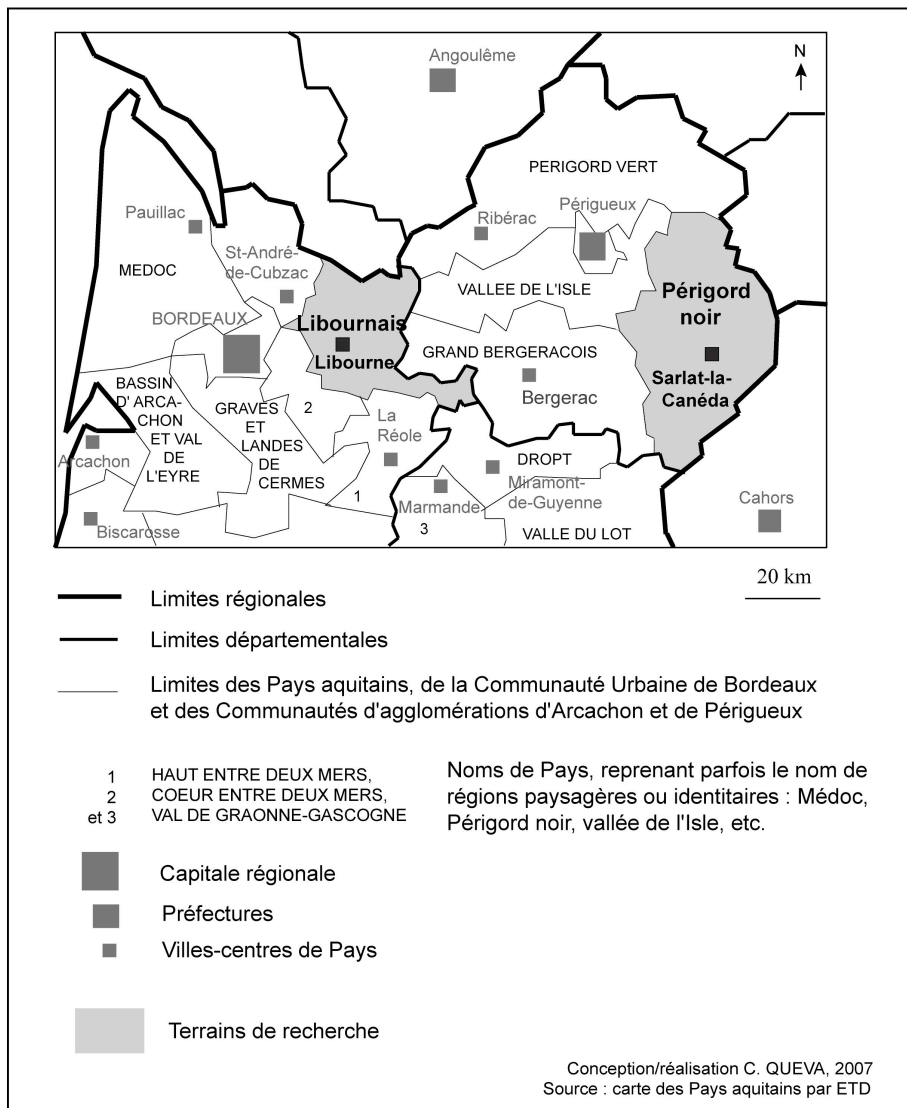
²³ Comme ceci est expliqué dans le chapitre II, c'est l'idée d'espaces « d'entre-deux » ou en « crise relative » qui a été proposée pour regrouper les caractères généraux de ces terrains.

²⁴ J'emprunte l'expression aux acteurs locaux ayant établi le diagnostic territorial du Pays.

²⁵ La politique des Pays, et notamment les Pays-test, sont analysés dans le chapitre IV.

de ce territoire offrait des analyses assez proches du cas libournais, en termes de perspectives de développement, avec un dynamisme économique réel, mais fragilisé par une quasi-monoactivité (touristique, cette fois) à certains endroits (voir chapitre II).

Carte 1. Localisation des terrains français



Dans le cas allemand, l'identification des terrains de recherche a été plus difficile à mettre en place, du fait d'une organisation et de logiques différentes en termes d'aménagement et de développement. En France, la politique des Pays est très territoriale : elle se fonde sur la mise en place de territoires de projet, qui se sont imposés comme espaces de référence pour mener mes analyses de terrain. En Allemagne, les politiques de développement reposent sur les Projets de développement régional — *Regionalentwicklungskonzepte* ou REK — correspondant à des structures beaucoup plus souples, ouvertes et parfois informelles. Un peu sur le même mode que les Pays français, mais sans la territorialisation de ces derniers, les Projets de

développement régional désignent toutes les expériences d'aménagement et de développement menées par les acteurs locaux, en dehors des opérations de planification du *Bund* et des *Länder*. Il s'agissait alors de trouver un cadre territorial d'ensemble dans lequel des Projets de développement régional seraient susceptibles de m'intéresser. C'est alors l'échelon de la région d'aménagement²⁶ qui a été retenu. L'Allemagne en compte 97, de taille variable mais plus importante que celle des Pays français²⁷. Cet espace d'échelle intermédiaire entre l'arrondissement (*Kreis*) et le *Land* est chargé de relayer les politiques de planification du *Land* et de coordonner les Projets de développement régional. Souhaitant travailler sur l'ex-RDA — notamment pour l'héritage de pratiques d'aménagement centralisées, comme dans le cas français — j'avais également le souci de trouver des terrains marqués par des organisations spatiales, des activités et des potentiels de développement relativement proches, à défaut d'être strictement comparables. Le cadre général du *Land* de Thuringe et, plus spécifiquement, de la Thuringe du Sud-Ouest (espace touristique, correspondant au versant sud de la Forêt de Thuringe) m'est alors apparu intéressant à analyser. Comme l'Aquitaine, la Thuringe se situe en position « périphérique » — par rapport à la mégalopole européenne, à la capitale berlinoise et à l'Allemagne urbaine et industrielle (chapitre II). Elle ne possède pas de frontière avec les pays entrés récemment dans l'Union européenne, ce qui aurait conduit à des problématiques très spécifiques en termes de développement, absentes en France. Après un premier travail bibliographique en allemand et des discussions avec B. von Hirschhausen (Chercheuse au CNRS, Centre Marc Bloch, Berlin), U. Wardenga (Professeure, Institut für Länderkunde (IFL), Leipzig), ou encore B. Werlen (Professeur, Friedrich-Schiller Universität, Jena), j'ai définitivement choisi la région d'aménagement Thuringe du Sud-Ouest comme espace de référence pour étudier des Projets de développement régional. J'ai pu approfondir le choix de ce terrain, ainsi que mes questionnements durant plusieurs séjours de recherches bibliographiques à Berlin (avril et juillet 2004) puis à Leipzig (juillet 2005) et à Jena (août 2005) — facilités par l'obtention d'aides à la mobilité²⁸ du Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherches sur l'Allemagne (CIERA, Paris).

²⁶ Les « régions d'aménagement » (*Raumordnungsregionen*), ainsi dénommées à l'échelon fédéral, sont aussi appelées, à l'échelon des *Länder*, « régions de planification » (*Planungsregionen*). Leur définition, leur rôle et leur cadre (législation, cartographie, etc.) sont précisés dans le chapitre IV.

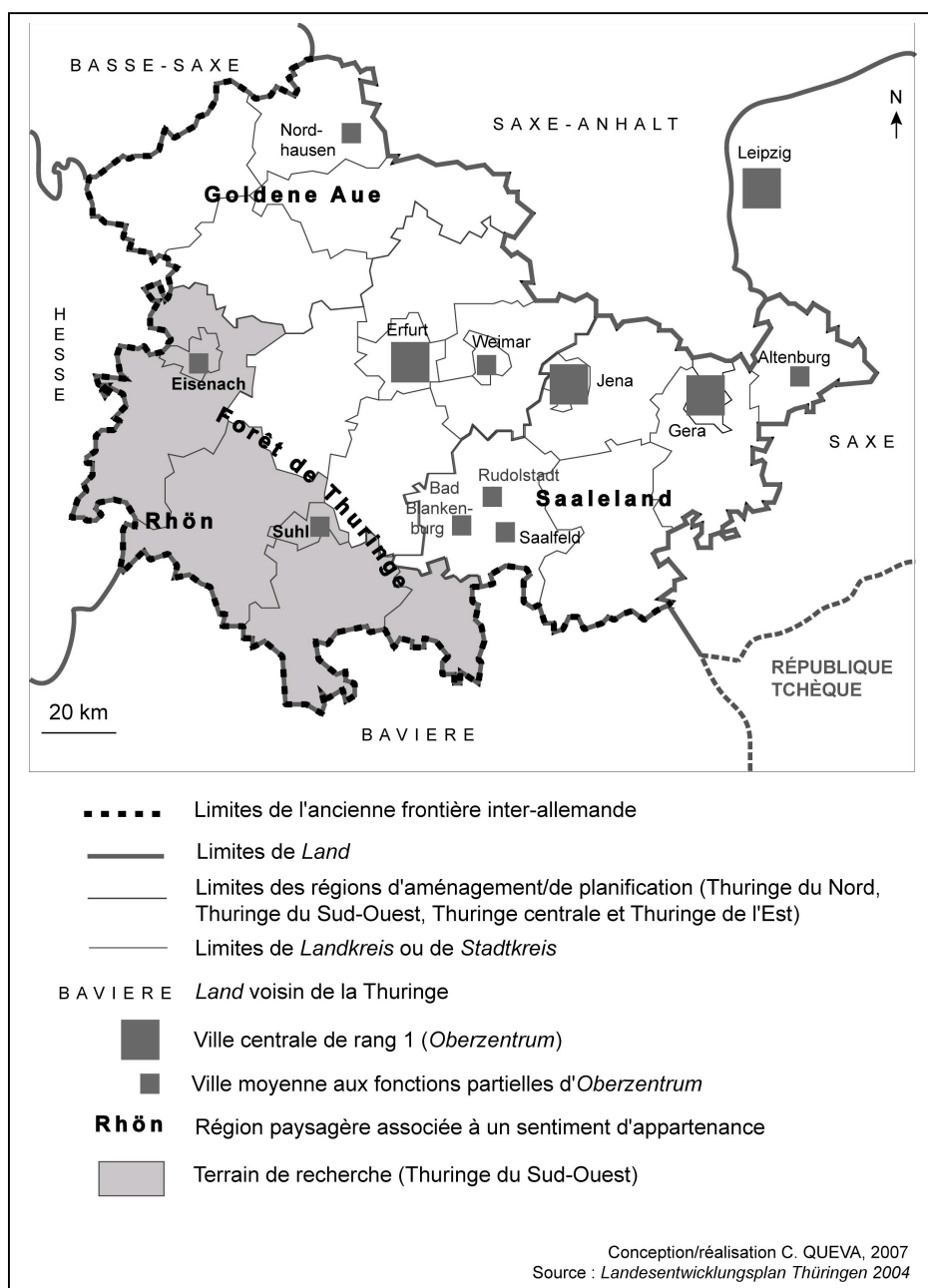
²⁷ C'est pourquoi les Projets de développement régional d'une seule région d'aménagement ont été analysés.

²⁸ Bourse d'un mois (juillet 2004) et bourse de deux mois (juillet/août 2005).

La région d'aménagement Thuringe Sud-Ouest (carte 2a), en tant que cadre territorial d'analyse de Projets de développement régional, présente de nombreux caractères proches des terrains français, qui étaient susceptibles de constituer autant d'éléments intéressants pour la confrontation des expériences en matière de développement. Elle est un espace rural relativement dense, se situe à proximité d'une métropole régionale, Erfurt, et dispose d'un patrimoine paysager architectural et culturel, source de mise en valeur touristique (Forêt de Thuringe, Wartburg, Rennsteig, etc.)²⁹.

Carte 2. Localisation des terrains allemands

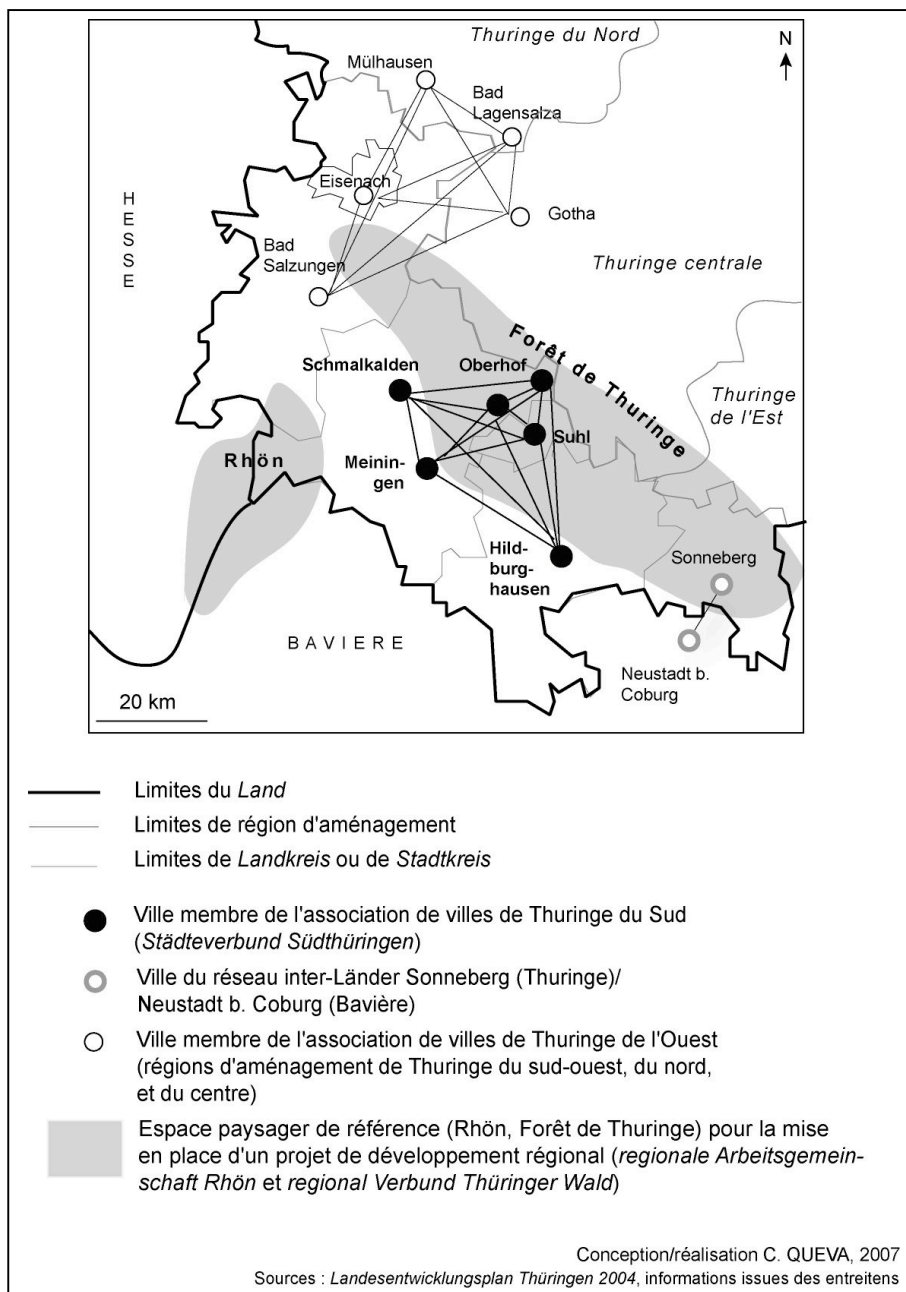
Carte 2a. La région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest



²⁹ Ces éléments sont précisés dans le chapitre II.

Plus spécifiquement, plusieurs projets de développement régional ont, dès le départ, attiré mon attention (carte 2b).

Carte 2b. Les Projets de développement régional étudiés en Thuringe du Sud-Ouest.



Il s'agit :

- de projets régionaux mis en place autour d'ensembles paysagers et marqués identitairement (Rhön et Forêt de Thuringe), pouvant rappeler la logique de projet conduite dans le Périgord noir ;
- de projets régionaux fonctionnels organisés autour de réseaux de villes (la région d'aménagement en compte un en fonctionnement, un en difficulté et un

actuellement mis de côté³⁰), dont l'organisation autour d'une ville-centre pouvait rappeler celle des Pays étudiés (autour de Libourne et de Sarlat) ;

- enfin, certains projets étaient posés comme des modèles d'aménagement. De même que le Périgord noir avait été un Pays-test avec la loi de 1995, la région Rhön, située pour partie en Thuringe du Sud-Ouest³¹, est un projet pilote d'aménagement de l'espace (*Modellvorhaben der Raumordnung* ou *MORO*), encouragé par l'État fédéral comme un modèle de développement.

En revenant sur l'étape du choix des terrains, il ne s'agissait pas de rentrer dans la présentation détaillée de ces terrains, objet du chapitre suivant (Chapitre II). On peut retenir, pour synthétiser ces premières remarques, que la démarche mise en place dans ce travail est volontairement partie d'une analyse du local, par le choix de terrains de recherche appropriés pour confronter des expériences de projet.

1.1.2. Des « doctrines » (GIRAUT, 2005) pour analyser les mutations des pratiques d'aménagement et de développement dans les deux États

Ma démarche se construit en parallèle de celle des acteurs, partant eux-mêmes du local pour mettre en place leurs projets de développement. Cette pratique correspond à l'une des mutations centrales des politiques d'aménagement et de développement, en France comme en Allemagne, depuis le milieu des années 1990. À cet égard, les principaux textes sources — présentés ici de manière sélective et non exhaustive — peuvent être différenciés en « doctrines » et en « argumentaires », pour reprendre la classification établie par F. Giraut (2005, p. 16-17). Comme lui, je considère que les « doctrines font généralement l'objet de publications officielles ». J'en identifie trois principales : les doctrines de requalification, les doctrines de recomposition et les doctrines critiques ou modélisantes.

³⁰ Le premier, le *Städteverbund Südthüringen* (Association de villes de Thuringe du Sud) est organisé autour de Suhl. Il s'agit du principal projet analysé. Le deuxième (coopération Sonneberg/Neuhaus b. Coburg) m'a intéressé en tant que réseau trans-*Länder*. Le dernier (Association de villes de Thuringe de l'Ouest, autour d'Eisenach) n'a eu que quelques mois d'existence. Il est intéressant à prendre en compte en tant que contre-projet vis-à-vis du *Städteverbund Südthüringen* (chapitre VII).

³¹ La Rhön, région de collines et réserve de biosphère, est partagée entre la Thuringe, la Hesse et la Bavière.

Dans le cadre de ma recherche, les plus importantes sont les doctrines de requalification des espaces locaux. Il s'agit des textes officiels appelant à une nouvelle qualification (par le projet) et à une revalorisation (par l'investissement des acteurs locaux dans ce projet) des espaces locaux. Dans le cas français, avec la politique des Pays, on peut retenir trois principales lois, plaçant les acteurs locaux au cœur d'une dynamique endogène d'aménagement et de développement :

- la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT ou loi Pasqua, 4 février 1995 : voir Annexe 1a),
- la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT ou loi Voynet, 25 juin 1999 : voir Annexe 1b),
- la Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, qui est un peu une synthèse des deux précédentes sur la question des Pays (voir Annexe 1c).

En Allemagne, la loi centrale en matière d'aménagement est la *Raumordnungsgesetz* (ROG) de 1965. Elle n'a été substantiellement modifiée qu'en 1998 (voir Annexe 1d) : cette réforme m'intéresse plus spécifiquement, car elle traduit des évolutions à peu près semblables à celles connues en France, notamment la valorisation des approches par le projet et le contrat, le rôle croissant des acteurs locaux et l'importance du développement durable. Ces lois sont centrales en tant que « doctrines » car elles placent, en France comme en Allemagne, le local — autrement dit les espaces et les acteurs locaux — au point de départ des nouvelles dynamiques de développement.

D'autres textes officiels peuvent être évoqués : les doctrines de recomposition des territoires. Il s'agit des textes officiels appelant, par une réforme territoriale, une reconfiguration des territoires institutionnels. On peut évoquer notamment :

- les lois et réformes territoriales liées à la décentralisation en France (lois de 1982-1983 et loi du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République) ;
- les fusions communales et fusions d'arrondissements dans l'ex-RFA (1960-70), l'ex-RDA (1952) et l'Allemagne réunifiée (début des années 1990) ;
- les lois françaises sur l'intercommunalité (SIVU, 1890 ; SIVOM, 1959 ; loi ATR, 1992 ; loi Chevènement, 1999 ; loi du 28 mars 2003).

Enfin, des doctrines que l'on pourrait qualifier de critiques ou de modélisantes ont également joué un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques

d'aménagement, mais aussi dans l'imaginaire collectif des représentations territoriales.

Elles sont incarnées :

- par des rapports parlementaires (GUICHARD, 1976 ; MAUROY, 2000 : voir sources) ;
- par des ouvrages emblématiques (GRAVIER, J.-F., 1947, *Paris et le désert français* ; CHRISTALLER, W., 1933, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*) ;
- ou encore par des travaux de prospective (DATAR, 1971, *Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable* ; DATAR, 2000, *Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement* ; BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2000, *Raumordnungsbericht* ; THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU- UND VERKEHR, 2004, *Landesentwicklungsbericht 2004. Freistaat Thüringen*).

En simplifiant un peu, on peut dire que ces ouvrages donnent une vision du territoire français marquée par le centralisme et le poids de l'agglomération parisienne, et une représentation beaucoup plus équilibrée, polycentrique, du territoire allemand. Il s'agit d'analyses et de représentations territoriales encore très prégnantes dans les conceptions de l'aménagement des deux États. En effet, la référence anti-jacobine est régulièrement évoquée pour la mise en place des Pays français, et la vision christallérienne de l'espace, fondée sur l'idée de hiérarchie de villes centrales (*Oberzentren, Mittelzentren*, etc.) est au cœur des objectifs et des pratiques actuels d'aménagement et de développement en Allemagne.

À côté de ces « doctrines », F. Giraut (2005) identifie d'autres sources d'informations écrites (procès verbaux des débats aux échelons national, régional ou local ; articles de presse relatant ces débats ; etc.) qu'il nomme « argumentaires » : ils « s'expriment généralement lors des débats sur la pertinence et les modalités d'une réforme envisagée ou à envisager, ils s'expriment également pour proposer, contester ou justifier une application locale » (p. 17). N'ayant pas privilégié ce type de sources, je réserverai, quant à moi, le terme d'argumentaire pour désigner l'ensemble des discours, écrits ou oraux, mobilisés par les acteurs locaux pour expliquer, justifier ou contester l'élaboration d'un projet ou la mise en place concrète d'une action de développement. Pour le dire autrement, les « doctrines » désignent les publications officielles, et les « argumentaires » l'ensemble des éléments discursifs tenus par les acteurs locaux, dans leurs discours écrits (chartes de territoires et autres projets de développement) ou au cours des entretiens.

1.2. Le rôle des « argumentaires » (GIRAUT, 2005) : une méthodologie centrée sur les discours des acteurs³² locaux

Ma démarche analyse le processus de requalification *endogène* des espaces locaux et non une recomposition territoriale *exogène*³³. Autrement dit, les arrière-plans régional, national ou encore européen, et les textes officiels qui leurs sont associés, sont conçus comme des cadres et non comme le cœur de ma recherche. S'ils constituent une donnée essentielle à prendre en compte, notamment en termes de jeux d'échelles, j'ai plutôt souhaité les appréhender non pas en tant qu'argumentaires, mais en tant que doctrines³⁴. Le terme d'« argumentaire » fait référence à la fois à un énoncé — à un contenu discursif — et à une argumentation — autrement dit à une construction discursive, basée sur des explications : l'argumentaire est en train de s'établir quand la doctrine est déjà finalisée. Le terme a ainsi une connotation plus constructive mais aussi plus informelle que celui de doctrine, à la dimension plus officielle.

Reflets directs des mutations engagées en termes de développement à l'échelon local, les entretiens constituent une source essentielle des analyses effectuées dans ce travail. Ils sont l'un des deux versants des argumentaires étudiés, l'autre correspondant aux documents sources³⁵ établis par les acteurs locaux (chartes, projets, documents cartographiques, programmes de développement, etc.). La quantité de documents récupérés est beaucoup plus importante pour les terrains allemands³⁶, ce qui explique notamment le fait que seuls 24 entretiens aient été réalisés dans la région d'aménagement Thuringe Sud-Ouest, contre 52 pour l'ensemble des deux terrains français (21 dans le Périgord noir et 31 dans le Libournais). Ce différentiel s'explique également par la nécessité, en Allemagne, de limiter le nombre d'entretiens, effectués en allemand, pour faciliter ensuite leur analyse.

Dans l'étape de préparation des entretiens, et dès le début de la recherche, une typologie des personnes à enquêter et une première prise de contact avec les terrains ont permis d'avoir une idée du déroulement (hypothétique) des enquêtes durant la deuxième année

³² La notion d'acteur est au cœur de la deuxième partie. Elle désigne l'ensemble des personnes investies activement et directement dans les projets de développement.

³³ La différence établie entre les deux notions est explicitée dans les chapitres III et IV.

³⁴ Quelques enquêtes ont été menées malgré tout, en complément, à l'échelon régional. À Bordeaux : Pays et Quartiers d'Aquitaine, Conseil régional d'Aquitaine, chambre d'agriculture de la Gironde. À Weimar : instance de planification du *Land* de Thuringe.

³⁵ La liste de ces documents-sources se trouve à la fin du tome 1.

³⁶ Il s'agit à la fois de documents d'aménagement, de projets de développement, de cartes, de documents de marketing, de maquettes publicitaires, etc. Une sélection a été opérée dans la liste des sources.

de recherche. La construction d'une grille d'entretien commune³⁷ pour mener les enquêtes en France et en Allemagne m'a permis, à partir des premiers entretiens-tests menés dans le Libournais, de me familiariser avec les questionnements que je souhaitais aborder. Les premières enquêtes m'ont également aidé à mieux maîtriser le déroulement de l'entretien (semi-directif), de recadrer, au besoin, mes questionnements. Selon les personnes enquêtées et le temps dont elles disposaient, les entretiens duraient entre 20mn et 2h30, avec une moyenne d'1h15 environ. C'est durant les enquêtes que la majorité des documents sources a été récupérée. Une première synthèse des entretiens a alors été effectuée, sous la forme d'un tableau listant les personnes enquêtées, et indiquant leur fonction, et d'une cartographie simple représentant le lieu associé à la personne enquêtée, correspondant le plus souvent au lieu de déroulement de l'entretien (voir Annexe 2). Enfin, les argumentaires écrits, issus des projets en tant que tels, sont venus compléter ces entretiens et ont, eux aussi, fait l'objet d'une analyse.

1.2.1. La préparation des entretiens : typologie *a priori* des personnes à enquêter et premières prises de contacts

La construction d'une typologie des personnes à enquêter m'est apparue nécessaire pour mieux identifier des individus-clés sur chaque terrain, et pour mieux les hiérarchiser en fonction de leur importance dans les projets de développement. Dans ce cadre, une première typologie en trois principales catégories a été établie *a priori*, en fonction de la place de la personne enquêtée dans la démarche de projet : les porteurs, les vecteurs et les personnes à l'écart du projet.

Les porteurs du projet correspondent, selon les espaces étudiés, à des élus locaux, des chargés de mission ou des agents de développement, éventuellement à des associations ou des entreprises, particulièrement investis dans le processus. Il s'agit alors d'analyser, en ce qui concerne ces porteurs de projet, les enjeux en termes de *leadership*. Si les porteurs sont des élus, il faut avoir en tête que l'élu local, par sa « *fonction de médiation au sein de la société locale* » (HASSENTEUFEL, RASMUSSEN, 2000), a un rôle de porteur qui lui est attribué de fait et que le projet de développement est susceptible de renforcer ou atténuer. C'est pourquoi des jeux politiques ont une grande probabilité de se manifester. Par ailleurs, en tant qu'« *entrepreneur de politiques publiques* » (*ibid.*), notamment en matière de développement, l'élu est inséré dans des réseaux locaux et

³⁷ La grille d'entretien commune à l'ensemble des terrains (tableau 1) était destinée à faciliter ensuite le traitement des enquêtes. Naturellement, seuls les grands questionnements d'ensemble pouvaient être communs, les sous-questionnements étant adaptés à chaque terrain.

supra-locaux, dont il s'agit de parvenir à saisir l'articulation en sortant du seul cadre local.

À côté de ces porteurs, les vecteurs du projet de développement correspondent à des personnes investies dans la démarche de manière plus passive. Là encore, le statut de ces personnes peut varier selon les terrains. Il peut s'agir, par exemple, d'entreprises mobilisées, après l'élaboration du projet, pour sa mise en œuvre concrète et la réalisation d'actions de développement. Des élus investis de manière indirecte ou irrégulière dans les projets, ou des élus relais des grands *leaders*, peuvent aussi être désignés comme des vecteurs.

Enfin, la troisième catégorie de personnes à enquêter correspond à ceux qui se trouvent à l'écart du projet, malgré eux ou de manière volontaire, n'y voyant alors aucun intérêt ou plus d'inconvénients que d'avantages.

La mise en place des enquêtes sur chaque terrain de recherche a été facilitée par la présence de personnes-ressources, à la fois acteurs locaux et contacts de base sur le terrain. Il s'agit de M. Morin (Libournais), de M. Vidilles (Périgord noir), de Mme Mattauch et de M. Möhring (Thuringe du Sud-Ouest). Les modalités d'enquête, ainsi que la tentative avortée d'enquêtes par questionnaires, sont précisées dans l'Annexe 2, en complément de la liste des personnes enquêtées.

1.2.2. L'entretien : grille d'entretien, déroulement-type et premières pistes d'analyse

L'ensemble des entretiens a été réalisé à partir d'une grille commune (tableau 1), ajustable en fonction du type d'acteur rencontré. Dans ce cadre, une seconde catégorisation des personnes enquêtées³⁸ a été effectuée *a priori*, en fonction de leur statut : élus (maire, conseiller général, conseiller régional / *Bürgermeister*, *Landrat*³⁹), techniciens du territoire (aménageur, chargé de mission, *regional Manager*), socio-professionnels ou membres de la société dite « civile » (associations, consulaires, entreprises, etc.).

³⁸ Elle complète la première typologie, établie selon la place de la personne enquêtée dans le projet de développement : porteur, vecteur ou à l'écart du projet.

³⁹ Le *Landrat* est l' élu d'arrondissement. On parle de *Landkreis* pour les arrondissements ruraux (la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest en compte quatre) et de *Stadtkreis* pour les arrondissements urbains (deux dans la région étudiée : Suhl et Eisenach). Voir planche cartographique.

Tableau 1. Une grille d'entretien commune pour les terrains français et allemands

Entretiens en français	Entretiens en allemand
<p>1. Pourriez-vous rapidement vous présenter ?</p> <p>Origine géographique, parcours, implication dans la structure du Pays, etc.</p>	<p>1. Können Sie sich zuerst persönlich vorstellen ?</p> <p>Sind Sie in der Region geboren ? Beruf in der ehemaligen DDR ?</p>
<p>2. Pourriez-vous présenter rapidement (la structure de rattachement : collectivité locale, entreprise, association, etc.) ?</p> <p>Historique et organisation de la structure, statuts, nombre d'employés, etc. Lien entre Pays et structure de rattachement ?</p>	<p>2. Können Sie mir (die Struktur) kurz darstellen ?</p> <p>Wann wurde sie eingerichtet ? Welche Organisation ? Wieviele Mitglieder (öffentliche/private) ? Verbindung zwischen Struktur/Regionalentwicklung ?</p>
<p>3. Quelques questions sur la politique des Pays en général :</p> <p>Perception des deux lois de 1995 et 1999 relatives aux Pays ? Quels sont, selon vous, l'utilité et les objectifs d'un Pays ? Lien entre territoires et réseaux dans la politique des Pays ?</p> <p>Connaissez-vous les grandes lignes de la carte des Pays en Aquitaine / en France ?</p>	<p>3. Wie erfassen Sie die Regionalentwicklung ? Wie erfassen Sie die Änderung des Raumordnungsgesetzes (1998) ?</p> <p>Welche Rolle und welche Ziele hat ein REK ? Was bedeutet für Sie einen REK (Regionalentwicklungskonzept) ? Was bedeutet für Sie den Begriff Region ? Welche Grösse ? Welche Akteure ? Welche Rolle ? Verbindung zwischen Regionalentwicklung und Netzwerke ?</p> <p>Kennen Sie andere REK in Thüringen ? In Deutschland ?</p>
<p>4. Votre perception du Pays du Libournais/ du Périgord noir ? :</p> <p>Implication dans la structure (participation au conseil de développement, au syndicat de Pays, aux réunions d'information, etc.) Pays = cohésion géographique, économique, sociale et culturelle : retrouve-t-on, d'après vous, cette quadruple cohésion dans le cadre du Pays du Libournais/ du PN ? Quels sont les 2 ou 3 principaux thèmes privilégiés dans le cadre du Pays ? Les principaux acteurs publics et privés du Libournais/du PN sont-ils, d'après vous, présents dans le Pays ? Quels sont les principaux leaders ?</p>	<p>4. Ist « Südthüringen » / oder der REK für Sie eine Region ?</p> <p>Wo steht in der Regionalentwicklung die Kohärenz ? Im Raum (Kreise ? Infra-strukturen ?), Menschen (Netzwerke) ?</p> <p>Welche Themen sind in dem REK die wichtigsten ?</p> <p>Welche Akteure sind in der Regionalentwicklung für Sie die wichtigsten ?</p>
<p>5. Liens entre les échelons territoriaux ?</p> <p>A quel échelon administratif se rattache le plus le Pays, d'après vous ? Comment qualifieriez-vous les relations entre le Pays du Libournais et les autres échelons administratifs (supérieurs et inférieurs) ?</p>	<p>5. Welche Verbindung sehen Sie zwischen den verschiedenen territorialen Ebene ?</p> <p>Allianzen ? Konkurrenten ? Rolle der Kreise ? der Kommunen ?</p>
<p>6. Liens entre territoire de projet et le domaine politique ?</p> <p>Comment est-ce que vous définiriez le terme de gouvernance et, d'après vous, s'applique-t-il à l'échelon des Pays ? Quels sont, selon vous, les liens entre Pays du Libournais et politique ?</p>	<p>6. Gibt es, Ihrer Meinung nach, eine Verbindung zwischen Regionalentwicklung und Politik ?</p> <p>Gibt es für Sie eine « regionale Governance » ? Konkurrenten zwischen den grossen Akteuren ?</p>
<p>7. Avenir du Pays ?</p> <p>D'après vous, quelles thématiques nouvelles mériteraient d'être abordées par le Pays du Libournais/du PN, ou quelles thématiques actuelles devraient être renforcées ? Le Pays du Libournais/du PN doit-il, selon vous, développer ou non ses liens avec les Pays voisins ? Pourquoi ? L'échelon des Pays aurait-il, selon vous, une place à tenir s'ils devenaient un jour des collectivités locales ? Pourquoi ?</p>	<p>7. Wie sehen Sie die Zukunft Ihrer Region/Ihres Projektes ?</p> <p>Neue Themen ? Verbindungen mit den Nachbarn ? Könnte die Region (der REK oder neue LK) eine neue territoriale und administrative Ebene werden ?</p>

Cette typologie est précisée dans la deuxième partie de ce travail, analysant plus spécifiquement la notion d'acteur. Elle était nécessaire à prendre en compte dans la préparation de chaque entretien, les questions de la grille (tableau 1) étant ensuite tournées plus spécifiquement vers tel ou tel aspect, en fonction de la personne rencontrée. Ainsi, par exemple, pour une personne identifiée au préalable comme un élu et comme un leader dans le projet de développement, les questions sur l'historique du projet, ainsi que sur les stratégies mises en œuvre allaient être essentielles. Par contre, pour une personne moins centrale dans le projet — que l'on désignerait donc comme un vecteur — l'entretien allait plutôt privilégier les questions relatives aux représentations personnelles vis-à-vis du projet et de l'espace concerné (cohérence, jeux politiques éventuels). Il n'y a évidemment pas de règle en la matière, les questions s'adaptant en fait directement au cours de l'entretien, et l'ensemble des sept thèmes de la grille d'entretien devant être, par ailleurs, abordé. Les entretiens étaient de type semi-directif, prévus pour une durée d'une heure environ.

Le tableau 1 présente la grille d'entretien pour les enquêtes en français et celles en allemand. Les grandes lignes restent les mêmes, si ce n'est sur les points suivants :

- Thème 1 (présentation) : il s'agissait, dans le cas allemand, de savoir si la personne enquêtée était originaire de la région, d'une autre région de l'ex-RDA, ou de l'ex-RFA, ceci pouvant avoir des conséquences dans ses représentations de l'aménagement et du développement.
- Thème 3 (sur le développement local/régional) : les expériences de développement local, dit « régional » en allemand (*Regionalentwicklung*), étant *a priori* plus informelles et moins territorialisées que dans le cas français, il fallait tenter de voir ce que la personne enquêtée mettait derrière le terme de « *Region* ».
- Thème 5 (lien entre développement local et territoires administratifs) : pour les mêmes raisons que ci-dessus, il s'agissait de savoir si, dans le cadre plus précis du Projet de développement régional analysé, celui-ci s'inscrivait sur des territoires locaux précis (notamment, par exemple, à l'échelle de l'arrondissement).

Les enquêtes se sont déroulées majoritairement sur le lieu d'habitation ou d'exercice de la personne enquêtée, sauf dans le Périgord noir où je disposais d'un bureau au sein de la Maison du Pays (voir Annexe 2). Chaque entretien débutait par les questions 1 et 2. L'idée était de conserver l'ensemble de la grille d'entretien, sans nécessairement aborder les questions dans l'ordre, afin de pouvoir laisser la personne s'exprimer le plus

librement possible. L'essentiel était que les questions soient toutes abordées, plus ou moins rapidement. Si les personnes enquêtées ne pouvaient pas m'accorder beaucoup de temps, la grille était alors raccourcie et centrée sur les thèmes qui m'intéressaient en priorité (questions 3 à 7). Enfin, certains thèmes ont pu être approfondis, au cas par cas (question des frontières, dans le cas d'un projet de développement interrégional ou aux limites administratives d'un département, d'une région, d'un *Land* ; protection de la nature et, pour la Rhön, réserve de biosphère, etc). Les entretiens ont été effectués durant plusieurs séjours, au cours de la deuxième année de recherche⁴⁰.

Au total, 76 entretiens ont été réalisés auprès des principaux acteurs du développement local/régional, en France et en Allemagne. La liste des personnes enquêtées, établissant une typologie selon leur statut (élu, technicien du territoire, socio-professionnel) et selon leur place dans les projets de développement (porteurs, vecteurs, à l'écart du (des) projets) se trouve en Annexe 2. En France, les projets de développement de référence pour la mise en œuvre des entretiens sont, logiquement, le Pays du Libournais et le Pays du Périgord noir. Dans le cas allemand, ce sont les suivants :

- L'Association de villes de Thuringe du Sud (*Städteverbund Südthüringen*), analysée au regard des autres projets de réseaux de villes, moins aboutis, de Thuringe du Sud-Ouest : la coopération Sonneberg/Neuhaus b. Coburg et l'Association de villes de Thuringe de l'Ouest.
- L'Association régionale de la Forêt de Thuringe et le Groupe de travail régional de la Rhön.

Au terme des entretiens, le nombre de personnes qualifiées de vecteurs des projets de développement est plus important (voir le tableau en Annexe 2), ce qui reflète logiquement la réalité. Aux côtés de quelques leaders, les projets de développement se fondent largement sur des acteurs-relais, dont le point de vue est, généralement, plus objectif vis-à-vis des projets mis en place. Celui des porteurs a, parfois, le défaut d'avoir un aspect un peu trop officiel, étant en cela plus proche de la doctrine que de l'argumentaire⁴¹. Ceci s'explique par le statut de ces acteurs, ayant à porter et donc à légitimer un projet. Il ne faut toutefois pas généraliser, puisque certains leaders ont tenu,

⁴⁰ Dans le Libournais en mars et avril 2005 ; dans le Périgord noir, en avril et mai 2005, dans la Thuringe du Sud-Ouest, en juin et juillet 2005, et en août/septembre 2005 (chacun de ces séjours en Allemagne a été associé à un séjour à Berlin ou à Leipzig pour du travail bibliographique).

⁴¹ C'est ce qui explique notamment le choix de privilégier les entretiens auprès d'acteurs-relais, au détriment, parfois, de certains autres acteurs-clefs tels que, dans le Périgord noir, le maire de Sarlat, celui-ci m'ayant fait comprendre qu'il n'avait pas d'autres éléments à m'apporter par rapport à son « porte-parole », le chef de projet du Pays.

lors des entretiens, un discours réellement critique, mettant en évidence des stratégies particulièrement intéressantes, comme j'aurai l'occasion d'y revenir en analysant les jeux d'acteurs, d'échelles et de projets. Quant aux personnes à l'écart des projets, ce sont, logiquement, les anciens porteurs ou vecteurs devenus opposants qui ont tenu les discours les plus intéressants.

Les entretiens ont été majoritairement enregistrés⁴² avant d'être retranscrits en fonction des grands thèmes de la grille d'entretien, sous la forme de tableaux synthétiques permettant une meilleure confrontation des discours. En guise d'illustration, l'Annexe 3 reprend l'un de ces tableaux de synthèses, à partir des entretiens effectués dans la Thuringe du Sud-Ouest entre le 22 et le 26 août 2005⁴³.

Les entretiens constituent la principale base d'informations relevant des argumentaires étudiés dans ce travail. L'analyse des discours tenus par les personnes enquêtées — fondée sur l'évocation de thèmes récurrents, sur le poids des silences et des non-dits, ou encore sur la manière de présenter le rôle de tel ou tel acteur — permettra de montrer le rôle de ces argumentaires dans l'appréhension des relations et des jeux stratégiques entre acteurs. Ces entretiens sont aussi à analyser au regard des argumentaires écrits, élaborés par les acteurs locaux pour « parler » du développement local.

1.2.3. Les argumentaires écrits, des compléments d'information

Les projets de développement sont toujours associés à des documents écrits destinés à présenter publiquement le projet, sous la forme d'une publication, voire parfois à le « vendre », dans un cadre plus publicitaire. On peut ici distinguer les documents techniques mis en œuvre directement dans le cadre du projet et les documents d'ordre touristique ou publicitaire — intéressants à analyser également en termes d'argumentaire par la mise en perspective d'un territoire. Dans le cas français, les premiers se résument surtout à la charte de territoire. Sa définition, à partir d'un

⁴² En Allemagne, tous les entretiens à une exception près (refus de la personne enquêtée) ont été enregistrés, pour faciliter la compréhension du discours (ils étaient effectués en allemand). En France, la majorité des entretiens a été enregistrée, mais de façon moins systématique, ayant la capacité de prendre rapidement en note la quasi-totalité des propos. Les enregistrements ont été surtout utiles pour les premiers entretiens. Ensuite, maîtrisant bien la grille d'entretien, ils sont apparus moins nécessaires. J'indiquais alors entre guillemets, et donc comme citations respectant totalement les propos de la personne enquêtée, les phrases les plus intéressantes. N'étant pas enregistrées, les personnes avaient ainsi davantage la possibilité de s'exprimer librement.

⁴³ Les entretiens effectués dans le Libournais et le Périgord noir ont été retranscrits sur le même modèle.

extrait du décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux Pays, est retranscrite dans le texte 1.

Texte 1. L'argumentaire de la charte de Pays

Quelques indications fournies par le décret n°2000-909 (19 septembre 2000)

« La charte de Pays exprime le projet commun de développement durable du territoire. Elle comprend :

- a) Un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire du Pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelle et environnementale sur vingt ans ;
- b) Un document définissant au moins à dix ans les orientations fondamentales du Pays, les mesures et modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre ainsi que les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du Pays ;
- c) Des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation »

(Dispositions reprises par la Loi urbanisme et habitat de 2003 : voir Annexe 1c)

Décret cité par ETD*, 2005, p. 98.

* Entreprises, Territoires et Développement

En Allemagne, les Projets de développement régional ont une définition beaucoup plus floue, tant dans leur forme que dans leur contenu. Certes, la loi sur l'aménagement (*Raumordnungsgesetz*)⁴⁴ modifiée en 1998 les évoque explicitement : elle désigne les Projets de développement régional comme des instruments essentiels du développement local, sans toutefois les ancrer sur un contenu très précis (texte 2).

Texte 2. L'absence de cadre pour l'argumentaire des Projets de développement régional (*Raumordnungsgesetz*, 1998)

« Die Träger der Landes- und Regionalplanung wirken auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hin. Sie sollen die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern. Dies kann insbesondere im Rahmen von Entwicklungskonzepten für Teilräume erfolgen, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (regionale Entwicklungskonzepte). Die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (Städtenetze) ist zu unterstützen. Vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne können geschlossen werden ».

Raumordnungsgesetz, Abschnitt 2, § 13 « Verwirklichung der Raumordnungspläne »

Les représentants de la planification du *Land* et de la planification régionale (régions d'aménagement) influencent la réalisation des plans d'aménagement. À cette fin, ils doivent encourager la coopération des services publics et des personnes de droit privé. Cela pourra s'effectuer en particulier dans le cadre de projets de développement localisés, à travers lesquels des planifications et des actions spatialement significatives sont proposées et harmonisées les unes avec les autres (Projets de développement régional). Il faut encourager la coopération entre les communes pour renforcer le développement local (réseaux de villes). Des accords contractuels pourront être conclus pour la préparation et la réalisation des plans d'aménagement.

(Traduction personnelle)

⁴⁴ La loi se trouve en Annexe 1d.

Les Projets de développement régional (*Regionalentwicklungskonzepte*, REK) sont des instruments souples et informels, mis en place par les acteurs locaux publics ou privés, de manière volontaire et coopérative. Comme on peut le noter dans le texte 2, ils complètent les plans, établis au niveau du *Land* et de la région d'aménagement. Ceux-ci sont encouragés à tenir compte des actions locales de coopération, afin de mettre en œuvre des opérations d'aménagement plus dynamiques et plus flexibles que par le passé avec la seule pratique de la planification⁴⁵. Dans leur forme, les projets ont une base généralement contractuelle, complétant ainsi les pratiques traditionnelles des programmes et des plans. Néanmoins, rien d'autre n'est précisé quant à d'éventuels argumentaires (de type diagnostics ou chartes, par exemple).

En termes d'argumentaires écrits, l'approche du développement local (dit régional en Allemagne) apparaît beaucoup moins formalisée en Allemagne. Si, en France, les documents des chartes constituent la base des argumentaires écrits, les sources sont plus diversifiées dans le cas allemand, selon le projet de développement (contrat de développement intercommunal pour l'Association de villes de Thuringe du Sud, concept d'aménagement inter-*Länder* pour la coopération Sonneberg/Neustadt b. Coburg, charte de développement durable « Région d'avenir » pour la Rhön, projet de *marketing* régional pour la forêt de Thuringe, etc.)⁴⁶. Appliquée à l'ensemble de ces documents — et un peu à la manière de la grille d'entretien commune — une grille de lecture et d'analyse des chartes de Pays et des textes associés aux Projets de développement régional (tableau 2) a été réalisée et utilisée, afin de parvenir à caractériser les grandes lignes de leurs argumentaires. Cette grille a aussi été mobilisée pour construire la réflexion d'ensemble menée dans ce travail⁴⁷.

⁴⁵ Ces éléments sont largement précisés dans les chapitres III (pratiques de planification) et IV (modifications de la loi sur l'aménagement, en 1998).

⁴⁶ L'ensemble de ces documents est référencé dans les sources.

⁴⁷ La colonne « Historique » (voir tableau 2) a ainsi été très utile pour analyser les héritages et les jeux d'échelles temporelles (chapitres V et VIII) intervenant dans le processus de requalification locale. Les jeux de projets (chapitre V) et d'acteurs (chapitres VI et VII) ont été plus facilement appréhendés grâce à la colonne « Organisation ». D'une manière plus transversale, les « argumentaires constructifs » m'ont aidé pour l'analyse d'ensemble des constructions et des émergences territoriales.

Tableau 2. Une grille de lecture et d'analyse des argumentaires

(Chartes, projets de développement régional et entretiens)

	ARGUMENTAIRES INFORMATIFS			ARGUMENTAIRES CONSTRUCTIFS (Construction d'un espace de projet par les discours)	
	Historique, mise en place	Organisation (structures du projet, organisation de l'espace)	Principaux acteurs	Argumentaire territorial (patrimonial, identitaire, institutionnel, etc.)	Argumentaire réticulaire (relationnel, dynamique, fonctionnel, etc.)
Projet de développement	Héritages Grandes étapes	Structures propres Liens avec d'autres structures (collectivités locales, instances consulaires, etc.)	Leaders Acteurs-clés de la structure Acteurs-relais Opposants	Rôle des logos, des pages de garde des documents écrits Structure du projet et hiérarchie des thèmes abordés Objectifs de développement Mots-clés récurrents ou définis comme centraux	
Espace(s) concerné(s)	Liens avec les espaces administratifs Liens avec d'anciens espaces de projets	Système urbain d'ensemble Grandes lignes paysagères Population et société locales	Spatialité des acteurs (lieu d'origine, lieu d'exercice ou d'habitation actuel, rapport aux espaces voisins, etc.)	Valorisation d'entités territoriales spécifiques à l'échelle de l'espace de projet ou à l'intérieur de celui-ci.	Valorisation des relations entre des lieux ou entre des espaces. Distanciation avec les territoires institutionnels.

La grille distingue deux types principaux d'argumentaires. L'argumentaire informatif est surtout utile pour saisir les spécificités de chaque terrain et de chaque projet de développement. Quant à l'argumentaire constructif, il se fonde sur l'idée que le projet et l'espace du projet sont également construits par les discours. Ce second aspect s'inscrit dans la continuité des analyses générales de ce travail, à la lumière du diptyque territoire/réseau, les deux notions n'étant pas vues comme antithétiques mais complémentaires.

Conclusion du chapitre premier

La méthodologie retenue pour ce travail de recherche s'inscrit dans une démarche d'ensemble partant du local, et notamment des entretiens menés sur le terrain, pour analyser la mise en place des projets de développement, de même que les acteurs, dans la continuité des nouvelles politiques d'aménagement et de développement, partent du local pour construire ces projets. Ayant choisi mes terrains durant la première année de ma recherche, j'ai pu me rapprocher rapidement d'acteurs locaux de référence et ainsi faciliter la prise de contact avec les terrains. Par-delà le souci constant d'une confrontation — plus que d'une stricte comparaison — entre les expériences locales analysées, j'envisage également l'étude des doctrines exogènes (politiques d'aménagement et de développement) et des argumentaires locaux, écrits ou oraux, comme une donnée centrale de la compréhension des dynamiques locales de requalification.

La suite de la première partie reprend, en les approfondissant, les éléments évoqués ici en termes méthodologiques. Le chapitre deuxième correspond à une présentation thématique des terrains de recherche, où le local est à comprendre comme un *objet d'étude* concret. Dans les chapitres troisième et quatrième, le local est plutôt à appréhender non plus seulement comme un objet mais aussi comme un *objectif* : il est un échelon valorisé de plus en plus par les nouvelles politiques d'aménagement et de développement (chapitre IV), alors qu'il fut longtemps délaissé ou ignoré au profit de pratiques planifiées exogènes, en France comme en Allemagne, et notamment dans l'ex-RDA (chapitre III).

Chapitre deuxième

De la crise relative naissent les projets : trois situations communes d'« entre-deux »

Dans le cadre d'un travail sur les émergences et les constructions territoriales par le projet, les idées de changement et de rupture sont essentielles. La dynamique de projet implique un avant et un après, qui placent les espaces concernés dans une situation que l'on peut qualifier d'« entre-deux »⁴⁸ ou de critique. Comme J. Aldhuy (2005, p. 99), je considère que « *l'entre-deux territorial n'est pas seulement entendu ici comme un seuil de passage entre deux pôles, mais comme une modalité d'interprétation d'une configuration socio-spatiale pouvant être dotée d'une singularité propre* ». D'une manière plus générale, et préalablement au projet, le caractère d'entre-deux d'un espace m'est apparu comme potentiellement fédérateur, quant à la mobilisation des acteurs locaux : les projets de développement se justifieraient d'autant plus dans un contexte critique, qui impliquerait de fédérer les forces pour mieux résister et proposer une nouvelle organisation pour l'espace concerné. Avec l'hypothèse que la dimension critique ou d'entre-deux d'un espace était susceptible de s'associer à un appel à l'action et à la réaction de la part des acteurs locaux⁴⁹, j'ai alors fait le choix de terrains (Libournais, Périgord noir, Thuringe du Sud-Ouest) qui peuvent être caractérisés comme des espaces critiques.

En grec ancien, *krinein* désigne une bifurcation, une croisée des chemins, impliquant un choix ou une décision. La dimension *critique* d'un espace fait alors référence à une discontinuité, à une tension, à un entre-deux, dans la logique des « *espaces intermédiaires* » définis par H. Roth (2006, p. 1) comme des « *espaces situés à la charnière de deux systèmes (régions frontalières, espaces périurbains, etc.)* ». Les espaces critiques sont à envisager comme un type d'espaces intermédiaires, situés entre les cas extrêmes des espaces en crise et des espaces fortement dynamiques : ils connaissent, en ce sens, une crise relative. En reprenant la classification typologique proposée par H. Nonn (2000, p. 177-178), les espaces critiques se rapprochent de ceux

⁴⁸ Je reprends ici l'expression de V. Rey appliquée, dans un autre contexte, à l'Europe centrale et orientale : V. REY, 1996, « Un espace entre-deux », in BRUNET, R., REY, V., *Géographie Universelle*, Tome 10 : « Europes orientales, Russie, Asie centrale ».

⁴⁹ La dynamique de projet permettrait alors aux acteurs locaux d'éviter de tomber dans la crise et de chercher à établir un nouvel équilibre territorial. Cette hypothèse est approfondie dans l'analyse des projets de développement (chapitres V) et des jeux d'acteurs (chapitre VI et VII).

qu'il nomme « *territoires transformés ou en transformation* », marqués par des « *recompositions démographiques, économiques (changements des systèmes de production agricole, tourisme, etc.)* » et par une « *intervention de relais sociaux plus dynamiques* ». Ils se distinguent des « *territoires performants* » — tels que les espaces tournés vers les hautes technologies — et des « *territoires gravement fragilisés* » du rural profond⁵⁰. Les espaces critiques sont ainsi des espaces de l'entre-deux, en ce qu'ils se situent entre les espaces de non-crise et les espaces de crise généralisée. Ils forment une sorte de « tiers-espace »⁵¹.

La dimension critique d'un espace peut s'exprimer dans des dynamiques et des caractères divers. Au regard des diagnostics territoriaux⁵² (chartes de Pays en France, descriptions et analyses spatiales associées aux plans régionaux en Allemagne), j'en ai retenu trois principaux, en ce qui concerne mes terrains :

- ils sont dans une situation semi-périphérique, ou de ou de périphérie relative en voie d'intégration ;
- ils sont des espaces à dominante rurale, mais sont marqués par une certaine présence urbaine (par la présence de pôles au sein de l'espace local, ou d'une métropole toute proche) ;
- ils oscillent entre monoactivité et diversification, ce qui se traduit par des dynamiques démographique et paysagère ambiguës.

2.1. Des espaces situés dans des périphéries relatives

Dans la continuité des analyses de C. Rolland-May (2001), je conçois la notion de périphérie de manière relative et non absolue. Il ne s'agit pas d'envisager les terrains comme des espaces périphériques en tant que tels — au sens d'espaces qui seraient véritablement isolés — mais comme des espaces périphériques *par rapport* à des espaces marqués par une centralité, que ce soit en termes d'activités, de densités, ou encore de richesses. Je ne considère donc pas cet adjectif comme la qualification négative d'une réalité mais comme sa qualification générale, descriptive et analytique.

⁵⁰ H. Nonn (2000, p. 178) les distingue également des « *faux territoires suscités par des opportunités d'élus* » et « *par des logiques de guichet* ». L'expression « faux territoires » est, comme il l'indique, empruntée aux travaux de G. Di Méo et J.-P. Jambes.

⁵¹ L'expression est généralement associée, depuis les travaux récents de M. Vanier (2001), à l'analyse des imbrications croissantes entre les espaces ruraux et les espaces urbains.

⁵² Après confrontation des textes associés aux projets étudiés (voir sources), ces trois thématiques sont celles qui sont le plus souvent mobilisées par les acteurs pour établir le « diagnostic » ou la liste des « ressources » (territoriales) de l'espace concerné par un projet de développement.

2.1.1. Des régions-cadres semi-périphériques : l'Aquitaine et la Thuringe

Comme on l'a vu dans le chapitre premier, le choix des terrains a été précédé par celui d'une région-cadre — au sens de cadre spatial d'échelle régionale, infra-nationale et supra-locale⁵³. L'exemple de la Thuringe, comme cadre régional⁵⁴ comparatif avec l'Aquitaine est notamment justifié à travers le caractère semi-périphérique de ces deux « régions ». À l'échelle européenne, chacune d'entre elles se trouve en situation périphérique par rapport à la mégalopole centrale et au cœur urbain et industriel de l'Europe. La proximité de cette dorsale européenne aurait induit des thématiques trop spécifiques, liées à la centralité : très fortes densités, taux d'urbanisation élevés, réseau dense de voies de communications, concentration d'activités de commandement (politique ou économique). Les espaces étudiés — nord de l'Aquitaine et sud-ouest de la Thuringe — sont aussi suffisamment éloignés des thématiques frontalières qui, si intéressantes soient-elles à analyser, auraient impliqué des perspectives de développement trop spécifiques : programmes de coopération transfrontalière, migrations transnationales, ouverture vers les voisins européens, etc. À l'échelle nationale, la région Aquitaine et le *Land*⁵⁵ de Thuringe sont également deux régions périphériques, suffisamment éloignées de Paris ou de Berlin pour que leurs optiques de développement ne dépendent pas de la proximité de la capitale. La carte 3 permet de situer l'Aquitaine et la Thuringe dans ce double contexte de périphéries, aux échelles européenne et nationale.

L'Aquitaine est éloignée des espaces fortement urbanisés et industrialisés du territoire français — classiquement situés à l'est d'une ligne Le Havre/Marseille. Néanmoins, si elle ne se situe pas dans l'orbite immédiate de l'agglomération parisienne⁵⁶, l'Aquitaine n'en reste pas moins une périphérie relative, dans la mesure où elle n'est pas pour autant enclavée ou isolée du reste du territoire. L'axe Paris/Bordeaux (autoroute, TGV, liaisons aériennes) ouvre la région sur les dynamiques nationales au

⁵³ J'aurai l'occasion de préciser largement la notion de « région » dans la suite de ce travail, en particulier dans le cadre de l'aménagement en Allemagne.

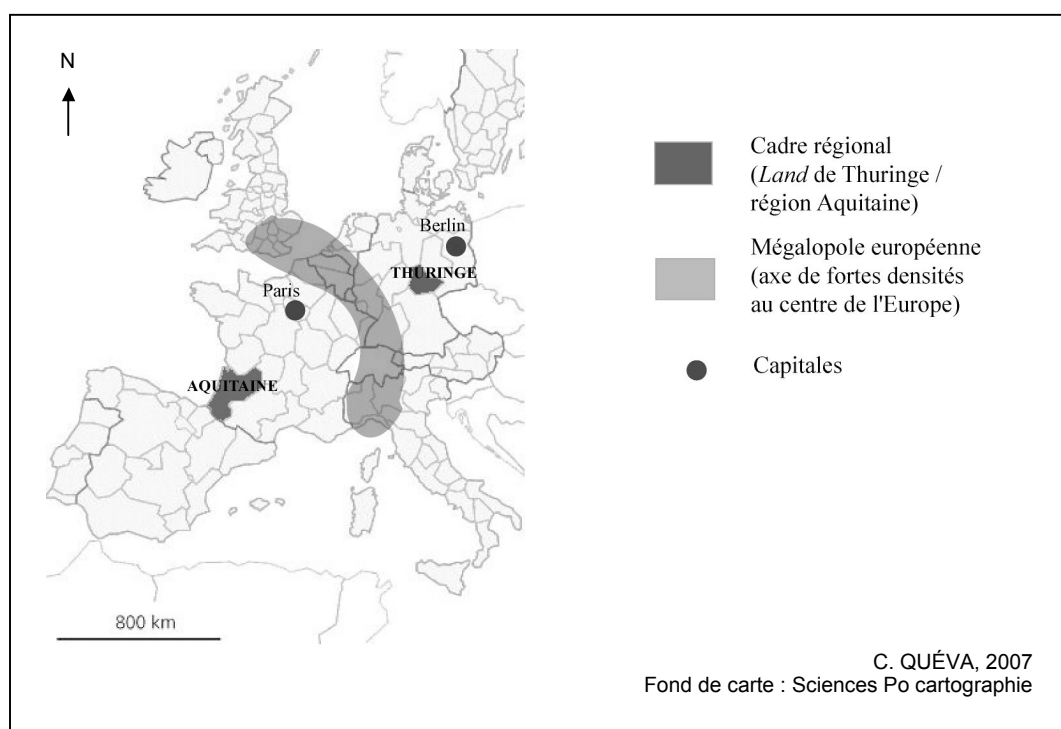
⁵⁴ L'adjectif « régional » est à prendre au sens le plus large d'espace intermédiaire, entre le local et le national (non au sens de collectivité décentralisée, valable uniquement dans le cas français et non en Allemagne où, dans le cadre du fédéralisme, les *Länder* ont un statut étatique). Voir : chapitre III.

⁵⁵ La Thuringe est l'un des six nouveaux *Länder* (ex-RDA). Elle porte officiellement le nom d'« État libre de Thuringe » (*Freistaat Thüringen*).

⁵⁶ Selon F. Damette et J. Schebling (1995), l'Aquitaine fait ainsi partie de ce qu'ils désignent comme les « espaces contraires », à savoir les espaces qui ne sont pas en relation directe avec la région parisienne.

nord, et européennes au sud (Espagne). L'ouverture récente de l'autoroute A89⁵⁷ à travers le Massif Central permet par ailleurs une nouvelle intégration de la région au reste du territoire (carte 4), en direction de Clermont-Ferrand et de la métropole lyonnaise. Enfin, plusieurs aéroports internationaux, tournés en particulier vers le Royaume-Uni et les Pays-Bas, complètent cette intégration : Bordeaux-Mérignac, Pau-Pyrénées, Biarritz-Anglet-Bayonne, ou encore Bergerac.

Carte 3. Des régions-cadres périphériques aux échelles européenne et nationale (Aquitaine et Thuringe)



Des dynamiques d'intégration croissante sont également à évoquer dans le cas de la Thuringe. Certes, le *Land* est dans une position périphérique par rapport à la capitale, Berlin, et aux zones urbanisées et industrialisées de l'ouest de l'Allemagne — de la Ruhr et de la vallée du Rhin en particulier. Par ailleurs, la Thuringe a vu sa situation périphérique renforcée au cours de l'histoire, en particulier à l'époque de la RDA où, comme le note P. Sedlacek (2004, p. 54), la Thuringe était alors la région la plus éloignée de la capitale — « *die hauptstadtfernste Region des Landes* » — à proximité immédiate de la RFA. Or, avec la Réunification, la Thuringe est passée d'une situation périphérique à une situation centrale géographiquement. Elle est devenue le « centre fort

⁵⁷ Pour plus de précisions, voir notamment : OBSERVATOIRE DE L'A89 (2005), *Atlas (1986-2003)*, Beaumont, Artères, 135p.

de l'Allemagne » — « *Deutschlands starke Mitte* »⁵⁸ —, cette situation faisant du *Land* un enjeu en termes d'intégration pour l'ensemble du territoire national. La Thuringe est ainsi, comme l'Aquitaine, une périphérie relative, éloignée des espaces véritablement centraux, mais marquée par une intégration croissante au reste du territoire, notamment grâce aux axes de transport (carte 5). Ainsi, l'autoroute A4, traversant le *Land* d'est en ouest, correspond à un axe majeur reliant les Pays-Bas à la Pologne par Cologne, Erfurt et Dresde. En ce qui concerne les relations Nord/Sud, outre l'axe Berlin/Munich (A9), deux autoroutes sont en construction : l'A71 (Erfurt/Schweinfurt) et l'A73 (Suhl/Nuremberg), qui seront terminées d'ici 2008-2010. Enfin, pour les liaisons aériennes, l'aéroport d'Altenburg (compagnies à bas coût) complète l'aéroport principal d'Erfurt.

2.1.2. Les terrains de recherche au sein de ces régions-cadres : des périphéries en voie d'intégration

Au sein de ce cadre régional, les terrains en tant que tels peuvent également être définis comme des périphéries relatives. Le Libournais, le Périgord noir et la Thuringe Sud-Ouest sont périphériques, en ce qu'ils se situent, tous les trois, aux limites de leur région-cadre (Aquitaine ou Thuringe). Ils restent toutefois des périphéries relatives, traversées par des axes de communication qui s'étoffent progressivement et constituent autant de sources d'intégration à l'ensemble régional.

Dans le cas français, le Libournais et le Périgord noir — correspondant à deux Pays, au sens de la LOADDT⁵⁹ —, se situent au nord de la région Aquitaine, dans deux départements différents — la Gironde pour le premier, la Dordogne pour le second. Comme on peut le voir sur la carte 4, ils sont, en outre, voisins d'autres régions : Poitou-Charentes pour le Libournais, Limousin et Midi-Pyrénées pour le Périgord noir. Enfin, tous deux sont traversés par le nouvel axe de communication évoqué plus haut, reliant Bordeaux à Clermont-Ferrand puis Lyon : l'autoroute A89, source d'intégration croissante et d'attractivité renforcée pour ces espaces, mais aussi de différenciations spatiales à l'échelle locale⁶⁰ (TESSON, 2002 ; DI MÉO et GATINEAU, 2001). La carte

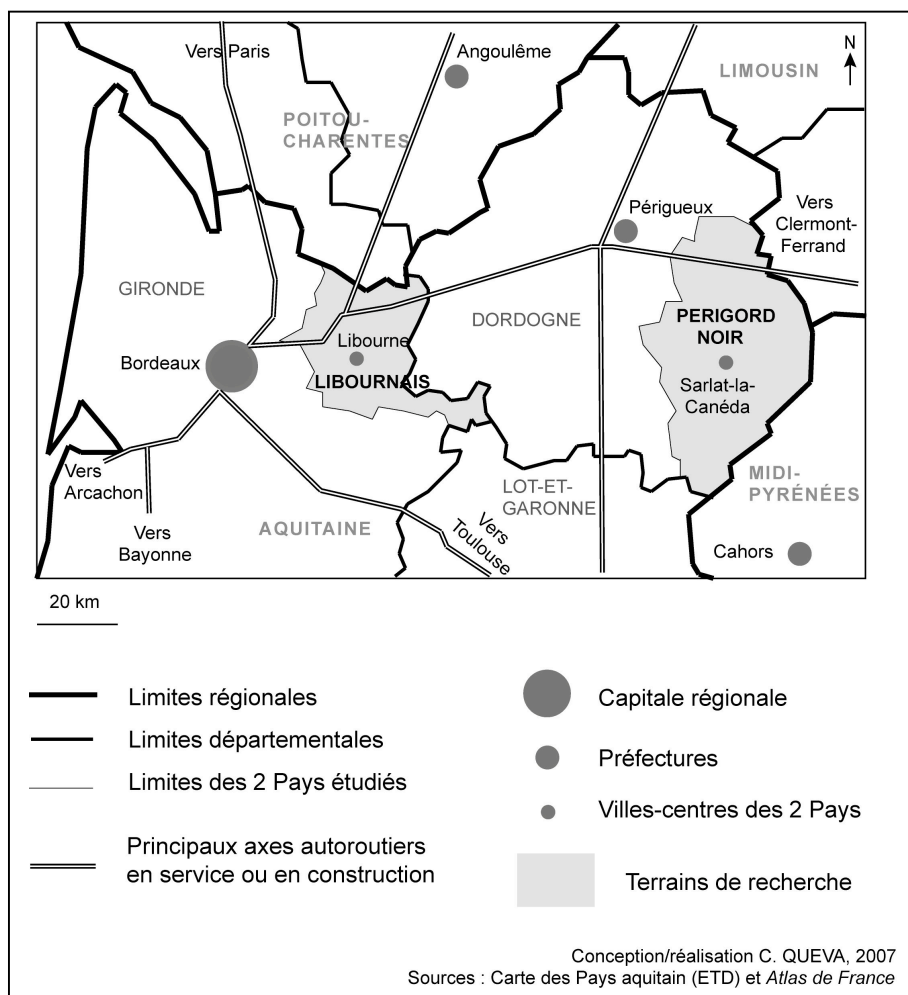
⁵⁸ Il s'agit là du slogan associé à l'État libre de Thuringe (cf. <http://www.thuringen.de>).

⁵⁹ La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire définit les Pays comme des territoires de projet, foyers du développement local. La politique des Pays est plus spécifiquement abordée dans le chapitre IV. Dans le cadre d'une « analyse localisée », il s'agit surtout, pour l'instant, de présenter les grandes caractéristiques de mes terrains et non des projets de développement qui leur sont associés.

⁶⁰ Dans le Périgord noir et, plus généralement, en Dordogne, F. Tesson (2002) note que les enjeux de l'A89 mobilisent différemment les acteurs locaux : de manière relativement éclatée dans les espaces concernés par le passage de l'autoroute (lutttes politiques face à l'enjeu autoroutier), mais de façon plus

4 permet de situer ces deux Pays dans leur cadre régional, au nord de l'Aquitaine. Ils ne sont ni proches ni trop éloignés l'un de l'autre (environ 100 km), et se trouvent tous deux aux limites orientales de leur département — la Gironde pour le Libournais et la Dordogne pour le Périgord noir.

Carte 4. Le Libournais et le Périgord noir : des périphéries relatives, au nord de l'Aquitaine

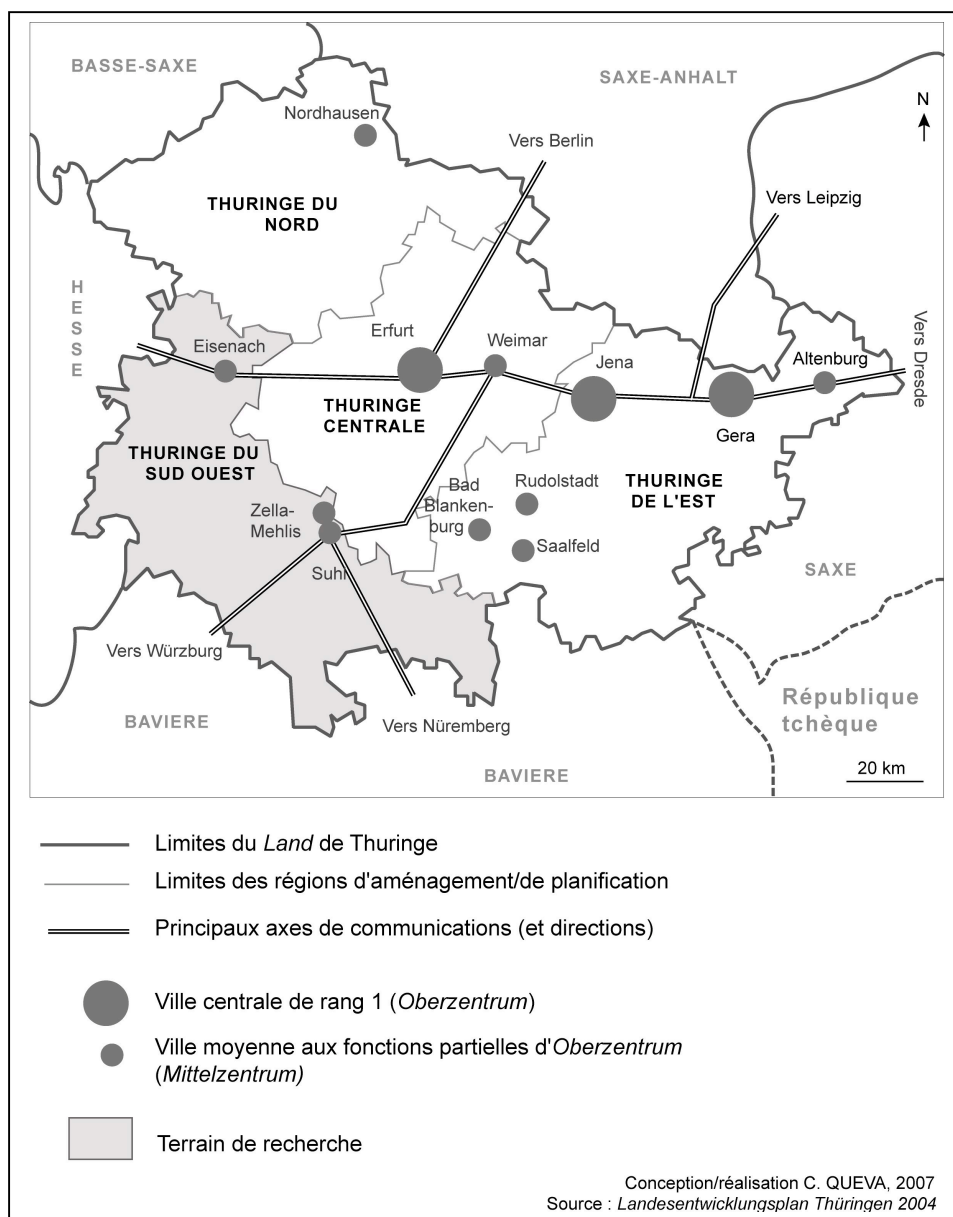


Il aurait été envisageable de ne choisir que l'un de ces terrains pour mener cette recherche, mais j'ai décidé, dès le début de mon travail, de les prendre en compte tous les deux. Au-delà de l'aspect heuristique de la comparaison entre les deux terrains français, c'est aussi et surtout la démarche comparative avec l'Allemagne qui a motivé ce choix, la Thuringe du Sud-Ouest étant un espace beaucoup plus vaste (en termes de superficie, de population, ou encore d'activités) qu'un seul des deux Pays.

structurante dans les espaces périphériques (actions collectives, notamment dans le Bergeracois ; renforcement identitaire dans la Double). Dans le Libournais, les enjeux de l'A89 font renaître les tensions entre les communes, malgré les efforts effectués dans le cadre intercommunal (DI MÉO, G. et GATINEAU, L., 2001).

En Allemagne, dans le cadre régional de la Thuringe, c'est la Thuringe du Sud-Ouest⁶¹ qui est rapidement apparue comme l'espace le plus intéressant à analyser. Située à la limite de deux *Länder* (Hesse à l'Ouest et Bavière au Sud), la région est traversée par deux nouveaux axes de communication en construction — l'A71 et l'A73, évoquées plus haut — favorisant son intégration croissante au reste de la Thuringe et son ouverture sur les espaces dynamiques de la Bavière, au Sud (carte 5).

Carte 5. La Thuringe du Sud-Ouest, une périphérie relative au sein de la Thuringe



⁶¹ Je rappelle que mon terrain de recherche allemand ne correspond pas à un espace de projet (contrairement aux terrains français, qui sont aussi des Pays). En effet, les Projets allemands de développement régional sont flous spatialement (voir chapitres I et V). C'est alors le cadre de la région d'aménagement (espace de planification du *Land*, chargé également de coordonner les Projets de développement régional) qui a été choisi (voir chapitre I).

Le choix des terrains de recherche s'est donc fondé, en ce qui concerne leur situation, sur leur caractère semi-périphérique, faisant d'eux des espaces critiques, ni centraux, ni isolés, tant à l'échelle de leurs régions-cadres que des terrains en tant que tels. C'est également l'idée d'espaces critiques qui peut être mobilisée pour définir leurs caractéristiques internes. Le Libournais, le Périgord noir et la Thuringe du Sud-Ouest présentent ainsi des caractéristiques communes, qui en font également des espaces de l'entre-deux — au sens le plus large du terme, entre deux espaces, deux situations économiques, deux évolutions différenciées.

2.2. Des espaces à dominante rurale

À quelques nuances près⁶², mes terrains peuvent être envisagés comme des « *tiers-espaces* » (VANIÉ, 2001), situés entre le rural et l'urbain. Cette caractéristique est à relier à une présence urbaine plus ou moins marquée, allant d'une ville-centre organisant l'espace (Libourne, Sarlat, Suhl et Eisenach) à une métropole voisine (Bordeaux et Erfurt). Après avoir proposé une grille d'analyse commune des espaces ruraux (et urbains) en France et en Allemagne, il s'agira de présenter les grandes caractéristiques de mes terrains en tant qu'espaces à dominante rurale.

2.2.1. Espaces ruraux, espaces à dominante rurale : quelles définitions ?

Selon P. Perrier-Cornet (2002), « *l'interpénétration villes-campagnes, l'urbanité de la société ont rendu caduques les approches de la ruralité qui reposent sur l'affirmation de la spécificité d'un système de valeurs* » : accentuation des relations entre villes et campagnes, diffusion des modes de vie urbains dans les espaces ruraux en lien avec une société de plus en plus mobile, etc. Les notions d'espaces urbains et d'espaces ruraux n'en restent pas moins opératoires, étant mobilisées par les acteurs locaux, les aménageurs, les statisticiens ou les scientifiques comme des catégories spatiales d'analyse et d'action. Ainsi, dans les documents de diagnostic territorial (chartes de territoire en France et plans de développement régional en Allemagne), le Périgord noir est présenté comme un « *territoire rural* », le Libournais comme un « *espace semi-rural* », marqué par la proximité de la métropole bordelaise ; quant à la région de Thuringe du Sud-Ouest, elle est considérée comme une « *région rurale* »

⁶² Le Périgord noir et une partie de la Thuringe du Sud-Ouest (arrondissement de Hildburghausen) sont des espaces plus profondément ruraux, comme on le verra ensuite.

(*ländliche Region*)⁶³. Dans les trois cas, ces qualifications se fondent sur le recours aux définitions statistiques du rural (et de l'urbain), qui intègrent de plus en plus une dimension dynamique, autour de l'idée d'interrelations urbain/rural⁶⁴.

Cette définition dynamique des espaces ruraux a été introduite en France en parallèle du zonage en aires urbaines, élaboré par l'INSEE en 1996 (Texte 3)⁶⁵. On peut noter que l'espace à dominante rurale, défini négativement (comme tout ce qui n'est pas urbain), a connu deux définitions successives.

Texte 3. La définition dynamique des espaces à dominante rurale et à dominante urbaine en France

Le zonage en aires urbaines (INSEE, 1996) :

L'espace à dominante urbaine est l'ensemble constitué par les aires urbaines et par les communes multipolarisées. Les autres communes forment, par défaut, l'espace à dominante rurale.

L'**aire urbaine** est constituée d'un pôle urbain et de sa couronne périurbaine.

Pôle urbain : unité urbaine employant au moins 5000 actifs.

Couronne périurbaine : espace situé autour d'un pôle urbain, regroupant les communes (voisines ou plus éloignées du pôle urbain), envoyant au moins 40% de leurs actifs vers ce pôle urbain ou vers une autre commune de la couronne périurbaine.

Une **commune multipolarisée** est située à proximité de plusieurs aires urbaines, vers lesquelles elle envoie 40 % de ses actifs sans être toutefois sous l'influence exclusive de l'une d'entre elles.

L'espace à dominante rurale a connu deux définitions dynamiques ces dernières années.

Typologie de l'espace rural (INRA et INSEE, 1998)

Pôles ruraux : communes offrant 2000 à 5000 emplois, et dont le nombre d'emplois offerts est supérieur ou égal au nombre d'actifs résidents.

Rural sous faible influence urbaine : ensemble des communes rurales et des unités urbaines appartenant à l'espace à dominante rurale, qui ne sont pas pôle rural et dont 20 % ou plus des actifs résidents travaillent dans des aires urbaines.

Périphéries des pôles ruraux : ensemble des communes rurales et des unités urbaines de l'espace à dominante rurale, n'étant ni pôle rural ni sous faible influence urbaine, et dont 20 % ou plus des actifs résidents travaillent dans les pôles ruraux

Rural isolé : ensemble des communes rurales et unités urbaines de l'espace à dominante rurale et n'étant ni pôle rural, ni sous faible influence urbaine, ni périphérie des pôles ruraux.

Le zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER, 2002) : il reprend tel quel le zonage en aires urbaines. Pour l'espace rural, les nouvelles catégories sont les suivantes :

Pôle d'emploi de l'espace rural : commune n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine et offrant 1 500 emplois ou plus.

Couronne des pôles d'emplois de l'espace rural : ensemble des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine, dont 40 % ou plus des actifs résidents vont travailler dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural.

Autres communes de l'espace rural : communes n'appartenant ni à l'espace à dominante urbaine, ni à une aire d'emploi de l'espace rural.

Synthèse effectuée à partir de l'article de B.-H. NICOT (voir note ci-dessous) et des définitions de l'INSEE (<http://www.insee.fr>)

⁶³ Ces caractérisations se fondent aussi peut-être sur le fait que le développement local est empreint d'une certaine idéologie ruraliste, en particulier en France (voir chapitre IV). En Allemagne, les régions rurales sont souvent considérées comme des périphéries peu dynamiques (sauf dans le cas de régions touristiques comme la Thuringe du Sud-Ouest), les espaces de développement étant avant tout ceux des métropoles et des grandes villes (*Metropolregionen*).

⁶⁴ Pour plus de précisions sur les définitions et l'analyse du rural, voir notamment : DEPRAZ, S., 2005, « Vers une définition et une méthodologie d'analyse de la ruralité en Europe », *Recompositions territoriales, développement rural et protection de la nature dans les campagnes d'Europe centrale post-socialiste*, Thèse de géographie (Dir. M.-C. MAUREL), Montpellier 3, p. 94-197.

⁶⁵ Voir à ce sujet le point effectué par B.-H. NICOT (SIRIUS, Paris 12) en juin 2005 : « Urbain-rural, de quoi parle-t-on ? », *BHN-Documents de travail*, 11 p.

Aujourd'hui, « *l'espace à dominante rurale* » s'organise autour de pôles d'emplois marqués par les mobilités d'actifs, de même que les pôles urbains se définissent par des migrations domicile/travail (voir texte 3). Le choix des termes (« *à dominante ...* ») illustre bien cette idée d'une dynamique spatiale associant les espaces ruraux et les espaces urbains de façon croissante.

Dans le cas allemand, l'approche dynamique des espaces ruraux (et urbains) est présente indirectement dans la typologie des arrondissements (*Kreise*) effectuée par l'office fédéral de la statistique : tout *Kreis* est ainsi défini en référence à la région d'aménagement dans laquelle il se trouve et à la présence d'une ville-centre plus ou moins importante. Les trois types de régions et les neuf types d'arrondissements sont présentés dans le texte 4.

Texte 4. La définition dynamique des espaces métropolisés, urbanisés et ruraux en Allemagne

Région métropolisée : densité de plus de 300 habitants/km² ou ville centrale (*Oberzentrum*) de plus de 300 000 habitants.

- Ville-arrondissement de plus de 100 000 habitants : Type 1
- Arrondissement très dense de plus de 300 habitants/km² : Type 2
- Arrondissement dense (150 à 300 habitants/km²) : Type 3
- Arrondissement rural (moins de 150 habitants/km²) : Type 4

Région urbanisée : densité de plus de 150 habitants/km² (100 habitants/km² au minimum, parfois) ou ville centrale (*Oberzentrum*) de plus de 100 000 habitants.

- Ville-arrondissement de plus de 100 000 habitants : Type 5
- Arrondissement dense (plus de 150 habitants/km²) : Type 6
- Arrondissement rural (moins de 150 habitants/km²) : Type 7

Région rurale : densité de moins de 150 habitants/km² et ville centrale (*Oberzentrum*) de moins de 100 000 habitants, ou ville centrale de plus de 100 000 habitants mais densité de moins de 100 habitants/km².

- Arrondissements ruraux denses (plus de 100 habitants/km²) : Type 8
- Arrondissements ruraux peu denses (moins de 100 habitants/km²) : Type 9

D'après l'office fédéral de la statistique (Bundesamt für Statistik : <http://www.destatis.de>) et S. DEPRAZ (2005).

En Allemagne, un arrondissement est dit rural lorsqu'il a une densité inférieure à 150 habitants/km² (Types 4, 7, 8 et 9). La typologie ne se fonde toutefois pas seulement sur les densités : chaque entité spatiale (commune, *Kreis*) est toujours prise en référence à l'échelon supérieur — le *Kreis* pour la commune, la région d'aménagement pour le *Kreis*. C'est en cela que la définition allemande des types d'espaces (ruraux ou urbains) est dynamique : elle implique non seulement d'articuler les échelles d'analyse mais aussi de prendre en compte la présence et le poids d'une ville centrale sur l'espace étudié. Elle se rapproche un peu, en ce sens, de la définition fonctionnelle des espaces à dominante rurale/urbaine en France, centrée sur les relations entre une ville-centre et son bassin d'emploi.

Pour faciliter la confrontation entre les cadres français et allemand, le recours au critère de la densité ne doit pas être négligé. En effet, en France comme en Allemagne, l'imbrication du rural et de l'urbain, si elle tend à être prise en compte par les définitions statistiques, aboutit toutefois à une certaine complexité des analyses comparatives. S. Depraz (2005) note d'ailleurs que l'on parle ainsi en France, comme au Luxembourg, non pas d'espace rural mais d'espace « à dominante rurale ». En Allemagne ou en Angleterre, l'expression « *rural dense* » est également ambiguë. Or, si les approches dynamiques du rural restent les plus complètes, elles sont aussi les plus difficiles à appréhender pour effectuer un travail comparatif. Dans ce cadre, les définitions les plus pertinentes à l'heure actuelle resteraient celles que propose l'Union européenne dans un souci d'analyses statistiques comparatives à l'échelon local des LAU⁶⁶, puis à l'échelon statistique régional (NUTS 3⁶⁷). S. Depraz⁶⁸ reprend notamment les définitions du rural proposées par la Commission Européenne — dans les rapports préparatoires à la réforme de la PAC (1997) — ou par l'organisme de statistiques européennes EUROSTAT. Ils donnent tous deux une définition de la commune rurale fondée sur le seul critère de la densité : moins de 150 habitants/km² pour la première, moins de 100 habitants/km² pour le second. Cette définition du rural sur un critère unique et simple offre l'avantage d'un calcul facile à tous les échelons territoriaux, ce qui favorise les comparaisons entre les États. La définition de l'espace rural, dans le cadre d'une étude comparative devrait donc, avant d'intégrer l'idée de dynamiques socio-spatiales, partir d'une définition statique, celle d'un seuil de densité. Pour ce travail, c'est le seuil des 150 habitants/km² qui a été retenu. Il s'agit du critère retenu par les organismes européens ayant effectué des études comparatives. Par ailleurs, ce seuil a été rencontré également dans la définition du rural en Allemagne (Texte 4). Dans le seul cas français, il devrait naturellement être revu à la baisse, au regard de la densité moyenne nationale (108 habitants/km²). Mais il reste, pour l'instant, un point de départ pertinent de la définition du rural, dans les deux États étudiés.

⁶⁶ LAU : Local Administrative Unit. Échelon statistique reprenant les maillages communaux (LAU2, autrefois NUTS 5) et intercommunaux (LAU1, autrefois NUTS 4)

⁶⁷ NUTS : Nomenclature des Unités Territoriales et Statistiques. Le niveau NUTS 3 correspond aux 96 départements en France et aux 440 *Kreise* en Allemagne. La difficile homogénéisation des maillages statistiques constitue un autre problème pour le comparatisme entre les États en matière d'analyses quantitatives. Voir à ce sujet les travaux de C. Grasland en particulier.

⁶⁸ Pour les analyses détaillées, voir DEPRAZ, S., 2005, p. 124-132.

2.2.2. Des terrains de recherche à dominante rurale

En prenant en compte le critère de densité de moins de 150 habitants/km², les trois terrains de recherche correspondent à des espaces ruraux. Le Périgord noir a une densité de 34 habitants/km², le Libournais de 103 habitants/km², et la Thuringe du Sud-Ouest de 124 habitants/km² (Tableau 3). Ces densités doivent toutefois être appréciées de manière relative et rapportées à leurs contextes régional et surtout national. La Thuringe du Sud-Ouest présente ainsi une densité qui pourrait être jugée élevée, au regard des densités françaises ; mais, dans le cadre allemand, elle est quasiment deux fois moins importante que la moyenne nationale.

Tableau 3. Les terrains de recherche dans leurs cadres régional et national : superficie, population et densité

	Superficie	Population en 1999	Densité
Libournais	1285 km²	131 643 habitants	103 habitants/km²
Périgord noir	2287 km²	77 782 habitants	34 habitants/km²
<i>Aquitaine</i>	41 308 km ²	3 049 000 habitants	70 habitants/km ²
<i>France (métropolitaine)</i>	543 965 km ²	60 658 000	108 habitants/km ²

Sources : Chartes des Pays du Libournais et du Périgord noir/INSEE

	Superficie	Population en 2003	Densité
Thuringe du Sud-Ouest	4092 km²	506 931 habitants	124 habitants/km²
<i>Thuringe</i>	16 172 km ²	2 357 157 habitants	147 habitants/km ²
<i>Allemagne</i>	357 027 km ²	82 537 000 habitants	231 habitants/km ²

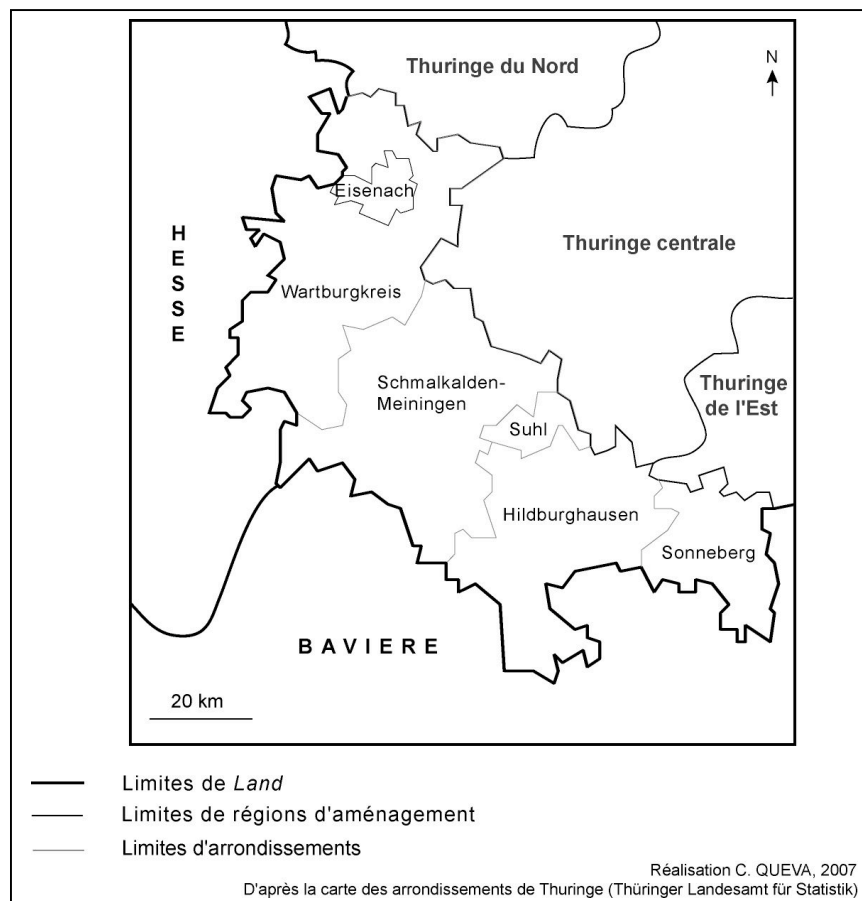
Source : Thüringer Landesamt für Statistik

Le caractère rural des terrains de recherche est en fait confirmé par les diverses typologies spatiales proposées par les organismes de l'aménagement (la DIACT ou le BBR⁶⁹). En Allemagne, pays globalement dense et fortement urbanisé, avec 87 % de population urbaine, la typologie des espaces est rapportée à l'échelon des régions d'aménagement et des arrondissements (*Kreise*) et elle s'effectue, comme on l'a vu (Texte 4) en fonction des densités et de la présence ou de l'absence de villes centrales (*Oberzentrum*). La Thuringe est ainsi organisée autour de trois espaces métropolisés, correspondant aux trois villes centrales d'Erfurt, de Jena et de Gera (cartes 5 et 7). Dans la Thuringe du Sud-Ouest plus spécifiquement — région qualifiée de rurale (*ländliche Region*) du fait de sa densité inférieure à 150 habitants/km² — deux grands types

⁶⁹ La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité territoriale (ex-DATAR) et le *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* sont les deux organismes nationaux en charge de l'aménagement en France et en Allemagne.

d'espaces sont différenciés : les arrondissements ruraux denses et les arrondissements ruraux peu peuplés (cartes 6⁷⁰ et 7).

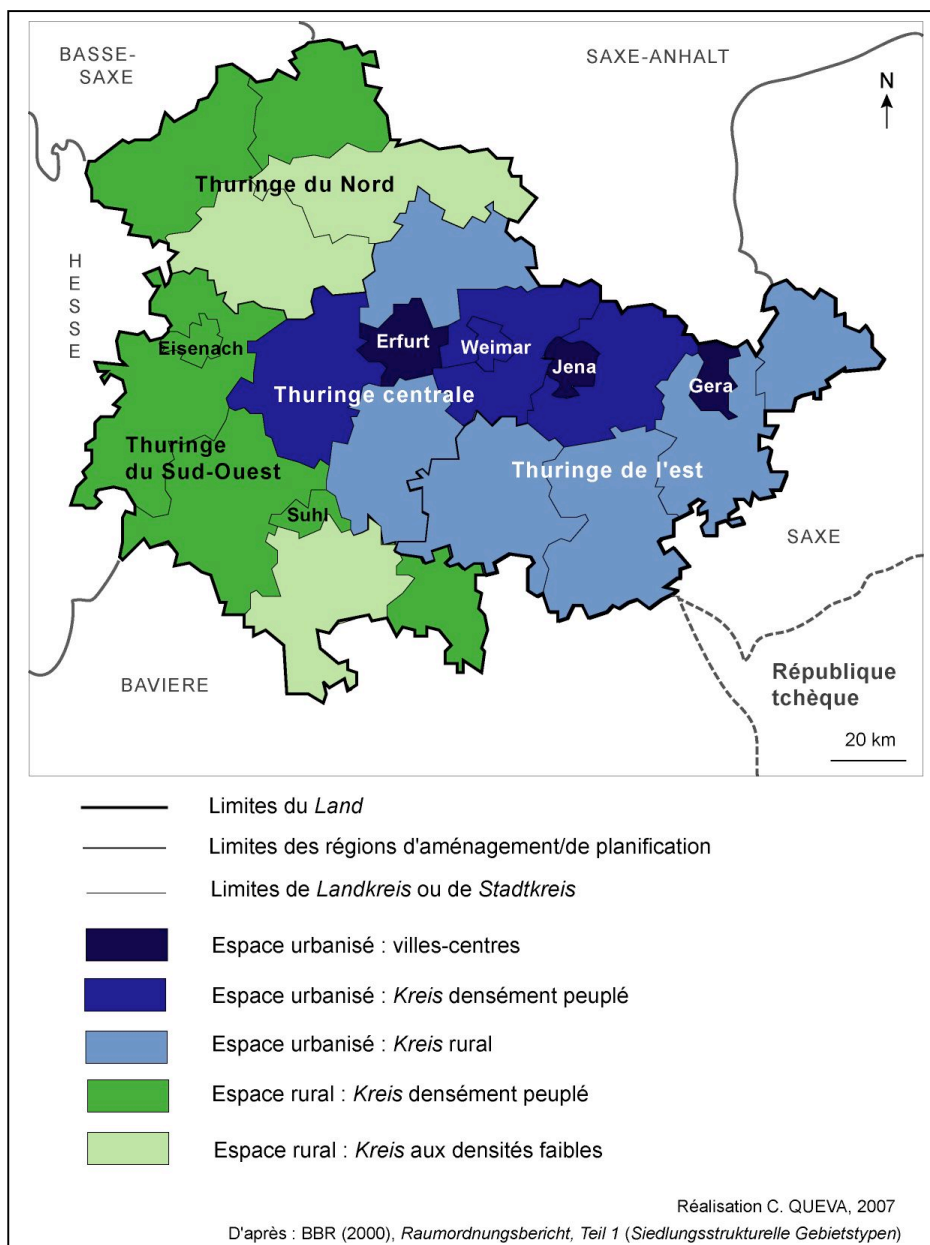
Carte 6. Localisation de la Thuringe du Sud-Ouest et de ses arrondissements



Parmi les arrondissements denses, les deux villes-*Kreis* de Suhl et d'Eisenach (carte 6) sont aussi les deux principaux pôles de la région (villes moyennes, aux fonctions partielles de ville centrale). Le territoire de leur arrondissement (*Stadtkreis*) est toutefois qualifié de rural dense (carte 7) et non d'urbain, car il se situe dans une région qui est rurale (*ländliche Region*). Les arrondissements de la Wartburg, de Schmalkalden-Meiningen et de Sonneberg (cartes 6-7), sont également ruraux et densément peuplés. Enfin, l'arrondissement d'Hildburghausen est un *Kreis* rural aux densités faibles. Ainsi, d'après les définitions typologiques du *BBR*, la Thuringe du Sud-Ouest, région rurale (*ländliche Region*), s'organise autour d'arrondissements qui, malgré leur différenciation, sont en fait tous définis comme ruraux, en référence à la région d'aménagement en tant que telle (*ländliche Region*).

⁷⁰ La carte 6 vise surtout à aider à la localisation des arrondissements évoqués. Elle se trouve également sur la planche cartographique et en Annexe 4 (en complément des principales données associées aux *Kreise* : population, superficie, densités).

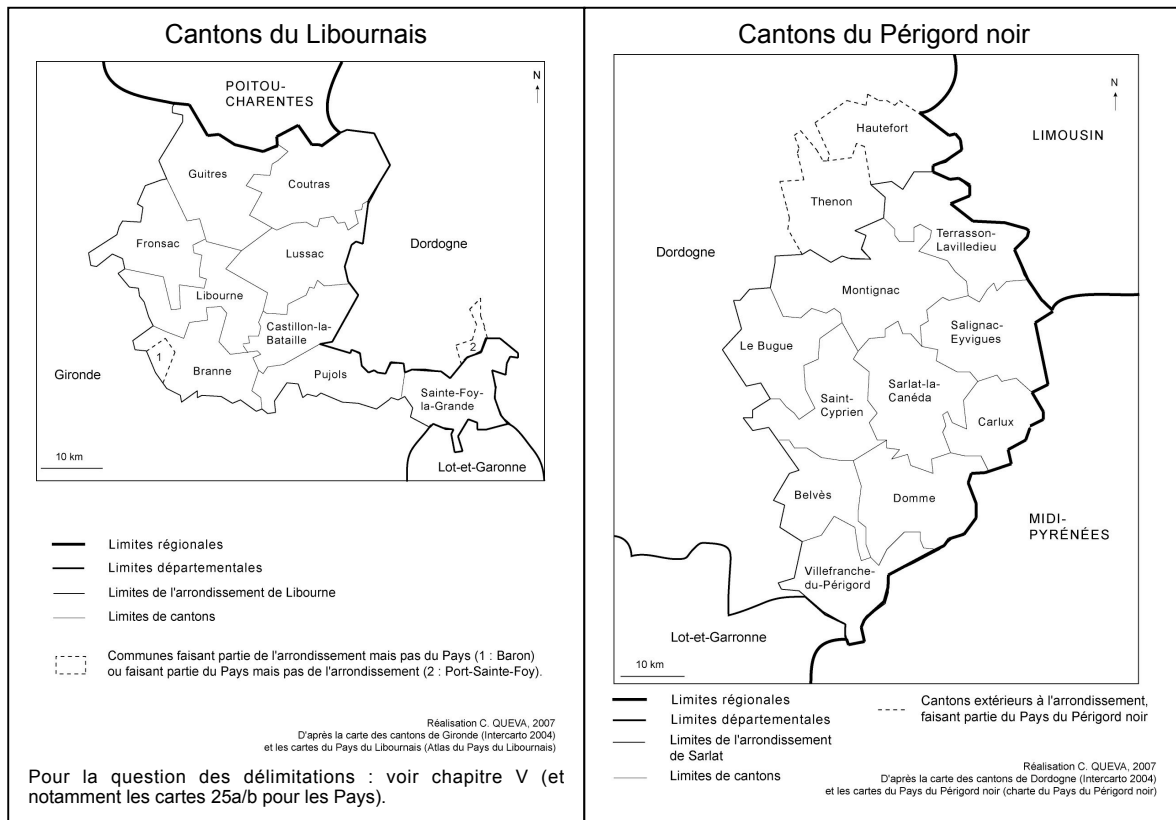
Carte 7. Typologie des *Kreise* de Thuringe selon le BBR



En France, la typologie des espaces s'effectue sur un mode différent, dans la continuité de la définition fonctionnelle du zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural, distinguant les espaces à dominante urbaine des espaces à dominante rurale (texte 3). Cette différenciation aboutit à la mise en évidence d'espaces fonctionnels (les « *territoires vécus* », pour reprendre la terminologie de l'INSEE et de la DIACT), fondés sur les critères des pôles d'emplois et des migrations domicile-travail. Dans le cadre aquitain, le poids de la métropole bordelaise se fait sentir jusque dans les parties occidentales du Libournais (cantons de Guitres, Fronsac, Libourne et

Branne). Pour faciliter la lecture, les cartes ci-dessous (carte 8)⁷¹ permettent de situer les cantons des deux Pays étudiés.

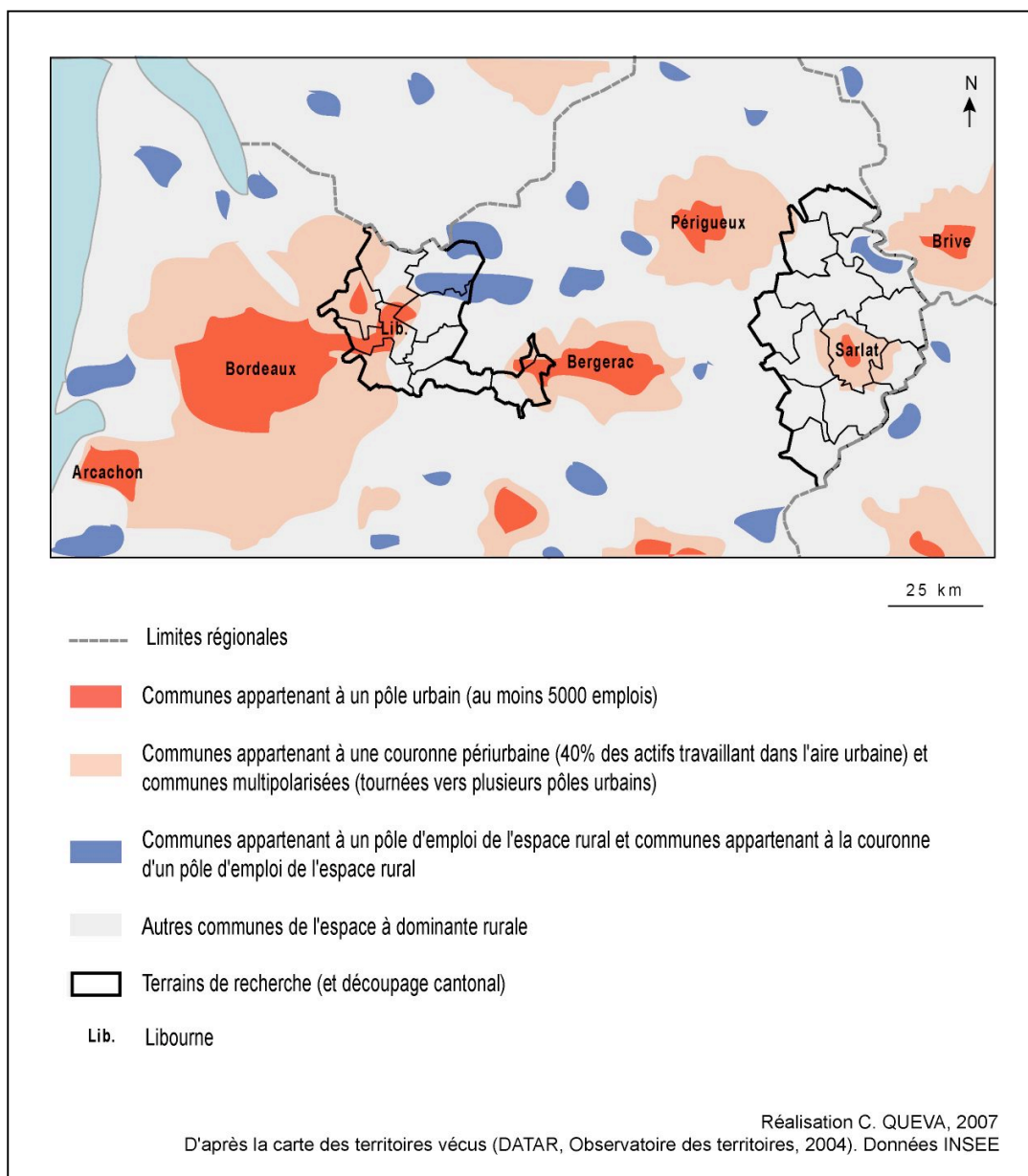
Carte 8. Nom et localisation des cantons dans les deux Pays étudiés



Le Libournais, s'il reste globalement rural, avec une densité inférieure à 150 habitants/km², présente une certaine dualité de son territoire (carte 9), les quatre cantons occidentaux pouvant être qualifié d'urbains ou de périurbains (aires urbaines de Bordeaux et de Libourne). Quant aux cantons orientaux — à l'exception de celui de Sainte-Foy-la-Grande, sous l'influence de l'aire urbaine de Bergerac — ils font véritablement partie des espaces à dominante rurale. Face au Libournais, le Périgord noir est, quant à lui, un espace rural à proprement parler, sur lequel ne domine qu'une seule aire urbaine, relativement limitée : celle de Sarlat-la-Canéda (carte 9). Enfin, sur chacun des deux terrains, on peut noter la présence de pôles d'emplois de l'espace rural (autour de Coutras/St-Denis-de-Pile et Castillon-la-Bataille dans le Libournais, et autour de Terrasson dans le Périgord noir).

⁷¹ Ces deux cartes se trouvent également sur la planche cartographique et en Annexe 4, avec les principales données associées aux cantons (population, superficie, densité).

Carte 9. Les « espaces vécus » (INSEE) dans le Libournais et le Périgord noir



Comme en Thuringe du Sud-Ouest, mes terrains de recherche français sont donc bien, à petite échelle, des espaces ruraux, avec des densités inférieures à 150 habitants/km². Toutefois, à grande échelle, ils constituent plutôt des espaces d'entre-deux, entre le rural et l'urbain, ce qui n'est pas sans créer une certaine tension et des dynamiques spatiales intéressantes à prendre en compte comme autre donnée de cadrage de ces terrains.

2.2.3. Des systèmes urbains locaux différenciés

L'idée d'espaces d'entre-deux pour qualifier les terrains réapparaît au sujet des relations entre espace urbain et espace rural. Dans le cas français, comme on l'a vu, le Libournais se situe à proximité de la métropole bordelaise et de Bergerac, l'intégration étant renforcée par les axes de communication, et notamment l'autoroute A89 (carte 4). Ainsi, ce sont 23,4 % de sa population⁷² qui se trouvent intégrés dans les aires urbaines de ces deux villes. Les fortes densités⁷³ des cantons occidentaux (cartes 9 et 10) illustrent cette intégration, en particulier vis-à-vis de Bordeaux : le Libournais se trouve bien « *dans l'ombre d'une métropole* » (SANTAMARIA, 1993), dont l'influence se fait sentir jusqu'à Sainte-Foy-la-Grande, ne serait-ce qu'avec l'appellation viticole « Sainte-Foy-Bordeaux » (CRENN et HINNEWINKEL, 2005).

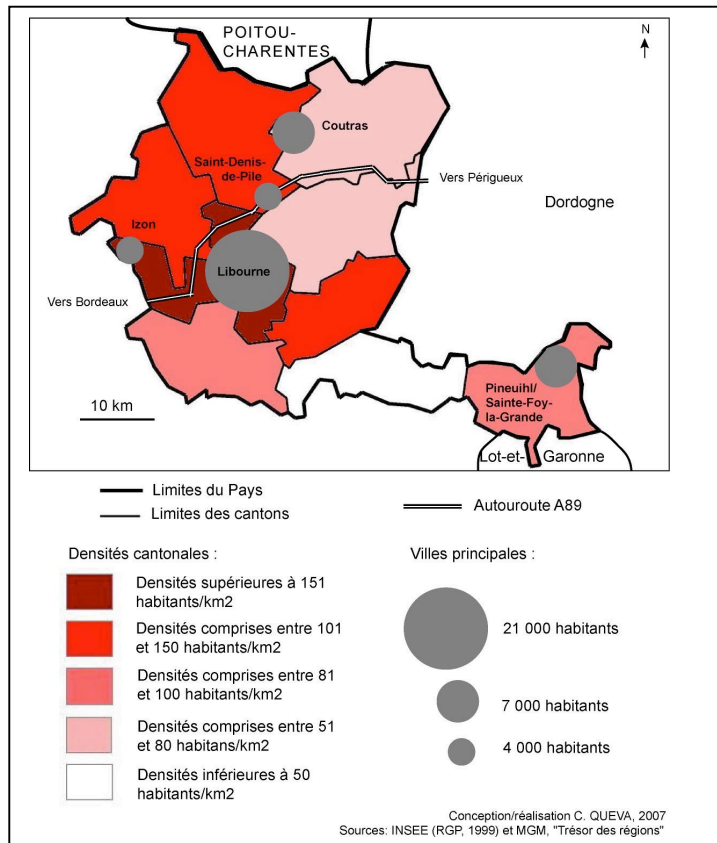
Par ailleurs, même si la ville de Libourne reste la ville-centre et le principal pôle organisateur de l'espace, d'autres petites villes structurent le territoire, ce qui ne fait pas du Libournais un espace uniquement focalisé sur Libourne. Dans le *Diagnostic territorial* établi par les acteurs locaux, on a vu que le Pays du Libournais était ainsi qualifié de « *semi-rural* », en référence au caractère dual du territoire, entre villes et campagnes. On pourrait aussi parler d'espace rural périurbain, de par la proximité métropolitaine. Dans ce cadre, le système urbain est relativement dense, organisé autour de villes petites ou moyennes, dont les principales sont Libourne (21 000 habitants), Coutras/St-Denis-de-Pile (11 000 habitants) et Pineuilh/Sainte-Foy-la-Grande (7 000 habitants), comme l'illustre la carte 10.

Le Périgord noir se distingue sur ce plan du Libournais, en ce qu'il ne compte que 2,3 % de sa population intégrés dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants (Brive au Nord-Est et Périgueux au Nord-Ouest). Par ailleurs, comme l'illustre la carte 11, le territoire ne comporte que deux pôles principaux : Sarlat (9 700 habitants) et Terrasson (6 000 habitants). On comprend ainsi que le *Diagnostic territorial du Pays du Périgord noir* le définisse comme « *un territoire rural* ». Néanmoins, Sarlat et Terrasson constituent de véritables centres pour ce territoire. Par ailleurs, l'ouverture se renforce sur l'extérieur, notamment grâce à l'autoroute A89 (carte 4). Le Périgord noir se différencie ainsi des espaces ruraux enclavés du « rural profond ».

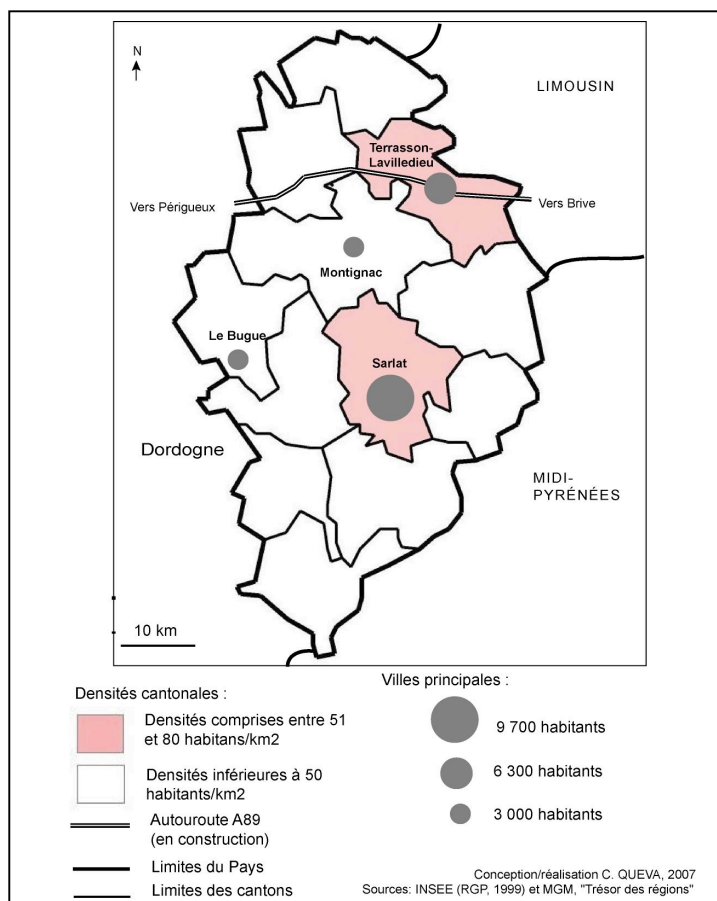
⁷² Données INSEE (1999), établies pour les fiches de présentation synthétique des Pays par ETD (<http://www.projetdeterritoire.com>). Aires urbaines prises en compte : aires urbaines de plus de 50 000 habitants.

⁷³ Les cartes 10, 11 et 12 ont été construites avec les mêmes classes (mêmes seuils de densité), afin de faciliter leur confrontation : le tableau des densités cantonales (et des arrondissements allemands étudiés) se trouve en Annexe 4.

Carte 10. Le Libournais, un espace rural périurbain



Carte 11. Le Périgord noir, un espace rural organisé autour de deux petites villes-centres



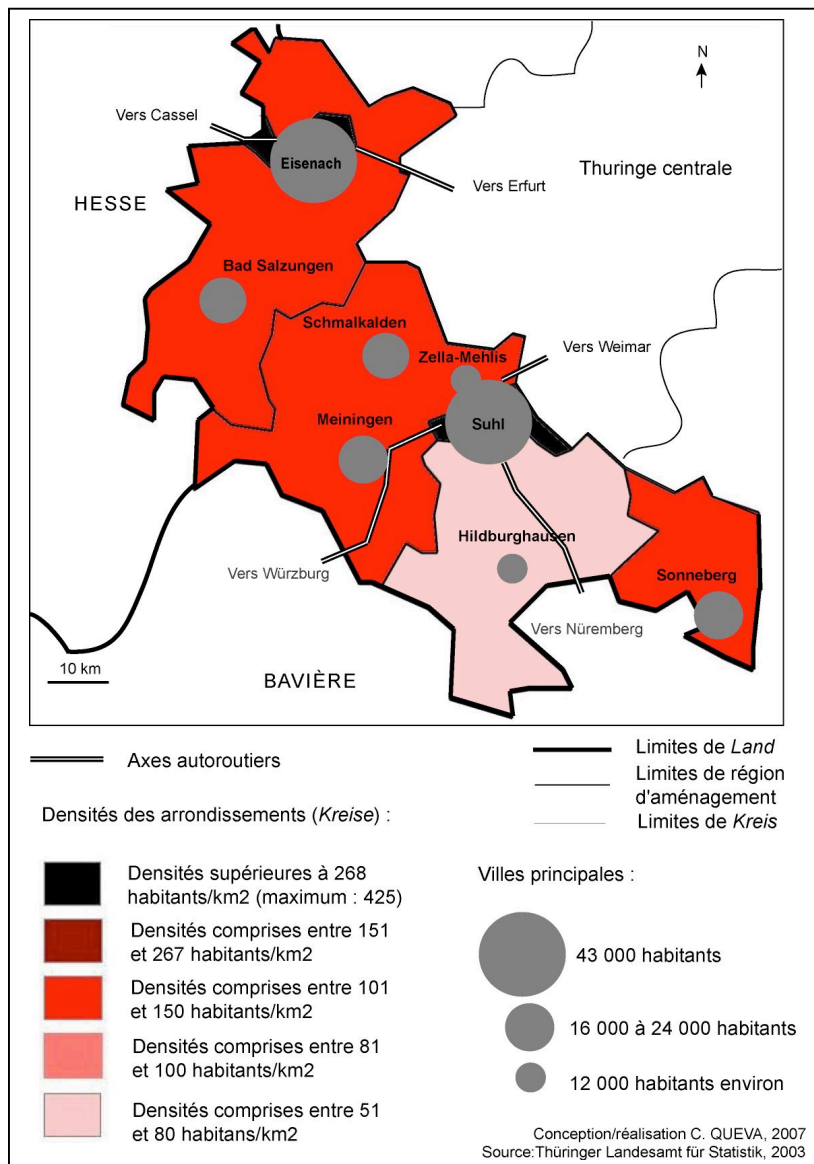
En termes d'organisation spatiale, le Libournais et le Périgord noir constituent donc bien des espaces d'entre-deux : le Libournais n'est ni véritablement urbain ni profondément rural. Quant au Périgord noir, il est certes plus rural que le Libournais, mais il reste marqué par la présence de deux pôles, Sarlat et Terrasson, jouant un rôle majeur en termes d'activités et de services à la population, comme j'y reviendrai ensuite.

Ces différences d'organisation spatiale de mes terrains français sont apparues comme un autre élément ayant motivé le choix de la Thuringe du Sud-Ouest comme cadre comparatif. En effet, au-delà de sa situation semi-périphérique, la région présente les caractères d'une « région rurale dense » — pour reprendre la terminologie du *BBR* — faisant d'elle également un espace intermédiaire, entre le rural et l'urbain. Ce caractère d'entre-deux doit être apprécié de manière relative : on a déjà pu le voir au regard des densités, à replacer dans leur contexte national bien spécifique. De même, en termes de hiérarchie urbaine, la ville moyenne allemande n'est pas la ville moyenne française. Il s'agit ici de bien avoir en tête que, si les densités et les effectifs de population peuvent sembler élevés par rapport aux terrains français, ils restent, en Allemagne, caractéristiques d'espaces ruraux. La Thuringe du Sud-Ouest est bien définie comme une région rurale. En ce qui concerne son organisation spatiale, deux villes moyennes aux fonctions partielles de villes centrales (*Mittelzentren*) dominent la hiérarchie urbaine : Suhl et Eisenach, avec 43 000 habitants chacune. Comme on peut le voir sur la carte 12, ces deux pôles font partie d'un système urbain relativement équilibré, avec plusieurs « petite » villes de 12 000 à 24 000 habitants : Bad Salzungen, Schmalkalden, Zella-Mehlis, Meiningen, Hildburghausen et Sonneberg. Enfin, la proximité de l'axe central de grandes villes (Erfurt, Weimar et Jena), associe la région aux dynamiques métropolitaines sans l'y intégrer totalement. L'intégration se renforce néanmoins avec la construction de nouveaux axes de communication en direction du nord et sud de l'Allemagne (carte 5). La carte 12 synthétise ces remarques⁷⁴. On peut noter que seuls les arrondissements de ville-*Kreis* (Suhl et Eisenach) sont urbains, avec une densité supérieure à 150 habitants/km². Les quatre *Landkreise* sont tous ruraux, celui d'Hildburghausen ayant la densité la plus faible⁷⁵ : 76 habitants/km².

⁷⁴ Pour faciliter la lecture, les seuils de densités de population, rapportés à l'échelon des arrondissements (*Kreise*), sont les mêmes que ceux retenus pour les cartes du Libournais (carte 10) et du Périgord noir (carte 11).

⁷⁵ Les tableaux retranscrivant les densités des cantons français et des *Kreise* allemands analysés figurent en Annexe 4.

Carte 12. La Thuringe du Sud-Ouest, un espace rural dense



Ces caractères distinguent ainsi la Thuringe du Sud-Ouest des régions véritablement rurales aux densités inférieures à 100 habitants/km², éloignées des gros centres urbains, et des régions urbaines ou métropolitaines. La Thuringe du Sud-Ouest, avec une densité de 124 habitants/km² et l'absence de ville centrale de plus de 100 000 habitants, correspond, dans la terminologie allemande, à une *région rurale dense ou proche des centres*. L'organisation spatiale de la Thuringe du Sud-Ouest est ainsi proche de celle des terrains français. Il s'agit alors d'appréhender ces analyses de manière relative, en référence à des densités globalement plus importantes en Allemagne qu'en France.

Mes trois terrains de recherche donc, en France comme en Allemagne, des espaces intermédiaires entre le rural et l'urbain. Cette caractéristique met en œuvre des dynamiques complexes et intéressantes de relations entre les espaces ruraux et les

espaces urbains, voire entre les espaces urbains entre eux. Le tout s'articule parfois autour de l'idée de tensions entre le rural et l'urbain — une idée que l'on retrouvera, plus ou moins explicitement, dans le discours des acteurs locaux investis dans les projets de développement.

Au terme de la présentation des terrains de recherche comme des espaces entre le rural et l'urbain, deux principaux éléments peuvent être retenus. Dans un premier temps, le seuil de 150 habitants/km² a permis de définir les terrains comme des espaces ruraux et d'effectuer des différenciations internes, mettant en évidence la prédominance du rural, dans les trois cas. Ensuite, au-delà de cette dominante rurale, trois éléments m'ont amené à évoquer l'idée d'un entre-deux :

- la proximité des logiques métropolitaines, qui concerne aussi bien l'ouest du Libournais (Bordeaux) que la région d'Eisenach (axe Erfurt/Jena) ;
- la présence d'une ou deux ville(s)-centre(s) : Libourne, Sarlat/Terrasson et Suhl/Eisenach ;
- l'existence d'un semis de villes petites ou moyennes, qui relaient ces villes-centres. Ce semis est relativement dense en Thuringe du Sud-Ouest et dans le Libournais, moins dans le Périgord noir.

Ainsi, au-delà de leur situation périphérique en voie d'intégration, les trois terrains de recherche apparaissent bien également comme des espaces critiques ou d'entre-deux à ce deuxième niveau d'analyse.

2.3. Des terrains entre « crise » et « renaissance » rurales, reflets des dynamiques contemporaines engagées dans les espaces ruraux

Pour caractériser les terrains de recherche, l'idée d'espaces critiques ou d'entre-deux a été abordée, pour le moment, en termes de cadrage spatial. Il s'agit maintenant de mesurer les enjeux et la traduction de ces caractéristiques spatiales en termes de dynamiques, que ce soit sur le plan démographique, économique ou paysager⁷⁶. Or, pour définir celles-ci, c'est également l'idée d'espaces critiques qui peut être mobilisée, les terrains de recherche oscillant entre crise et renaissance rurale, pour reprendre une terminologie assez classique en géographie⁷⁷.

⁷⁶ Associés à la situation et à la définition, rurale ou urbaine, des espaces locaux, ces trois principales dynamiques sont celles que retiennent les acteurs locaux dans les diagnostics territoriaux établis préalablement aux projets.

⁷⁷ Les expressions se réfèrent aux ouvrages de R. Béteille (1997) et B. Kayser (1990).

2.3.1. Des dynamiques démographiques différenciées

En ce qui concerne leurs évolutions démographiques, les terrains français et allemands se distinguent, dans la mesure où la Thuringe du Sud-Ouest, située dans l'ex-RDA, est marquée par des dynamiques plus négatives liées à d'importantes migrations vers l'ouest de l'Allemagne depuis la Réunification. On observe ainsi moins d'éléments communs entre les trois terrains à ce niveau d'analyse, mais chacun d'entre eux reste néanmoins marqué par l'idée d'entre-deux.

Les deux terrains français présentent des dynamiques à peu près identiques, même si elles sont variables dans leur intensité. Les évolutions démographiques sont globalement positives malgré un certain vieillissement depuis les années 1970. La population a augmenté de 6,7 % entre 1982 et 1999 dans le Libournais, et de 2,8 % dans le Périgord noir. Au sein de chaque territoire, des différenciations sont à noter, les espaces les plus dynamiques étant logiquement situés à proximité des pôles urbains ou des grands axes de communication (voir Annexe 5). Dans le cas du Libournais, « *les cantons qui ont connu une évolution positive de leur population totale sont également souvent ceux qui semblent avoir bénéficié de l'apport d'habitants issus des bassins d'emploi de Libourne et de Bordeaux* » (*Diagnostic territorial du Pays du Libournais ou DTL*, p. 29). La proximité de la métropole bordelaise, la présence de Libourne, et la construction de l'autoroute A89 sont les principaux facteurs expliquant ce dynamisme. Dans le Périgord noir, les dynamiques démographiques sont moins intenses et moins différenciées sur le territoire. Les cantons centraux géographiquement sont les plus attractifs (voir Annexe 5). Il s'agit des cantons les moins enclavés et les plus touristiques (Sarlat, vallées de la Dordogne et de la Vézère).

Les dynamiques démographiques sont globalement positives, avec une croissance plus marquée dans le cas du Libournais, du fait de la proximité urbaine et métropolitaine. Ces évolutions sont toutefois à nuancer, le solde migratoire reposant en grande partie sur l'arrivée de personnes âgées. Il s'agit là d'une « *caractéristique propre à beaucoup de territoires ruraux qui, lorsqu'ils se repeuplent, le doivent surtout à des arrivées de néo-retraités ou à des "retours au pays"* » (*DTL*, p. 27). Dans le Libournais toutefois, la proximité de la métropole bordelaise entraîne également de nombreuses migrations d'actifs, signe d'un plus grand dynamisme à venir. La question du vieillissement n'en reste pas moins centrale. Sur chacun de mes terrains français, la part des personnes âgées plus de 60 ans (25 à 30 %) est supérieure à celle des jeunes de moins de 20 ans

(20 à 24 %) ⁷⁸. Malgré les arrivées de nouvelles population (anglaises et hollandaises notamment), la question du vieillissement est présentée comme un réel problème dans le Périgord noir, où « *près d'une personne sur trois a 60 ans et plus, contre 1 sur 5 au niveau national. Les plus de 75 ans représentent 11,8 % du pays, soit la moyenne du département, mais avec une pointe prononcée à Hautefort (15,4 %). A contrario, Terrasson bénéficie du meilleur taux de jeunes (22,1 % pour une moyenne Pays de 20 %) et d'un taux de personnes âgées nettement inférieur à la moyenne pays* » (DTPN, p. 15).

Face à ces dynamiques, les évolutions démographiques peuvent paraître, dans le cas de la Thuringe du Sud-Ouest, comme symptomatiques d'un espace non pas critique, mais véritablement en crise. Il faut en fait — comme pour les densités de population évoquées plus haut — concevoir ces évolutions de manière relative, en rapport avec celles des autres espaces de l'est de l'Allemagne. À cet égard, la Réunification a entraîné de profondes mutations dans les comportements migratoires des populations, avec un flux massif de citoyens de l'ex-RDA en direction de l'Ouest. La Thuringe du Sud-Ouest n'a pas échappé à ce mouvement, alors qu'elle connaissait une croissance relativement stable dans les années 1980, comme l'explique le plan régional ⁷⁹ de 1999. La proximité immédiate des anciens *Länder* a pu jouer en la défaveur de cette région, située à l'est de la Hesse et au nord de la Bavière. À ces mouvements migratoires en direction de l'Ouest s'ajoute, comme en France, un certain ralentissement des naissances et un vieillissement de la population. Il n'en reste pas moins qu'en comparaison avec les autres espaces de l'est de l'Allemagne, la Thuringe du Sud-Ouest connaît des dynamiques plus critiques que véritablement en crise (voir Annexe 5). Le rapport sur les évolutions démographiques (*Demographiebericht*) ⁸⁰ de 2006 indique ainsi que la Thuringe du Sud-Ouest bénéficie de sa proximité avec les *Länder* de la Hesse et de la Bavière, favorisant les migrations pendulaires. Certaines communes situées à proximité immédiate de l'ancien rideau de fer connaissent aujourd'hui des dynamiques de croissance, comme à Creuzburg, au nord-ouest d'Eisenach, ou à Förritz, au sud-est de Sonneberg. Dans la Rhön thuringienne (arrondissements de la Wartburg et de Schmalkalden-Meiningen : voir cartes 2a et 6), G. Lacquement (2002, p. 155) évoque également « *le développement des déplacements pendulaires vers les villes de la*

⁷⁸ Données du RGP de 1999, reprises dans les diagnostics territoriaux des deux Pays.

⁷⁹ *Regionaler Raumordnungsplan Südthüringen*. Document de planification élaboré par la région d'aménagement dressant, par ailleurs, un état des lieux de l'espace de la région d'aménagement.

⁸⁰ THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU UND VERKEHR, 2006a, p. 177-189 (voir sources).

vallée de la Werra en Thuringe (*Bad Salzungen, Breitung, Schmalkalden, Wasungen, Meiningen, Hildburghausen*), et surtout vers les pôles d'emploi des anciens Länder (principalement *Fulda* (Hesse) et *Schweinfurt* (Bavière) ».

Ainsi, les évolutions démographiques demeurent, dans le cas des terrains allemands, largement plus négatives que pour les terrains français. Toutefois, elles n'en restent pas moins symptomatiques, à l'échelle de l'est de l'Allemagne, d'espaces critiques ou d'entre-deux, plutôt que d'espaces profondément en crise, d'autant qu'une certaine dynamique de croissance, ou tout au moins de ralentissement de la décroissance, est en train de s'établir sur le plan économique.

2.3.2. Des dynamiques économiques entre monoactivité et diversification

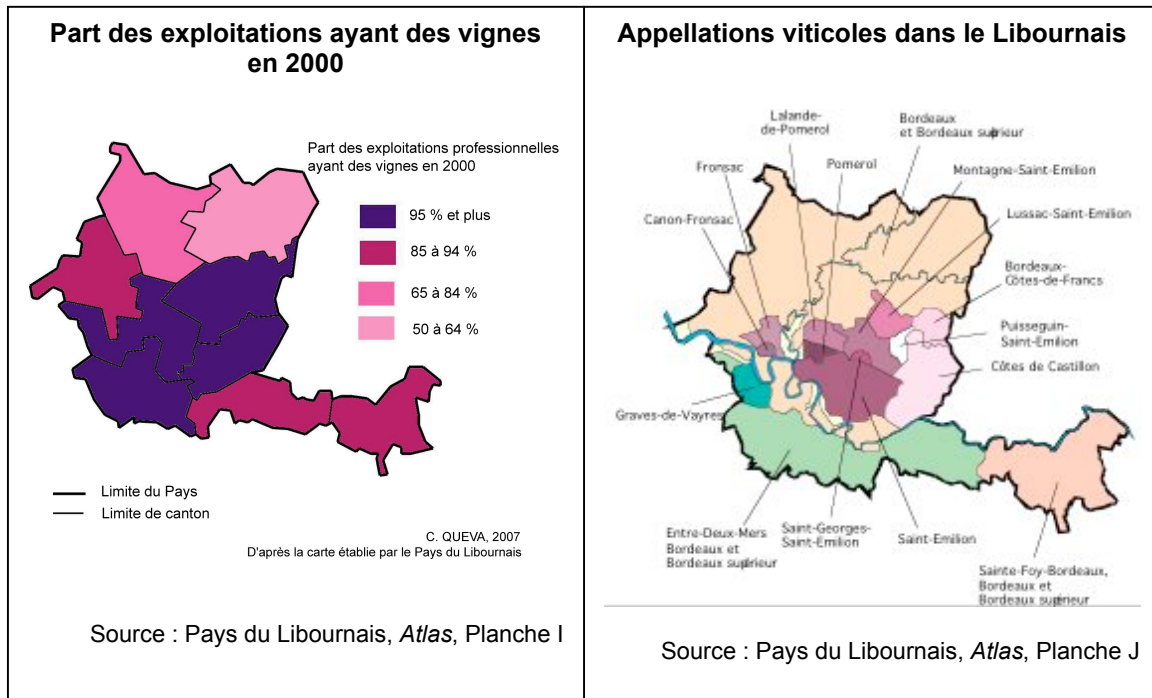
Les trois terrains ont comme point commun d'osciller entre une certaine tendance à la monoactivité — de type différent sur chaque terrain — et une réelle diversification, liée aux nouvelles fonctions et à l'intégration croissante de ces espaces : fonction résidentielle pour les migrants pendulaires, accueil de retraités, développement de zones d'activités à proximité des grands axes de communication, etc. Il ne s'agit pas ici de présenter de manière exhaustive l'économie de chacun des espaces étudiés, simplement d'en donner un aperçu général, en guise de cadrage transversal — par un regard croisé sur les trois terrains de recherche — destiné à mieux appréhender et analyser, dans les chapitres suivants, la mise en place de projets au sein de ces espaces.

2.3.2.1. *Le Libournais : une monoactivité viticole héritée*

Un premier élément est déterminant pour caractériser le Libournais en termes d'activités : la proximité urbaine (Libourne) et métropolitaine (Bordeaux). Ce sont ainsi 15 % de la population de l'ensemble du Libournais qui travaillent dans la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB). Ces taux atteignent même les 50 % dans les cantons occidentaux. À l'échelle du Libournais, c'est le canton de Libourne qui constitue le cœur du bassin d'emploi, même si d'autres pôles se distinguent (Saint-Denis-de-Pile, Pineuilh/Sainte-Foy-la-Grande, ou encore Coutras). Mais, au-delà de ces pôles d'emplois, le territoire est surtout marqué par la forte empreinte des activités

économiques liées à la vigne⁸¹ : « *l'unité paysagère du Libournais est principalement concrétisée par la vigne. Les paysages viticoles, très ordonnés, concourent en effet en grande partie à l'image que se font les visiteurs et les habitants de ce territoire* » (DTL, p. 18). Les cartes ci-dessous (carte 13), élaborées pour l'atlas du Pays du Libournais, illustrent ce poids de la vigne en termes de superficies agricoles et d'appellations, dont certaines sont parmi les plus renommées au monde (Saint-Émilion, Pomerol, etc.).

Carte 13. Le poids de l'activité viticole dans le Libournais



Au-delà d'une empreinte forte sur les paysages — sur lesquels je reviendrai dans le point suivant — la vigne est aussi au cœur du système économique libournais. En effet, si le secteur tertiaire s'impose en termes d'actifs (60 % des actifs du Libournais), l'activité agricole reste dominante en termes de superficies et en nombre d'établissements avec 31 % des établissements du Libournais (contre 28 % pour les services aux entreprises et 13 % pour le commerce et la réparation). Parmi ces établissements, « *désormais, 92 % des exploitations professionnelles du Libournais sont spécialisées en viticulture contre 82 % il y a 10 ans. Cette évolution se réalise au détriment des autres secteurs* » (DTL, p. 49), notamment au détriment des exploitations tournées vers la polyculture. On peut donc bien parler d'une tendance à la monoactivité viticole dans le domaine de l'agriculture. Il s'agit en fait d'une monoactivité assez

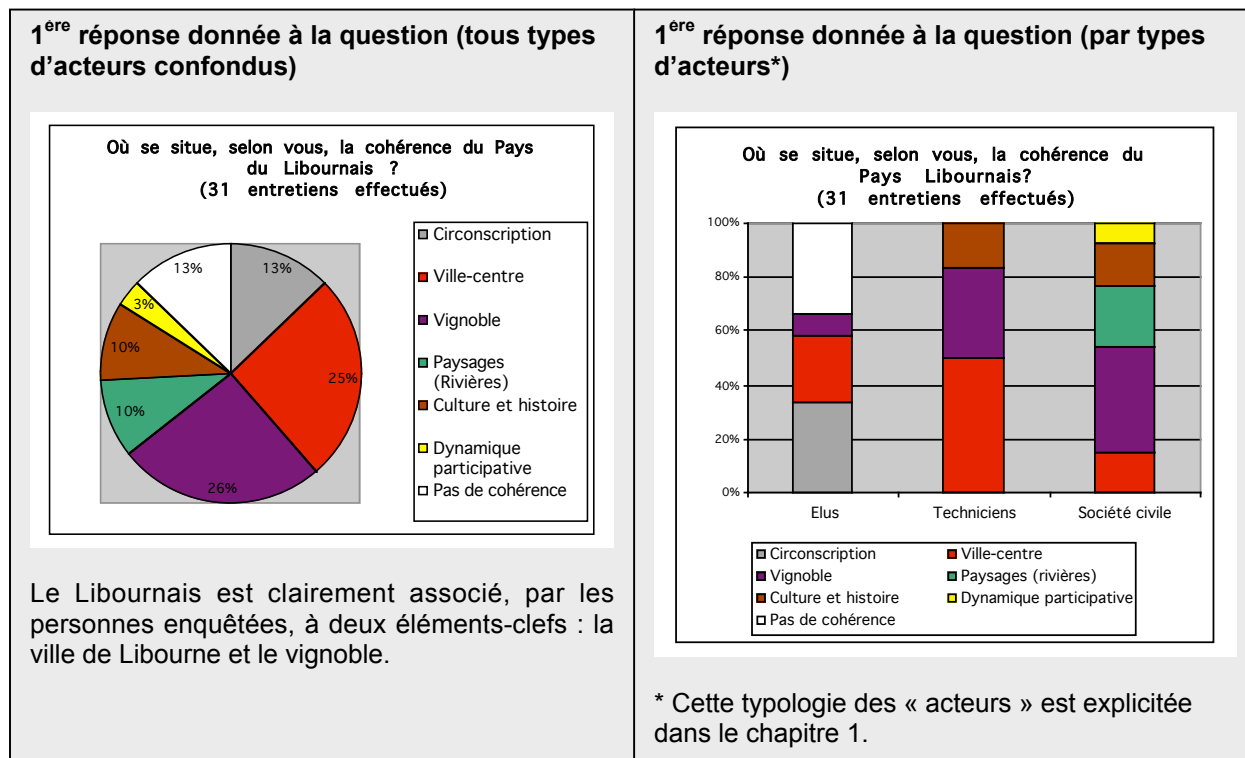
⁸¹ Naturellement, d'autres activités sont présentes dans le Libournais (élevage, artisanat, services, etc.). Elles ne sont pas évoquées ici par souci de synthèse et de confrontation avec les autres terrains, autour de l'idée de monoactivité.

générale, dans le sens où de nombreuses entreprises industrielles ou de service sont liées à la vigne. « *La viticulture est plus qu'une activité économique prospère. Elle est le socle d'une spécialisation et de la qualification de tout un territoire. Le secteur secondaire en est aujourd'hui fortement imprégné* » (DTL, p. 52). On compte ainsi, parmi les 10 % d'actifs travaillant dans l'industrie, 40 % d'actifs dans la seule filière de l'emballage (carton, imprimerie, bois, verre). « *En d'autres termes, un viticulteur génère de nombreux emplois en dehors de son exploitation, notamment dans l'industrie de l'emballage, où l'on dénombre quelques 30 entreprises représentant près de 3 000 emplois* » (ibid.). Les industries libournaises se localisent principalement dans les centres urbains (Libourne, Saint-Seurin-sur-l'Isle ou encore Coutras)⁸², le long des vallées de la Dordogne et de l'Isle, associées à des axes de communication au cœur des vignobles libournais. Dans le même ordre d'idée, on peut noter que « *le secteur tertiaire est lui aussi fortement influencé par la viticulture, notamment celui du commerce du vin qui représente plus de 300 entreprises, dont quelques-unes emploient plus de 50 salariés* » (ibid.). Le tourisme viticole joue aussi un rôle important dans l'économie régionale, notamment autour du vignoble de Saint-Émilion. On comprend ainsi que, lors des entretiens effectués auprès des principaux acteurs du développement local dans le Libournais, le poids de la vigne soit ressorti de manière assez nette à propos d'une question sur la cohérence de ce territoire. Les deux graphiques ci-dessous (figure 4) en sont une illustration. On peut noter sur le graphique en secteurs que, si 25 % des personnes enquêtées voient dans le Libournais avant tout un territoire organisé autour de sa ville-centre, Libourne, 24 % considèrent que c'est le vignoble qui fait la cohérence du territoire. Il s'agit là des deux réponses qui se distinguent le plus, devant la cohérence liée à l'arrondissement (circonscription) et l'absence de cohérence du territoire⁸³. On retrouve le poids de ces deux référents (ville-centre et vigne) dans le second graphique, représentant sous forme d'histogrammes empilés, les mêmes réponses par grands types d'acteurs. La vigne est la première réponse donnée, à la question sur la cohérence du Libournais, par les personnes faisant partie de la société dite « civile » (associations, chefs d'entreprise, individus investis dans le développement local, etc.).

⁸² Les cinq premières entreprises industrielles en termes d'effectifs salariés sont BSN (bouteilles), les Ateliers du Bélier (fonderie de métaux), Péchiney Emballage (capsules), Sanofi (médicaments) et Smurfit (carton). Ce sont toutefois les petites entreprises qui dominent largement dans le paysage industriel.

⁸³ Il ne s'agit pas, pour le moment, d'interpréter ces résultats, simplement de les prendre comme des sources d'information pour caractériser les terrains (argumentaires informatifs : voir tableau 2).

Figure 4. Où se situe la cohérence du Libournais, selon les personnes enquêtées ?



Source : C. QUÉVA (entretiens réalisées dans le Libournais en mars-avril 2005)
 (Pour les précisions méthodologiques : voir le chapitre 1)

Pour les techniciens (chargés de mission au Pays ou dans les communautés de communes), c'est le rôle de la ville-centre qui est valorisé, mais la vigne intervient comme deuxième élément essentiel de caractérisation du territoire. Enfin, pour les élus, les réponses sont différentes (cohérence par la circonscription / absence de cohérence) et mériteront d'être analysées par la suite. On peut retenir pour le moment qu'au-delà des statistiques, la vigne reste, pour les acteurs locaux rencontrés, un élément prégnant dans la cohérence du Libournais. Cette prégnance est à la fois synonyme d'identité pour le territoire mais aussi le signe d'une certaine fragilité. La tendance à la monoactivité peut être source de réelles difficultés dans le cas de crise de l'activité dominante. Or, si les grands vignobles restent pour l'instant relativement protégés, la plupart des exploitations viticoles et des entreprises liées aux vignobles de moindre qualité sont confrontées à une concurrence de plus en plus vive (HINNEWINKEL, 2002 et 2004 ; RÉJALOT, 2004). Se dessine ainsi la menace d'une rupture de l'équilibre de l'économie libournaise. D'où le souci d'une diversification à accentuer dans le cadre de projets de développement, comme j'y reviendrai ensuite.

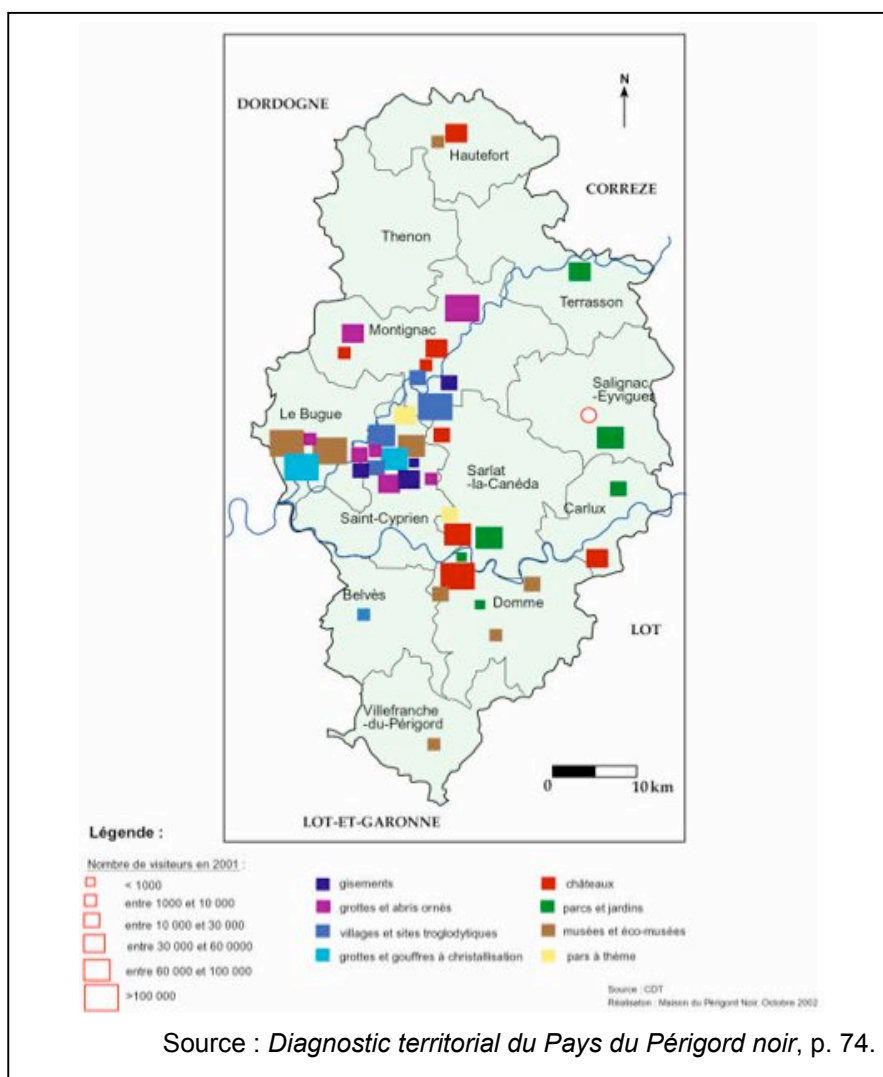
2.3.2.2. Le poids de l'activité touristique dans le Périgord noir

Dans le cas du Périgord noir, l'idée de monoactivité est valable également pour caractériser les activités principales de ce territoire, organisées autour d'un élément central : le tourisme.

Le Périgord Noir représente sur un espace réduit une exceptionnelle concentration d'offres touristiques en hébergements et activités, un capital inimitable et varié (nature, culture, culture, gastronomie et patrimoine), avec une période d'ouverture ample et un centre urbain et historique, Sarlat (DTPN, p. 70).

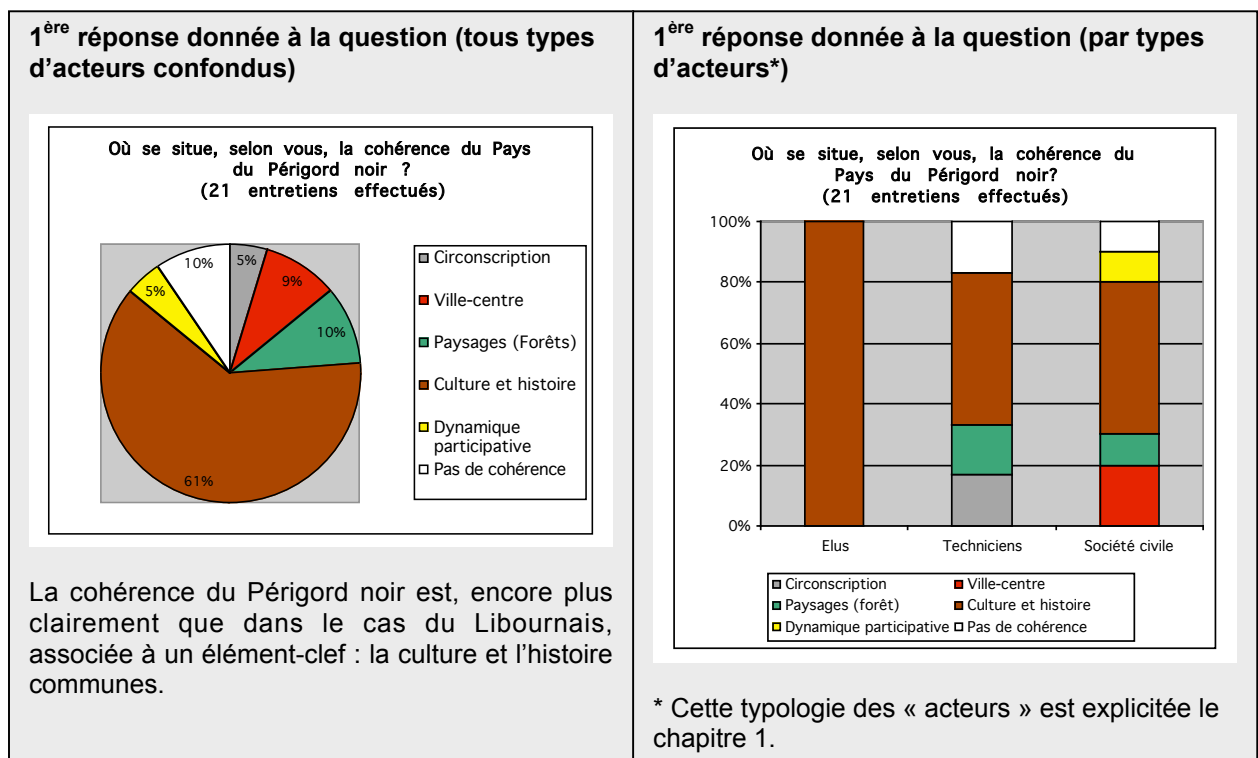
Le territoire regroupe 100 000 lits, soit 50 % de la capacité totale du département de la Dordogne. Les touristes sont majoritairement français (pour les 2/3) ; les étrangers sont principalement britanniques, belges, nord-américains et allemands. La carte 14 illustre l'importance de la fréquentation touristique dans le Périgord noir.

Carte 14. La fréquentation touristique dans le Périgord noir



Les cinq sites les plus fréquentés (du Périgord Noir comme du département) sont Lascaux II (350 000 visiteurs), le château de Castelnaud, l'aquarium du Bugue, le village du Bournat et le gouffre de Proumeyssac (120 000 visiteurs). Le poids du tourisme, outre la gastronomie régionale (BESSIÈRE, 2001), est lié à des paysages naturels et urbains spécifiques (voir 2.3.3.). C'est ce qui ressort d'une première analyse des entretiens effectués auprès des principaux acteurs du développement, comme l'illustrent les graphiques de la figure 5.

Figure 5. Où se situe la cohérence du Périgord noir selon les personnes enquêtées ?



Source : C. QUÉVA (entretiens réalisées dans le Périgord noir en avril-mai 2005)
(Pour les précisions méthodologiques : voir le chapitre 1)

L'idée d'une « *histoire commune qui commence à Lascaux* », pour reprendre les termes du *Diagnostic territorial*, est clairement fédératrice pour définir la cohérence du Périgord noir, aussi bien pour l'ensemble des acteurs rencontrés (61 % des réponses) que pour chacune des catégories d'acteurs identifiées. La très forte concentration de sites préhistoriques et historiques sur ce territoire, ou encore la gastronomie, font du Périgord noir un espace culturellement spécifique, identifié et identifiable (GASTILLEUR, 2004). On comprend, dès lors, que l'activité touristique joue un rôle majeur dans l'économie locale: « *le caractère touristique du Pays du Périgord Noir*

(évalué à près de deux millions de visiteurs) est une source incontestable de développement de tous les commerces, dont il oriente l'offre » (DTPN, p. 66). C'est ce qui explique notamment l'importance des commerces tournés vers les produits du terroir (truffe, châtaigne, noix, foie gras, etc.). Ces activités touristiques et commerciales permettent ainsi un relatif maintien des activités agricoles (11 % des actifs), de plus en plus d'agriculteurs se tournant, par ailleurs, vers la pratique de l'agri-tourisme (gîtes, chambres d'hôtes, ventes à la ferme, etc.). Même si l'activité touristique, directe ou induite, est un réel facteur de développement économique, l'idée d'un « tout tourisme » constitue également une menace pour le territoire, comme l'évoque le *Diagnostic territorial* du Pays :

L'exemple de Sarlat est cité : la saison estivale fait fuir les consommateurs locaux et prive les commerçants traditionnels de leur clientèle fidèle. Ces consommateurs restent « chez eux » ou s'arrêtent en périphérie pour acheter en grande surface. Outre que le tourisme fait peur aux résidents des villes centres à cause des embouteillages qu'il provoque, il contribue à la dislocation du commerce par l'arrivée de commerces « spécialistes du tourisme » qui n'ont rien d'authentique. 25 % des commerces sarladais par exemple sont saisonniers ; par ailleurs, le fort accroissement de la demande saisonnière pousse les grands distributeurs à augmenter leur surface, renforçant leur pouvoir d'attraction qui provoque un déséquilibre des formes de distribution une fois la saison passée (DTPN, p. 66).

Naturellement, au-delà de la tendance à la monoactivité touristique, et comme dans le Libournais, d'autres activités contribuent au développement économique régional ; on pourra se référer au *Diagnostic territorial* pour plus de précisions⁸⁴. Retenons simplement que, sur le plan industriel, deux principaux pôles d'emplois se dégagent. Ils correspondent aux espaces les plus urbanisés : le Sarladais et le Terrassonnais. L'industrie agro-alimentaire (plats cuisinés, biscuiterie, spiritueux, etc.) y est centrale, aux côtés de la fabrication de matériel médical (Sarlat), de papier carton et d'articles en caoutchouc (à Terrasson).

2.3.2.3. La Thuringe du Sud-Ouest sur le chemin de la monoactivité touristique

L'idée de monoactivité est certainement moins prégnante dans le cas allemand que sur les deux terrains français. Elle se renforce toutefois véritablement, avec le développement croissant de l'activité touristique. Cette remarque peut sembler, de prime abord, paradoxale, dans le sens où la région présente des activités plutôt

⁸⁴ Le diagnostic territorial est téléchargeable à partir du site du Pays : <http://www.pays-perigord-noir.com>

diversifiées. Les superficies de la Thuringe du Sud-Ouest sont en grande partie couvertes de forêts (46 % des superficies) ou tournées vers l'activité agricole (40 % des superficies). L'activité d'élevage domine largement, principalement pour la production de lait, ainsi que, dans une moindre mesure, de viande. Si le caractère rural domine largement dans les paysages, l'activité industrielle héritée est également à mentionner. Elle est la caractéristique de la majorité des nouveaux *Länder*, dans la continuité des politiques d'industrialisation massive aux temps de l'ex-RDA. Toutefois, comme pour les dynamiques démographiques, la Thuringe du Sud-Ouest se distingue des autres espaces de l'ex-RDA, mais aussi de l'ex-RFA, en ce qu'elle apparaît, comparativement sous-industrialisée : « *Die bisherige, planwirtschaftlich orientierte "Über-industrialisierung" ist vergleichsweise zu den alten Bundesländern einer "Unter-industrialisierung" »*⁸⁵. Ceci s'explique notamment par le caractère rural et forestier de la région (Forêt de Thuringe, Rhön) ainsi que par sa position périphérique au temps de l'Allemagne divisée⁸⁶. De ce fait, la transition vers l'économie de marché a été moins difficile que dans d'autres espaces de l'ex-RDA. Même si l'industrie était très présente dans les villes moyennes de la région, elle relevait d'entreprises de taille moyenne, ce qui a favorisé, par la suite, leur reconversion en PME ou, dans le pire des cas, ce qui a limité le nombre de personnes se retrouvant au chômage. Comme le note H. Roth (2006, p. 105) :

La Thuringe et la région de Chemnitz s'individualisent nettement au sein des nouveaux Länder : l'augmentation des effectifs concerne presque toutes les branches, sauf le textile et le verre-céramique ; elle y est particulièrement forte dans la métallurgie, l'électronique, mais aussi dans l'automobile.

La Thuringe du Sud-Ouest est aussi l'espace le moins sinistré de Thuringe, avec des taux de chômage toujours inférieurs à la moyenne du *Land* (18,6 % en 2005). L'arrondissement de Sonneberg, au sud-est de la région, a le taux de chômage le plus bas de Thuringe (14,2 %) ; Eisenach est l'espace le moins bien placé de la région, avec 17 % de chômeurs en 2005⁸⁷. Aujourd'hui, l'industrie de Thuringe du Sud-Ouest reste

⁸⁵ *Regionaler Raumordnungsplan Südthüringen* (1999), p. 37. Traduction personnelle : la surindustrialisation héritée des orientations de l'économie planifiée est, en comparaison avec les anciens *Länder*, une sous-industrialisation.

⁸⁶ La Thuringe du Sud-Ouest actuelle, était limitée à l'Ouest et au Sud par l'ancien rideau de fer. Elle n'était donc pas une région stratégique pour l'ex-RDA, en termes de développement industriel. La situation est totalement inversée aujourd'hui (situation centrale, intégration croissante, différentiel économique favorable aux entreprises, etc.).

⁸⁷ Les autres taux de chômage sont de 15,2 % pour Suhl, 14,5 % pour le Wartburgkreis, 15 % pour l'arrondissement de Schmalkalden-Meiningen et 15,5 % pour celui d'Hildburghausen. Les principales villes de Thuringe (Erfurt, Gera ou Weimar) ont toutes des taux de chômage supérieurs à 20 %. Sur mes terrains français, le taux de chômage était, en décembre 2005, de 10,2 % pour la zone d'emploi Libourne-

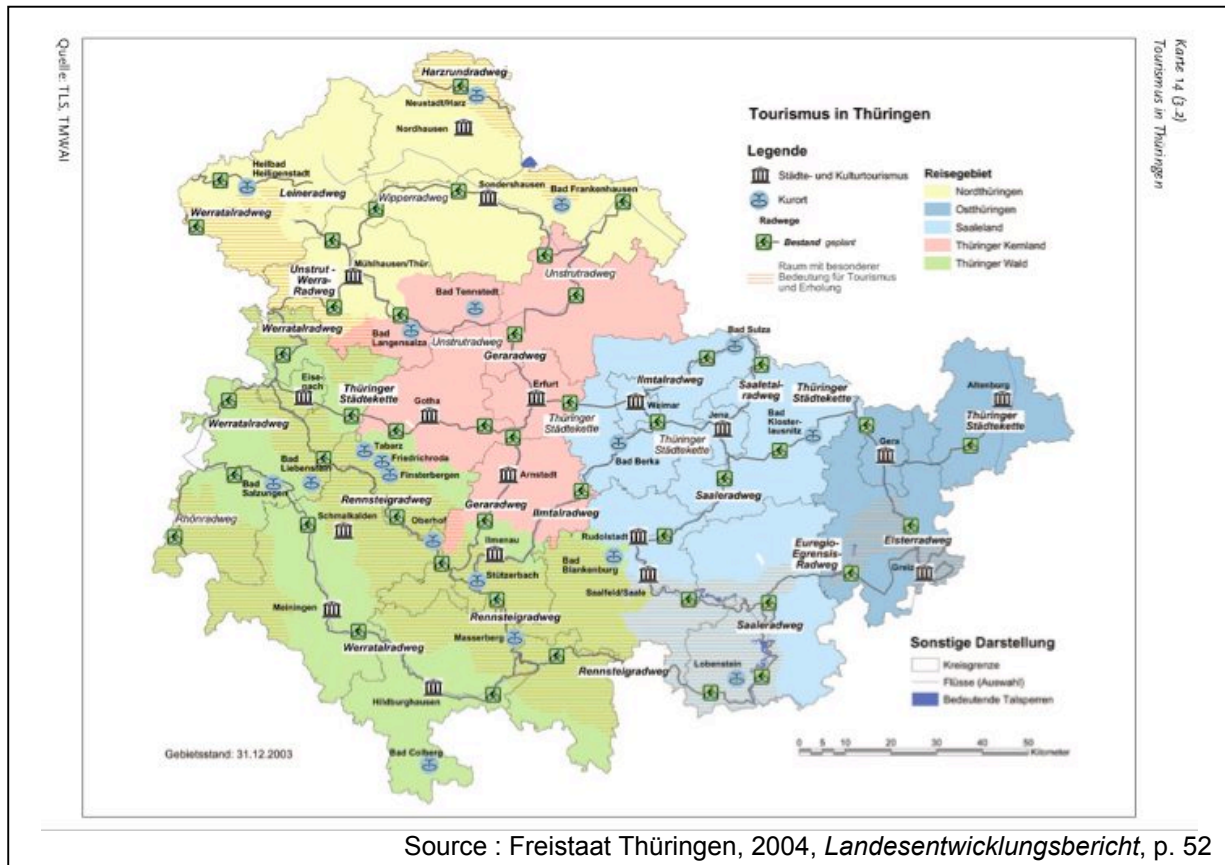
concentrée dans les centres urbains : automobile à Eisenach, jouet à Sonneberg, machine-outil à Schmalkalden, électronique, automobile, armes pour le tir et la chasse à Suhl⁸⁸. Mais à l'échelle de l'ensemble de la région, c'est une autre activité qui est désormais centrale : le tourisme. La Thuringe du Sud-Ouest est ainsi la première destination, en nombre de touristes par an, après les trois villes d'Erfurt, Weimar et Gotha. Les arrondissements de Schmalkalden-Meiningen et d'Eisenach (voir carte 6 ou planche cartographique) se placent ainsi en 4^{ème} et 6^{ème} positions sur les 23 arrondissements de Thuringe, avec 268 388 visiteurs en 2005 pour le premier, et 164 582 visiteurs le second (données du TLS⁸⁹). Deux autres arrondissements de la région sont, par ailleurs, aux deux premières positions dans le *Land* pour la durée des séjours : 6,5 jours pour l'arrondissement de la Wartburg, et 4,5 jours pour celui d'Hildburghausen. Déjà au temps de la RDA, la Thuringe du Sud-Ouest était un lieu de destination touristique, aussi bien l'été (randonnée, tourisme culturel) que l'hiver (ski de fond). Plusieurs éléments peuvent être retenus pour illustrer cette idée, comme l'illustre la carte 15. La Thuringe du Sud-Ouest y est englobée dans un espace touristique plus vaste, représenté en vert sur la carte : celui de la forêt de Thuringe (*Thüringer Wald*). Cette région est traversée par le Rennsteig, célèbre chemin de randonnée situé sur la ligne de crête de la forêt de Thuringe. Il constitue non seulement une limite culturelle et linguistique — entre l'Allemagne centrale, au nord, et la Franconie, au sud — mais aussi administrative, entre les régions d'aménagement de Thuringe du centre et de l'Est et la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest. Celle-ci dispose aussi d'un riche patrimoine culturel et architectural (Wartburg à Eisenach, maisons à colombages et en ardoises, en particulier à Schmalkalden et Hildburghausen, théâtre de Meiningen, etc.). Plus au sud, la vallée de la Werra et les collines de la Rhön sont également des espaces touristiques, en particulier pour la randonnée. Enfin, la station de sports d'hiver d'Oberhof, au nord-ouest de Suhl, accueille régulièrement diverses manifestations sportives (ski de fond, saut à ski). Elle s'intègre à un vaste circuit de pistes de ski de fond dans toute la forêt de Thuringe. La pratique des sports d'hiver dans cette région remonte à l'époque de la RDA : les autorités avaient d'ailleurs construit un imposant hôtel qui domine aujourd'hui encore la ville de Suhl.

Montpon-Sainte-Foy-la-Grande, de 9% pour la zone d'emploi de Terrasson et de 10,3 % pour celle de Sarlat (Données INSEE Aquitaine).

⁸⁸ La ville de Suhl est marquée par une ancienne tradition dans la fabrication d'armes (armes de guerre).

⁸⁹ Thüringer Landesamt für Statistik.

Carte 15. Le tourisme en Thuringe



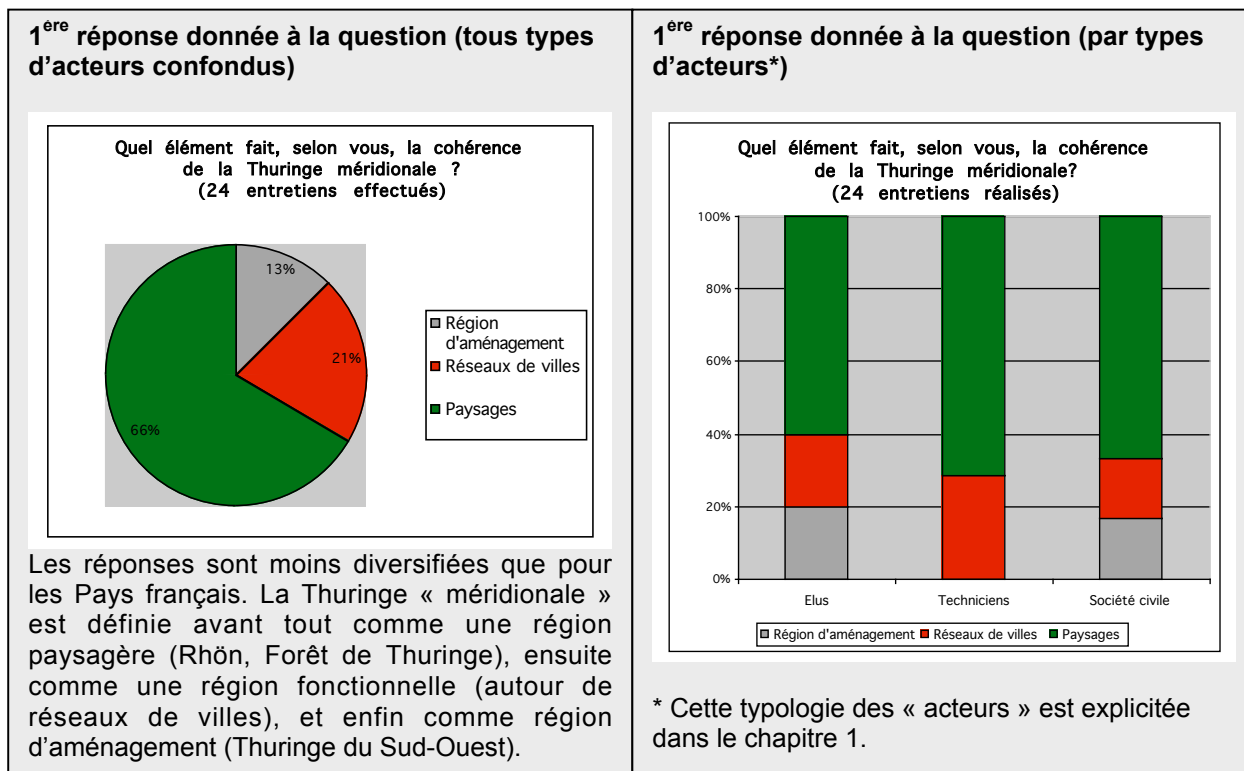
Le tourisme est devenu le nouveau « point fort » de la région, touchée, comme le reste de l'ex-RDA, par la difficile conversion à l'économie de marché. La Thuringe du Sud-Ouest présente toutefois l'avantage, on l'a vu, de disposer d'un héritage moins lourd en termes de structures économiques, marquées par la sous-industrialisation. Par ailleurs, elle bénéficie d'une rente de situation :

- au centre de l'Allemagne et à l'intersection de nouveaux grands axes de communication (voir *supra*) ;
- à la frontière avec la Bavière et la Hesse, ce qui a, certes, encouragé les migrations définitives en direction de ces espaces économiquement favorisés, mais aussi accéléré les migrations pendulaires et l'arrivée de nouvelles entreprises de l'ouest de l'Allemagne ;
- dans des cadres paysager et culturel spécifiques (la Forêt de Thuringe et la Franconie), qui la tournent vers le Sud et la Bavière.

Nous verrons plus loin que ces éléments ont pu jouer un rôle dans l'émergence de projets de développement avec, toujours en arrière-plan, la volonté de valoriser la région comme un espace touristique. Cette relative tendance à la monoactivité touristique peut apparaître comme un double potentiel de développement pour les acteurs locaux : soit

comme un remède direct aux difficultés économiques (reconversions vers l'accueil et l'hébergement touristiques, agri-tourisme) ; soit comme un vecteur indirect de valorisation des autres secteurs (aspect attractif des cadres paysagers de la Forêt de Thuringe ou encore de la Rhön pour l'accueil d'entreprises, la construction de nouvelles infrastructures de communication).

Figure 6. Où se situe la cohérence de la Thuringe du Sud-Ouest, selon les personnes enquêtées ?



Source : C. QUÉVA (entretiens réalisées en Thuringe du Sud-Ouest en juillet-août 2005)
(Pour les précisions méthodologiques : voir le chapitre 1)

Il est ainsi logique de retrouver, dans le cadre des entretiens, l'importance de ce cadre paysager/touristique en tant qu'élément de définition de l'espace étudié (figure 6). La Thuringe du Sud-Ouest⁹⁰ est ainsi clairement associée, par 66 % des personnes enquêtées, aux cadres paysagers et touristiques évoqués précédemment, notamment la Rhön et surtout la forêt de Thuringe. On peut noter que la référence aux paysages régionaux domine ici dans les réponses des trois catégories d'acteurs identifiées (élus, société civile et techniciens).

⁹⁰ Les personnes enquêtées employaient généralement le terme « Südhüringen » (Thuringe du Sud) pour parler de l'espace régional au sens large, correspondant en fait à la Thuringe du Sud-Ouest. J'ai préféré conserver ce dernier terme pour mieux différencier l'espace régional le plus large des projets plus localisés comme l'Association de villes de Thuringe du Sud (comme j'y reviendrai ensuite).

Chacun des terrains de recherche est donc marqué par la domination et/ou le renforcement d'un type d'activité : le tourisme en Thuringe du Sud-Ouest et dans le Périgord noir, et les activités liées à la vigne dans le Libournais. Le poids de ces activités est à prendre en compte avec les mutations en cours sur chaque terrain : intégration croissante par de nouveaux axes de communication, interpénétration de plus en plus étroite entre le rural et l'urbain, souci de diversification des activités⁹¹. L'ensemble de ces dynamiques est aussi très prégnant dans les représentations des acteurs, étant une composante forte des paysages de chacun des espaces étudiés.

2.3.3. Des dynamiques paysagères marquées par un souci de préservation

Le dernier thème retenu pour qualifier les terrains de recherche d'espaces d'entre-deux ou d'espaces critiques est celui des mutations paysagères. À cet égard, sur chacun des espaces étudiés, des dynamiques paradoxales sont à l'œuvre. Tout d'abord, l'intégration croissante des espaces ruraux et urbains, en particulier dans le Libournais et en Thuringe du Sud-Ouest, aboutit à un certain mitage de l'espace et à des dynamiques paysagères que l'on pourrait qualifier de négatives, étant associées à une certaine uniformisation des paysages. On retrouve également des dynamiques négatives dans le Périgord noir, même si elles sont, cette fois, liées plutôt à des formes de déprise de l'espace rural. Il n'en reste pas moins que la variété des paysages naturels et la richesse du patrimoine architectural sur chacun des terrains aboutissent à la mise en place d'espaces protégés et à un souci de patrimonialisation des paysages. On pourrait citer, dans le Libournais le « Contrat rivières », la charte forestière, ou encore le classement de Saint-Émilion au patrimoine mondial de l'UNESCO. Dans le Périgord noir, outre le nombre de sites classés et inscrits, une charte forestière ainsi que des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et du paysage (ZPPAUP) contribuent à cette dynamique de préservation. Enfin, en Thuringe du Sud-Ouest, les réserves de biosphère de la Rhön et de la Vessertal, classées par l'UNESCO, ainsi que les sites classés de la Wartburg, du centre-ville de Schmalkalden ou d'Hildburghausen, s'inscrivent dans une perspective semblable. Les paysages ruraux, ainsi que les paysages urbains et architecturaux sont conçus comme autant de ressources pour le développement du tourisme. Pour donner une vision d'ensemble de ces paysages, les grands caractères paysagers de chaque terrain ont été représentés sous la forme d'un tableau illustratif synthétique (illustration 1).

⁹¹ Cette idée sera précisée un peu plus loin, lors de l'analyse des projets de développement.

**Illustration 1. Le cadre géographique d'ensemble des terrains de recherche
(planche photographique)**


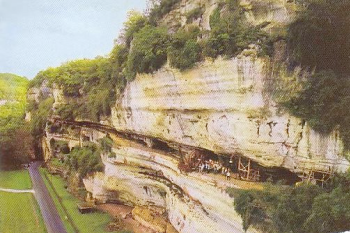










	LIBOURNAIS	PERIGORD NOIR	THURINGE DU SUD-OUEST
Paysages « naturels » ou agricoles	<p>Des paysages agraires viticoles</p>  <p>Vigne à Néac (QUÉVA, mars 2005)</p>	<p>Des paysages naturels karstiques</p>  <p>La Roque Saint-Christophe (Sites en Périgord, Carte routière 2004)</p>	<p>Des paysages forestiers de moyenne montagne</p>  <p>Forêt de Thuringe (QUÉVA, août 2005)</p>
Types d'habitat caractéristique	<p>Habitat entouré de vignobles</p>  <p>Saint-Christophe-des-Bardès (Office de tourisme du Lussacais)</p>	<p>Habitat perché</p>  <p>Belvès (Office de tourisme du Pays de Belvès)</p>	<p>Habitat de fonds de vallées</p>  <p>Suhl (QUÉVA, juin 2005)</p>
Architecture	<p>Pierre de taille</p>  <p>Eglise de Génissac (QUÉVA, mars 2005)</p>	<p>Pierre de taille</p>  <p>Maison de La Boétie à Sarlat (QUÉVA, mai 2005)</p>	<p>Colombage</p>  <p>Schmalkalden (QUÉVA, Août 2005)</p>
Nouvelles voies de communication	<p>Le viaduc des Barrails près de Libourne (A89)</p>  <p>L'autoroute A89 (QUÉVA, juin 2006)</p>	<p>L'autoroute A89 en chantier au nord du Périgord noir</p>  <p>(Charte du pays du Périgord noir, 2003)</p>	<p>L'axe Erfurt/Schweinfurt par la forêt de Thuringe</p>  <p>(QUÉVA, Juin 2005)</p>

Illustration 2. Les paysages du Libournais en photographies

DTL, p. 9 : « Pays de plateaux, de collines, traversé par de grandes vallées, le Pays du Libournais offre une remarquable palette de paysages à échelle humaine ».



Vigne à Néac (QUÉVA, mars 2005)

DTL, p. 18 : « L'unité paysagère du Libournais est principalement concrétisée par la vigne. Les paysages viticoles, très ordonnés, concourent en effet en grande partie à l'image que se font les visiteurs et les habitants de ce territoire »



Saint-Christophe-des-Bardès (Office de tourisme du Lussacais)

DTL, p. 10 : « L'habitat est groupé en villages tas (...). On voit également apparaître l'habitat de type château, grande maison et parc au milieu des vignes. Mais le paysage paraît inachevé car la forêt, le taillis sont toujours présents et ont même gagné par endroits sur les terres abandonnées par l'ancienne polyculture »



Eglise de Génissac (QUÉVA, mars 2005)

DTL, p. 64 : « Le Pays du Libournais, terre de confluence, de passage, et d'accueil, enrichie de multiples migrations au cours de son histoire, offre un potentiel de grande qualité en matière de patrimoine bâti. L'abondance du patrimoine, mais aussi des inventaires qui en ont été réalisés (...) constitue un atout important pour le territoire »



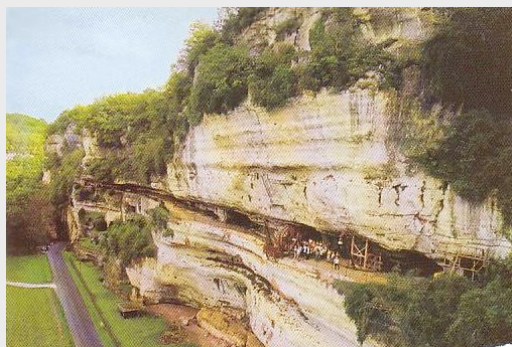
L'autoroute A89 (QUÉVA, juin 2006)

DTL, p. 37 : « Le Libournais est traversé d'ouest en est par un nouvel axe : l'autoroute A.89 (...). Cet axe majeur devrait à terme assurer la liaison Bordeaux/Clermont-Ferrand et partant Lyon et l'Europe centrale »

Source des citations : *Diagnostic territorial du Pays du Libournais* (DTL).

Illustration 3. Les paysages du Périgord noir en photographies

DTPN, p. 19-20 : « L'expression Périgord Noir provenait de la dominante du couvert forestier qui possédait au sud de la Vézère et de la Dordogne d'importants massifs de chênes verts à feuillage persistant dont la couleur verte assombrit les collines et les falaises en hiver »



La Roque Saint-Christophe (Sites en Périgord, Carte routière)

DTPN, p. 20 : « le relief karstique avec ses grottes, ses abris sous roche, ses eaux souterraines, ses sources que les hommes de la préhistoire ont si bien appréciés, occupant dès 440 000 ans avant notre ère les vallées de la Vézère et de la Dordogne »



(Charte du pays du Périgord noir, 2003)

DTPN, p. 11-12 : « le Périgord Noir [possède] une surface [forestière] de 105.000 hectares, soit un taux de boisement de 49,5 % dominé par les taillis en majorité de châtaignier »
P. 30-31 : « le chantier de l'A89 avance (livraison progressive des tronçons entre 2003 et 2007) »



Belvès (Office de tourisme du Pays de Belvès)

« la pierre, cette roche calcaire crétacée ocre jaune, le matériau de base de tout patrimoine bâti, toiture comprise, de la cabane au château, en passant par l'église, qui donne au village, au bourg, à la ville cet aspect si particulier »

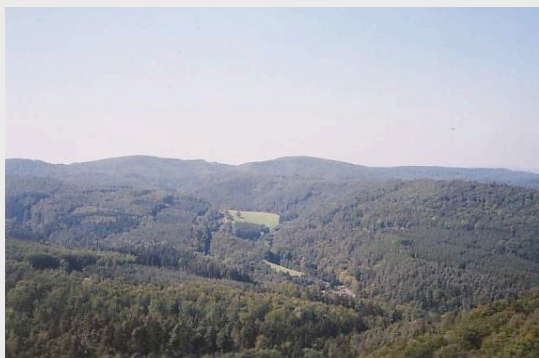


Maison de la Boétie à Sarlat (QUÉVA, mai 2005)

Source des citations, *Diagnostic territorial du Pays Périgord noir* (DTPN)

Illustration 4. Les paysages de Thuringe du Sud-Ouest en photographies

REITEL, 1986, p. 341: « Les roches cristallines et schisteuses contiennent de nombreux minerais métallifères (...). Avec la couverture boisée qui s'étendait sur tout le massif, cette partie de la Thuringe présentait des richesses à l'origine de sa colonisation et de son développement ».



Forêt de Thuringe, depuis Eisenach (QUÉVA, août 2005)

RROP, p. 72 : « eine abwechslungsreiche, waldreiche Mittelgebirgslandschaft »

Un paysage changeant de moyenne montagne forestière



Suhl (QUÉVA, juin 2005)

« (...) im Tal der Hasel, das links und rechts von dem sanftwelligen, dicht bewaldeten Buntsandstein-Vorgebirge gesäumt wird » (<http://www.suhl-tourismus.de/>)

... dans la vallée de la Hasel bordée, sur ses deux rives, de collines de gré, doucement ondulées et couvertes de forêts



Schmalkalden (QUÉVA, Août 2005)

RROP, p. 106-107 :

« (...) vorwiegend in den Stadtkernen der Städte Schmalkalden, Meiningen, Bad Salzungen, Hildburghausen und Sonneberg vorhandene kultur-historisch bedeutsame Bausubstanz verschiedener Jahrhunderte (...) »

... des constructions aux matériaux vieux de plusieurs siècles, d'intérêt culturel et historique, plus particulièrement dans les centres-villes de Schmalkalden, Meiningen, Bad Salzungen, Hildburghausen et Sonneberg.



(QUÉVA, Juin 2005)

RROP, p. 72 : « Südwestthüringen gehört zwar nicht zu den dicht besiedelten Regionen der Bundesrepublik, hat aber ein verhältnismäßig engmaschiges Verkehrsnetz »

La Thuringe du Sud-Ouest ne fait pas partie des régions fortement urbanisées d'Allemagne, mais dispose, proportionnellement, d'un réseau de voies de communication particulièrement dense

Ces photographies ne sont que quelques clichés emblématiques des paysages sur les espaces étudiés — le paysage pouvant être conçu comme « *l’affichage polysémique (conscient ou inconscient) dans un espace et dans un milieu donnés, des projets, héritages, règles, bornes et dynamiques d’une société, qui permet le balisage et l’identification d’un territoire* » (MORIN, 2001, p. 325). Les illustrations 1 à 4 n’ont pas de visée exhaustive et sont mobilisées pour illustrer les grandes caractéristiques paysagères de chaque terrain, autour de quatre éléments : les paysages « naturels » ou agricoles, l’organisation de l’habitat, le type d’architecture et le rôle des nouveaux axes de communication. Le choix de ces photographies s’est fait en fonction des principaux caractères paysagers décrits dans les *Diagnostics territoriaux* des Pays du Libournais et du Périgord noir et dans le plan régional de Thuringe du Sud-Ouest, ou évoqués par les acteurs enquêtés. J’en ai retenu quelques citations emblématiques pour accompagner chacune des photographies (illustrations 2 et 3). Dans les *Diagnostics territoriaux* étudiés, les paysages occupent une place centrale dans la définition des territoires, et sont évoqués à chaque fois dans la première partie des documents : « Le cadre géographique et historique » (Libournais), « Qui sommes-nous ? » (Périgord noir). Ils sont une composante identitaire forte, en particulier dans le Périgord noir, où la dénomination-même fait référence, historiquement, aux paysages forestiers. Dans la Thuringe du Sud-Ouest, les paysages — forestiers, notamment — jouent un rôle important dans la définition de cet espace. Dans le plan régional (*Regionaler Raumordnungsplan Südthüringen*, 1999), les paysages « naturels » (*Naturräume*) sont au cœur des préoccupations des aménageurs. Dès le début du chapitre « *Natur und Landschaft* » (« Nature et paysage »), les deux réserves de biosphère de la Rhön et de la Vessertal sont évoquées comme exemples emblématiques de façonnement et de développement paysagers écologiques : « *Insbesondere sollen die Biosphärenreservate “Rhön” und “Vessertal” als Beispiele ökologischer Landschaftsgestaltung und -entwicklung ausgeprägt werden* » (RROP, p. 61). De fait, les paysages forestiers restent le cadre paysager dominant en Thuringe du Sud-Ouest. Celle-ci est d’autant plus différenciée vis-à-vis du reste de la Thuringe qu’elle est marquée par une culture et des dialectes spécifiques, rattachant la région à la Franconie et au sud de l’Allemagne. La limite avec le reste de la Thuringe et l’Allemagne du nord est incarnée par le Rennsteig, chemin de randonnée, évoqué précédemment, situé sur la ligne de crête de la Forêt de Thuringe. Celle-ci est ainsi intéressante en ce qu’elle constitue à la fois, par son versant sud, l’unité de la Thuringe du Sud-Ouest et, par sa ligne de crête, la limite nord de cette région.

Les caractères paysagers retenus pour cette présentation très générale ne donnent naturellement qu'un aperçu incomplet de la diversité des paysages de chaque espace étudié⁹². Sur chaque terrain, les dynamiques paysagères sont marquées par l'idée d'intégration : intégration « géographique » par les nouveaux axes de communication, interpénétration croissante des espaces ruraux et des espaces urbains, intégration politico-économique dans le cas allemand avec la Réunification. En termes paysagers, cette intégration multiple est susceptible d'être synonyme de dégradation. Les *Diagnostics territoriaux* des Pays français déplorent ainsi le phénomène du mitage, en particulier autour de Sarlat ou à l'ouest du Libournais. En Thuringe du Sud-Ouest, les départs de population en direction de la Bavière, au début des années 1990, ont abouti à la constitution de friches industrielles et à des paysages urbains sinistrés. Sonneberg en garde encore quelques traces en plein centre-ville. Depuis la fin des années 1990, un certain renouveau se manifeste, en lien avec les opérations de rénovations et de réhabilitations dans les centres anciens (Suhl, Hildburghausen, Schmalkalden, Meiningen, Eisenach) et le développement touristique. Le différentiel économique entre la Thuringe et la Bavière a aussi favorisé l'accueil de nouvelles entreprises en Thuringe du Sud-Ouest (ROTH, 2006). Mais l'enjeu est désormais de maîtriser ces nouvelles formes de développement. C'est l'objet des projets établis par les acteurs locaux.

Avant d'analyser ceux-ci, on peut retenir que chacun des terrains présente des spécificités paysagères qui leur assurent une certaine unité, synonyme de cohérence et de différenciation avec les espaces voisins. Pour les acteurs locaux comme pour les visiteurs, le Libournais est associé avant tout à la vigne, le Périgord noir à ses forêts et à ses sites touristiques, et la Thuringe du Sud-Ouest à la forêt de Thuringe. Cette unité est, certes, un enjeu central quant à la définition d'un projet de développement. Toutefois, elle est aussi un élément à dépasser pour rendre ce projet réellement efficace, d'abord parce que les paysages en question ne sont pas toujours exclusivement limités à un espace en particulier. La Forêt de Thuringe concerne ainsi trois régions d'aménagement, la Rhön trois *Länder*. Il s'agit, par ailleurs, à la fois de valoriser des ressources existantes mais aussi de chercher à en créer de nouvelles. Dans le Libournais, par exemple, le développement ne doit pas se limiter à la création d'activités dans le secteur viticole. Le même souci de diversification — en plus de l'activité touristique, cette fois — peut être évoqué dans le Périgord noir ou en Thuringe du Sud-Ouest.

⁹² Il s'agissait surtout ici d'en proposer une lecture transversale, destinée à faciliter la connaissance du cadre paysager de mes terrains de recherche.

Conclusion du chapitre deuxième

Les terrains de recherche ont été présentés volontairement en parallèle les uns aux autres. Il s'agissait de les aborder, non de manière monographique et exhaustive, mais de manière transversale, sur le mode de la confrontation, autour de grandes thématiques : leur situation de périphéries relatives, leur caractérisation générale en tant qu'espaces à dominante rurale et leurs dynamiques d'ensemble, sur les plans démographique, économique et paysager. À chaque fois, l'idée d'espaces critiques a été retenue comme grille de lecture, afin de mettre en valeur les ambiguïtés et la complexité de ces espaces d'entre-deux. C'est ainsi qu'une certaine cohérence interne de chaque terrain a pu être mise en évidence. En tant qu'espaces d'entre-deux, les terrains sont caractérisés :

- par une tension entre une situation périphérique, actuelle ou héritée, et une intégration croissante par de nouveaux axes de communication ;
- par la présence marquée d'une ville-centre — Libourne, Sarlat, Suhl (et éventuellement Eisenach) — susceptible de faire émerger des tensions et des concurrences avec les espaces ruraux environnants, comme on le verra ;
- par des dynamiques d'ensemble ambiguës :
 - des dynamiques démographiques positives mais freinées par le vieillissement de la population, sur les terrains français ; des dynamiques démographiques négatives en Thuringe du Sud-Ouest, mais une situation plus favorisée que les autres *Länder* de l'ex-RDA ;
 - une économie marquée par un héritage ou une tendance à la monoactivité (viticole dans le Libournais, touristique dans le Périgord noir et en Thuringe du Sud-Ouest) ;
 - des dynamiques paysagères associées à l'idée de préservation mais aussi à celle d'ouverture par l'intégration de ces espaces à différents niveaux (intégration par les axes de communication, interpénétration des espaces ruraux et des espaces urbains).

Cette présentation des terrains de recherche constitue une première étape dans l'appréhension du local comme grille d'analyse, précédant une approche du local comme nouvelle échelle du développement. Il s'agit maintenant de voir en quoi les politiques d'aménagement ont pu, malgré un héritage de pratiques exogènes et centralisées (chapitre III), valoriser les espaces locaux (chapitre IV) comme nouveau cadre du développement.

Chapitre troisième

Les héritages en matière d'aménagement et de réformes territoriales : le poids des approches exogènes

Le chapitre troisième constitue le premier volet de l'analyse des politiques d'aménagement en France et en Allemagne. Il complète le précédent en termes de cadrage des espaces locaux étudiés. Ce cadrage s'éloigne toutefois des seuls terrains de recherche pour se centrer sur l'échelle nationale des politiques française et allemande d'aménagement, avant l'analyse de la valorisation actuelle du local comme nouvelle échelle du développement, dans le chapitre quatrième. Après être parti d'une analyse localisée des terrains de recherche, il s'agit maintenant d'interroger les héritages permettant de comprendre comment l'échelon local est conçu, par les nouvelles politiques d'aménagement françaises et allemandes, comme un point de départ dans l'élaboration des projets de développement. En effet, la transformation des espaces locaux est aujourd'hui au cœur des préoccupations des politiques d'aménagement dans les deux États étudiés. Celles-ci considèrent que la gestion et l'aménagement des espaces locaux se doivent d'accorder une place centrale aux « acteurs locaux », aux « potentiels endogènes », aux « innovations locales » — autant de termes qui mériteront d'être questionnés. L'action exogène, celle de l'État notamment, n'est cependant pas conçue comme contradictoire avec ce mouvement. Au contraire, les échelons territoriaux supérieurs apparaissent davantage comme des instances de cadrage et de régulation, permettant la coordination des politiques locales de développement territorial.

La perspective comparative que je mobilise vise à interroger, dans les troisième et quatrième chapitres, les mutations des politiques d'aménagement en France et en Allemagne, en lien avec leur organisation territoriale. Ces deux États, géographiquement proches et partenaires anciens dans la construction européenne, sont l'objet non seulement de transformations territoriales à l'échelon local, mais aussi d'interrogations aux échelons territoriaux supérieurs. Certes, ils se distinguent clairement en termes de structures administratives, avec la tradition centralisatrice en France et le fédéralisme en Allemagne. Cependant, chacun connaît des transformations qui, en schématisant, tendent à la décentralisation du côté français, et à une certaine centralisation en Allemagne, liée à la Réunification et à la nécessité d'une gestion

nationale et intégrée des espaces de l'ex-RDA. À ce sujet, je rappelle mon souhait de centrer mes analyses sur le cas de l'Allemagne orientale, dans la mesure où le passage du modèle hyper-centralisé de la RDA aux expériences récentes de démocratie locale se rapproche davantage des évolutions françaises, par rapport aux expériences connues dans l'ex-RFA.

En ce qui concerne la question des espaces locaux en tant que tels, si la France se caractérise par des héritages anciens en matière de développement local, l'Allemagne n'en reste pas moins marquée par une certaine effervescence du local, en particulier à l'Ouest et, plus récemment, à l'Est également. Les notions de « local » ou d' « espace local » ont, à chaque fois, des résonances réelles qu'il s'agit de tenter de mesurer et d'inscrire dans une certaine temporalité, héritée ou en construction. La transformation de ces espaces locaux est différenciée dans les deux États, au regard de l'intensité des *recompositions*, très marquées en Allemagne — notamment à l'Est, où les réformes territoriales se sont succédées depuis 1990 — moins évidentes, mais non moins réelles, en France avec les recompositions liées à l'intercommunalité. Dans ce cadre, les Pays (France) et les Projets de développement régional (Allemagne) se posent comme deux outils majeurs de la *requalification* des espaces locaux⁹³, l'échelon local apparaissant comme l'une des échelles centrales du développement, d'après les nouvelles politiques française et allemande d'aménagement.

Dans le cas français, depuis 1982 et les expériences de la décentralisation, une succession de lois a mis le développement local au cœur des préoccupations de l'aménagement du territoire, notamment les lois sur l'intercommunalité (1992 et 1999) et la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT, 1995 : voir Annexe 1a), l'adjectif « durable » venant qualifier le terme de « développement », en 1999 (LOADDT : voir Annexe 1b). Le cas des territoires de projet, les Pays, m'intéresse plus particulièrement. En effet, dans le cadre des deux lois de 1995 et de 1999, les Pays se veulent des espaces cohérents, proposés par les acteurs locaux, et exprimant une communauté d'intérêts. On est bien dans les thématiques du développement local et endogène, en complément du schéma classique d'organisation territoriale centralisée, et d'aménagement « par le haut ». C'est ainsi que, d'après D. Béhar (2000, p. 86), l'idée d'associer, selon la formule de la DATAR, « *un territoire, un projet, un contrat* » permet de se détacher progressivement du modèle

⁹³ Les notions de « recomposition » et de « requalification » sont précisées tout au long de ce chapitre et du suivant.

gaullien d'organisation territoriale. Celui-ci, fondé sur une logique jacobine et le « principe d'emboîtement spécialisé et hiérarchisé des niveaux territoriaux » (*ibid.*), cède le pas devant une « logique localiste » : « l'État a abandonné sa prétention à développer une vision d'ensemble du territoire et à quadriller le local », et chaque niveau ne constitue plus une partie d'un tout mais bien une entité autonome. Conformément à la volonté du gouvernement, on passe dès lors, théoriquement, d'une « logique de guichet » à une « logique de projet ». Se met en alors place un « renversement du sens de la régulation territoriale » (*ibid.*), dans le cadre d'une démarche ascendante où le local prime.

En ce qui concerne l'Allemagne, le renversement de ces logiques est peut-être moins net, notamment dans le sens où la Réunification a imposé une vision plus centralisée de l'aménagement du territoire national. Un certain nombre d'évolutions, relativement proches de celles connues en France, est néanmoins notable. Ainsi, la modification, en 1998, de la loi sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz* : voir Annexe 1d), affirme le passage de la *Raumplanung* (planification spatiale) à la *Raumentwicklung* (développement spatial), favorisant le développement endogène des territoires par l'encouragement de l'initiative des acteurs locaux. Un nouvel échelon de mise en œuvre des politiques d'aménagement se renforce également : celui de la *Region*. Même si elles n'ont pas d'existence en tant que territoire administratif (de même que les Pays français), le rôle des *Regionen* est appelé à se consolider, notamment depuis le plan-cadre 2000-2005, mettant en place des plans régionaux d'affectation des sols. Conçus comme un nouvel outil pour conduire les projets de développement, ils visent l'amélioration de la coopération intercommunale et de la concertation entre les acteurs publics et privés élaborant les plans de développement.

Afin de mieux comprendre les enjeux de ces mutations, il s'agira de présenter, dans un premier temps, les héritages en termes d'organisation territoriale et de pratiques d'aménagement dans les deux États, celles-ci étant marquées par les approches exogènes et la planification. Un autre héritage méritera ensuite d'être évoqué : celui des « recompositions » territoriales récentes, entendues au sens de reconfigurations de territoires institutionnels ou administratifs dans le cadre de réformes territoriales, telles que les réformes liées à l'intercommunalité en France, ou les réformes communales et des arrondissements en Allemagne. La question de la *requalification* des espaces locaux, notion centrale de ce travail de recherche, fait l'objet du quatrième chapitre, mais elle s'inscrit directement dans la continuité de celui-ci.

3.1. Des politiques d'aménagement marquées par l'héritage des pratiques exogènes de planification

Le choix d'une démarche comparative entre la France et l'Allemagne — et plus précisément entre la France et l'Allemagne orientale (ex-RDA) — s'est fondé sur plusieurs critères, déjà évoqués dans le chapitre méthodologique (chapitre I). On peut en préciser deux, liés au cadre général de ce travail. Tout d'abord, en termes de logiques d'acteurs et de stratégies d'aménagement, la France et l'ex-RDA ont connu les expériences de la centralisation et de la planification « par le haut » — autour de la DATAR en France et de la *Territorialplanung* dans l'ex-RDA — même si leur degré d'application fut moindre dans le cas français. Aujourd'hui, les deux États connaissent une évolution majeure plaçant les acteurs locaux au cœur de l'aménagement, en lien avec la décentralisation en France et avec la transposition du modèle fédéral à l'est de l'Allemagne. En ce qui concerne les structures territoriales et de pouvoir actuelles, la France et l'Allemagne réunifiée se différencient, avec le modèle unitaire français et le fédéralisme en Allemagne. La confrontation de ces deux cadres permettra de voir si, face à des objectifs communs de développement et d'aménagement⁹⁴, les deux États mobilisent ou non des outils différents, qui seraient liés à ces structures de pouvoir et à ces héritages différenciés.

Il s'agit ici de dresser un bilan de l'organisation territoriale et des pratiques d'aménagement en France, dans l'ex-RFA et dans l'ex-RDA, et dans l'Allemagne réunifiée⁹⁵, à la veille des réformes du milieu des années 1990. À chaque fois, une rapide perspective historique permettra de replacer ces questions dans une certaine continuité afin de mieux saisir ensuite les enjeux actuels de l'aménagement en termes d'héritages.

3.1.1. Le poids de la DATAR⁹⁶ en France et l'évolution des politiques liées à la décentralisation

En schématisant, on peut dire que l'organisation territoriale française est marquée par un héritage fort de centralisme qui se retrouve aussi bien dans le système urbain que dans le réseau de transports ou dans la hiérarchie des territoires

⁹⁴ Lutte contre les disparités régionales, développement durable des territoires, dynamique de projet, etc.

⁹⁵ J'ai volontairement fait le choix de développer davantage le cadre allemand, *a priori* moins connu. Les analyses, un peu schématiques, du cadre territorial français et des politiques d'aménagement héritées visent ainsi surtout à être mises en relation avec celles conduites au sujet de l'Allemagne.

⁹⁶ Je rappelle que, depuis le 31 décembre 2005, la DATAR est devenue la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

administratifs traditionnels (commune, canton, département, État). Dans ce cadre, les pratiques d'aménagement sont logiquement empreintes d'une tradition de centralisation, autour de l'institution emblématique chargée de l'aménagement dit « du territoire » (national) : la DATAR. Toutefois, dès la fin des années 1970, les mutations économiques et sociales, liées à la fin de la période de croissance des Trente Glorieuses, ont mené à un certain nombre de mutations, marquées par une déconcentration et une décentralisation croissantes.

3.1.1.1. Centralisme administratif et aménagement centralisé

Le territoire français reste, aujourd'hui encore, celui d'un État-nation, fondé sur une unité territoriale nationale homogène, à la différence de l'Allemagne, État fédéral, où les *Länder* disposent d'une large autonomie. Sur le plan administratif, l'un des éléments constitutifs de cette unité territoriale est incarnée par un découpage issu de l'époque révolutionnaire : le département⁹⁷, « *longtemps relais d'une centralisation et d'une unification renforcée du territoire national* » (MARX, 1997). En effet, comme l'évoquait le député E. Duquesnoy (Discours du 4 novembre 1789), le découpage départemental s'associe, à l'origine, à une volonté d'unification territoriale :

Cette nouvelle division du territoire doit produire la nation, elle doit faire de tous les habitants de cet empire des Français, eux qui, jusqu'à aujourd'hui, n'ont été que des Provençaux, des Normands, des Parisiens, des Lorrains.

Le découpage départemental était fondé sur la réalité des communications de l'époque, à savoir une distance-temps maximale d'une journée de cheval entre le chef-lieu de département, lieu de l'administration, et les espaces situés aux limites du territoire départemental. Au total, ce sont 83 départements qui ont alors été créés, respectant le plus souvent les limites des anciennes provinces. On en compte 100 aujourd'hui, dont quatre d'outremer. Dans les représentations, le département — par son ancienneté et par les modalités de mesure du découpage départemental — revêt une connotation un peu archaïque. Il apparaît souvent comme un territoire trop grand pour la vie quotidienne ou, au contraire, trop petit pour permettre des actions d'envergure⁹⁸. Par ailleurs, étant toujours un échelon-relais de l'instance étatique, le département reste généralement

⁹⁷ Pour une analyse approfondie de cette question, se reporter notamment aux travaux de M.-V. Ozouf-Marignier (1989, 2006).

⁹⁸ L'échelon communal incarne un autre archaïsme à la française, avec 36 779 communes (RGP, 1999), et l'impossibilité de mettre en place une vraie réforme territoriale à cet échelon. Ces éléments sont précisés dans le deuxième point de ce chapitre, portant sur la question des recompositions territoriales.

associé, dans les mentalités, à une vision centralisée du pouvoir. Ces questions se retrouvent pour la gestion contemporaine des espaces locaux, comme je le monterai plus loin avec l'exemple de mes terrains de recherche.

Le centralisme, incarné notamment par le département, est aussi associé à une centralité, qui fait du territoire français un espace largement polarisé par sa capitale. On parle ainsi de macrocéphalie parisienne pour caractériser le système urbain français, la capitale étant sept fois plus importante, par sa population, que la deuxième ville, Marseille. Ce constat d'un déséquilibre territorial profond a fait l'objet d'une vive critique au lendemain de la deuxième guerre mondiale : en 1947, dans son ouvrage *Paris et le désert français*, J.-F. Gravier dénonce le trop grand rôle de Paris dans l'organisation de l'espace national. Ce vigoureux réquisitoire condamne alors la croissance incontrôlée et le poids de l'agglomération parisienne, qui seraient en partie responsables de la « désertification » progressive des autres régions françaises. Selon J.-F. Gravier, la centralisation, en concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris, aurait entravé le développement des espaces provinciaux. L'inégale répartition de peuplement et des activités sur le territoire national devient alors une préoccupation centrale :

Dans les années 1950, la prise de conscience des méfaits de la centralisation se traduit par la mise en œuvre d'une politique en faveur d'une meilleure répartition des activités sur l'ensemble du territoire. Cette politique prend le nom d'aménagement du territoire et cherche à susciter l'implantation en province d'activités économiques, industrielles ou tertiaires (Assemblée nationale)⁹⁹.

Afin de mieux lutter contre les disparités régionales, une direction à l'aménagement du territoire est instituée en 1950 par E. Claudius-Petit dans le cadre du ministère de la reconstruction. Le premier comité interministériel d'aménagement du territoire se tient en 1960 et la structure *ad hoc*, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), est créée le 14 février 1963. Elle est une administration de mission à vocation interministérielle, destinée à coordonner et à impulser la politique d'aménagement du territoire, initialement autour de plans et de programmes d'aménagement. Le rôle et les objectifs de cet organisme sont précisés dans le texte 5. La DATAR est une instance directement liée au gouvernement central. Elle s'inscrit dans le cadre d'un aménagement planifié du territoire national, mis en place « par le haut ».

⁹⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>

Texte 5. Les missions de la DATAR

« Cette délégation sera un organisme de coordination et d'impulsion. Son rôle sera, à partir des objectifs généraux définis par le plan, de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale, et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leur actions respectives dans ce domaine et fassent converger les moyens dont elles disposent vers des objectifs qui, globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles ; tâche intermédiaire qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l'arbitrage et à l'autorité du Premier ministre ».

Décret n° 63-112 du 14 février 1963, cité dans le *Supplément à la Lettre de la DATAR* de Janvier 2003 (n° 176), p. 4.

L'« aménagement du territoire apparaît facilement comme une invention et une spécificité françaises exprimant la volonté du pouvoir central de réorganiser le territoire national en vue d'un meilleur équilibre régional » ; il est associé à « l'action classique de la DATAR des années 1960, dirigiste et technocratique » (BAUELLE et KUNZMANN, 2004, p. 71). Les opérations d'aménagement de la DATAR sont décidées au niveau étatique, dans un souci d'équilibre régional autrement dit, le plus souvent, dans la perspective de corriger ou de freiner le poids de la capitale. Dans le cadre qui m'intéresse plus particulièrement — celui des espaces à dominante rurale — on peut citer plusieurs politiques d'aménagement menées avant les expériences de décentralisation du début des années 1980 : la politique de rénovation rurale (Auvergne, Limousin, Lot, zones de montagne, Ouest) en 1967 ; les plans d'aménagement rural en 1970 ; les contrats de pays (procédure nationale) en 1975¹⁰⁰ ; le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) en 1979/80. Ces expériences restent toutefois, elles aussi, des procédures d'aménagement exogènes.

3.1.1.2. *Expériences de décentralisation et premières inflexions des politiques d'aménagement*

La décentralisation est un processus plus ancien que les seules lois de 1981-82. Elle trouve ses racines dès la fin du XVIII^{ème} siècle¹⁰¹. Pour reprendre les analyses de M.-V. Ozouf-Marignier¹⁰², c'est surtout à partir de l'époque révolutionnaire que l'idée d'une opposition à l'omnipotence de la capitale a commencé à s'établir. Certains stéréotypes étaient alors à la source de cette opposition comme, par exemple, le fait que

¹⁰⁰ Les contrats de pays sont précisés dans l'analyse de la politique des Pays, menée à la fin des années 1990 (chapitre IV).

¹⁰¹ Pour l'histoire de la décentralisation, consulter en particulier les ouvrages de P. Bodineau et M. Verpeaux (1997), de J.-M. Ohnet (1996) et de P. Rosenvallon (2004).

¹⁰² Ces analyses ont été effectuées lors de la séance du 04 novembre 2004 du séminaire bimensuel « Décentralisation et recompositions territoriales », suivi à l'EHESS.

les élites provinciales, en partant pour Paris, eussent aggravé le déficit culturel ou politique de la province et que celle-ci eût alors été privée d'une vraie autonomie politique et administrative. Certes, la Révolution a amené à la descente, depuis Paris, de l'administration générale, mais sans qu'une véritable gestion locale ne soit mise en place. Les premières mutations se traduisirent par la loi du 21 mars 1831, avec l'élection des conseils municipaux, et par la loi municipale du 5 avril 1884, visant à uniformiser le régime juridique communal et à poser les principes de l'organisation et des attributions des communes, ainsi que ceux de la tutelle préfectorale. Il s'agit, en quelque sorte, d'une « décentralisation centralisée », pour reprendre les propos de M.-V. Ozouf-Marignier, dans la mesure où le rôle de la tutelle reste majeur. En termes idéologiques, la réflexion sur la décentralisation questionne un certain « gabarit » de territoire. Trois échelles territoriales sont alors mobilisées :

- celle, pluriséculaire, de la commune ;
- celle d'un échelon local¹⁰³ qui se fonderait sur les circonscriptions administratives existantes (le canton et l'arrondissement) ou, à partir de la fin du XIX^{ème} siècle, sur les entités « naturelles » des petits pays, étudiés notamment par P. Vidal de la Blache ;
- enfin, celle d'un échelon régional, vite présenté comme l'échelon-clef de la décentralisation, opposé aux circonscriptions départementales, vues comme trop administratives et mécaniques.

Ce n'est toutefois qu'en 1955 que les 21 régions économiques de programme sont créées, le décret du 7 janvier 1959 les transformant en circonscriptions d'action régionale. Dans chacune d'entre elles, une conférence interdépartementale est mise en place. Elle réunit les préfets, sous la présidence de l'un d'eux, et est chargée d'émettre un avis sur la préparation des plans régionaux de développement. En mars 1964, les 21 préfets du département chef-lieu de région deviennent les préfets de région. Toutefois, les régions sont encore dépourvues de toute légitimité démocratique et elles restent des relais des pratiques centralisées et planifiées de l'aménagement. C'est le contexte de la crise des années 1970 qui, en accentuant les disparités entre les régions et en favorisant de nouveau la concentration dans l'agglomération parisienne, va de nouveau mener à une réflexion sur la décentralisation, comme le note J. Chérèque lors d'un débat à l'Assemblée nationale le 29 mai 1990¹⁰⁴ :

¹⁰³ L'étude de cet échelon local fait l'objet des chapitres suivants, et notamment du chapitre IV.

¹⁰⁴ Cité dans le *Supplément à la Lettre de la DATAR* de Janvier 2003 (n°176), p. 10.

Oui, la vieille politique d'aménagement du territoire a volé en éclats sous les coups de boutoir de la crise. Oui, la crise a tout changé et peu de choses sont comme avant. Bien des tabous sont tombés, des certitudes se sont évanouies, de nouvelles convictions se sont fondées.

Les lois de décentralisation — promulguées entre mai 1981 et mars 1983 autour de la figure du Premier Ministre P. Mauroy et du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation G. Deferre — vont jouer un rôle central dans la redéfinition des politiques d'aménagement. Elles créent, aux côtés des collectivités territoriales existantes (communes, départements, territoires d'outremer), une nouvelle collectivité territoriale, la région, disposant à partir de 1986 d'un conseil régional élu au suffrage universel. La tutelle de l'État est supprimée, des transferts budgétaires et de compétences sont effectués. Les présidents des conseils régionaux se voient ainsi confier les compétences des préfets de régions, les présidents des conseils généraux bénéficiant de celles des préfets de département. À l'échelon communal, le rôle des maires se voit également renforcé. En matière d'aménagement, les lois de décentralisation sont synonymes d'un certain désengagement de l'État, comme le notait B. Attali¹⁰⁵ en 1981 :

Jusqu'à présent la politique d'aménagement du territoire a été conduite dans un cadre administratif et politique centralisé dans une France jacobine. Ce contexte n'est plus et tous ceux qui croient aux vertus toniques et fécondes de la décentralisation s'en réjouiront.

Les régions, devenues des collectivités territoriales à part entière, disposent de nombreuses compétences en matière d'aménagement du territoire. Elles élaborent ainsi des programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT), en liaison avec l'État, dans le cadre du plan national. Les autres collectivités territoriales voient également leurs compétences élargies. Les départements assurent une partie des aménagements agraires, comme le remembrement, et gèrent le réseau des routes départementales. Quant aux communes, elles bénéficient d'une grande autonomie en matière d'urbanisme : elles adoptent un plan d'occupation des sols (POS) déterminant les fonctions des différentes parties du territoire communal (habitat, activités, espaces verts, etc.) et le maire attribue désormais les permis de construire.

¹⁰⁵ Délégué de la DATAR de 1981 à 1984. Cité dans le *Supplément à la Lettre de la DATAR* de Janvier 2003 (n°176), p. 11.

Les lois de décentralisation constituent ainsi la première grande rupture dans les pratiques d'aménagement du territoire, celles-ci n'étant désormais plus seulement prises en charge par l'État, mais aussi par les collectivités territoriales, en particulier la région. En parallèle des évolutions connues en France durant cette phase d'aménagement centralisé, l'ex-RFA et l'ex-RDA ont conduit des politiques d'aménagement marquées également par les approches exogènes.

3.1.2. Les politiques d'aménagement planifié dans l'Allemagne divisée puis réunifiée : *Raumplanung* et *Territorialplanung*

Encore plus qu'en France, jusqu'au milieu des années 1990, la planification constitue la clef de voûte des systèmes traditionnels d'aménagement, aussi bien dans l'ex-RFA que dans l'ex-RDA. Afin de clarifier la compréhension de ces systèmes, je propose d'effectuer, dans un premier temps, un cadrage rapide de l'organisation territoriale des deux États, afin de mieux saisir les enjeux de ces héritages en matière d'aménagement.

3.1.2.1. *L'ex-RFA et l'ex-RDA : deux modèles différenciés d'organisation territoriale*

À la différence de la France, l'Allemagne est une nation qui s'est mise en place tardivement, les frontières politiques ayant, en parallèle, connu un grand nombre de modifications :

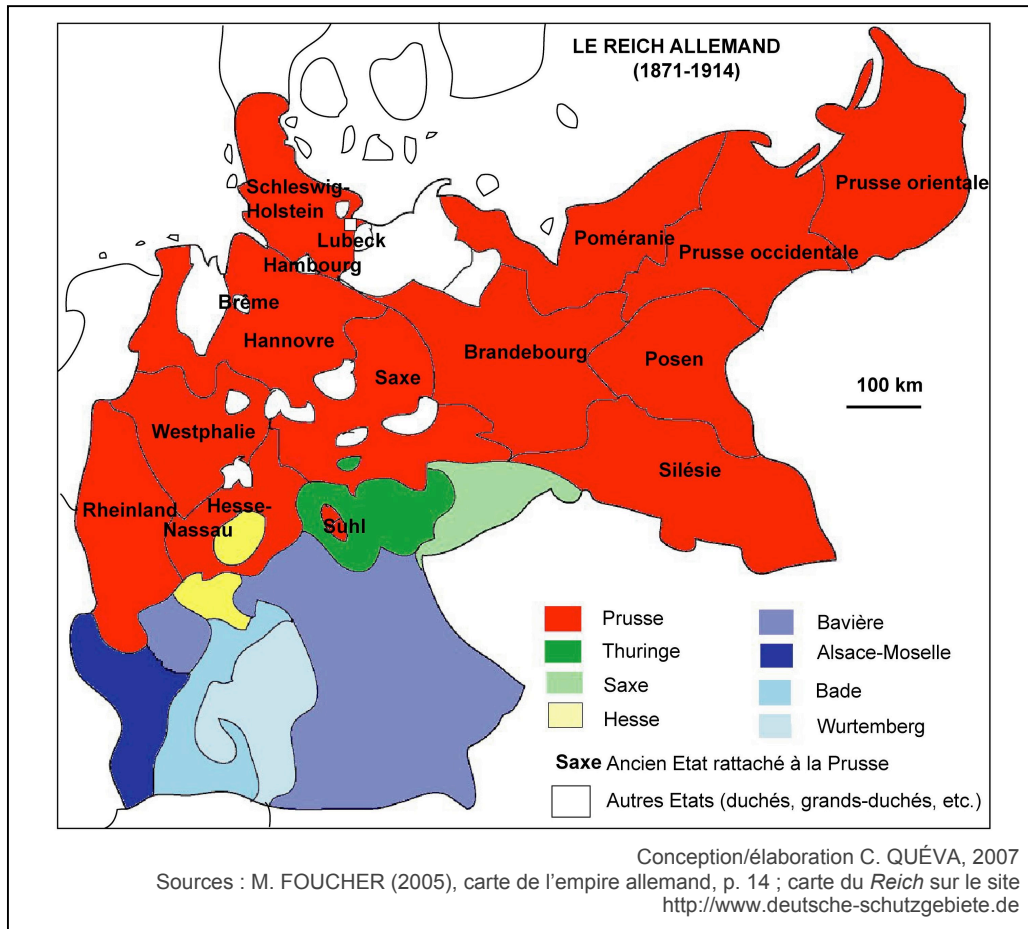
Selon le sociologue et philosophe Norbert Elias, le sentiment national allemand n'a jamais pu trouver une forme étatique contrairement à l'Angleterre ou à la France. Alors que ces derniers pays ont connu depuis des siècles une formation continue de leur État, l'Allemagne s'est trouvée, à partir de la guerre de Trente Ans (1618-1648), divisée en de multiples entités politiques (FOUCHER, 2005, p. 15).

Ce n'est qu'avec le *Reich*, proclamé le 18 janvier 1871, que l'État allemand vit véritablement le jour. Organisé en fédération, il regroupait alors vingt-deux États monarchiques, trois républiques¹⁰⁶ et une terre d'empire (l'Alsace-Moselle) placée sous l'autorité de l'empereur, le *Kaiser*. L'empire était largement dominé par la Prusse — regroupant les 2/3 de la superficie du *Reich* et la moitié de sa population — et les États du Sud (le grand-duché de Bade, les royaumes de Wurtemberg et de Bavière).

¹⁰⁶ Les républiques étaient les trois villes libres de Brême, Hambourg et Lubeck.

Toutefois, « l'attachement aux régions, aux vingt-deux princes et aux trois villes libres (...) balançait la prépondérance prussienne » (FOUCHER, 2005, p. 15). La carte 16 représente le *Reich* allemand de 1871 à 1918. On peut y noter l'importance de la Prusse en termes de superficie. Au centre du *Reich*, la ville de Suhl et son environnement immédiat — au cœur de nos terrains de recherche — correspondaient alors à une enclave prussienne en territoire thuringien.

Carte 16. Les héritages régionaux en Allemagne. L'exemple du *Reich*.



On peut noter une certaine parenté entre les découpages internes du *Reich* et les actuels *Länder*¹⁰⁷. Le *Reich* était d'ailleurs un État fédéral, comme l'Allemagne aujourd'hui. Le fédéralisme est ainsi une tradition ancienne en Allemagne. Le terme est dérivé du latin *foedus* (alliance), et il désigne une structure étatique, composée de plusieurs États autonomes. Le pouvoir d'État est partagé, dans le cadre de la séparation verticale des pouvoirs, entre le *Bund* (la Fédération) et les États allemands — royaumes, duchés, principautés et villes libres, puis *Länder*. La Confédération d'Allemagne du Nord,

¹⁰⁷ Pour le découpage en *Länder*, voir les cartes 17 et 18.

fondée en 1867 et dirigée par la Prusse, le *Reich* à partir de 1871, et la République de Weimar à partir de 1919, ont tous connu une structure de type fédératif. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, et après l'épisode du III^{ème} *Reich*, les trois puissances alliées ont ainsi pu s'appuyer sur cet héritage fédéral, pour cautionner la création de la République Fédérale d'Allemagne. Dans le cadre de la RFA, le fédéralisme a été conçu comme le garant de la démocratie, grâce au poids des *Länder*, conçus comme de véritables États ayant chacun leur propre Constitution. Les *Länder* et le *Bundesrat* — assemblée représentative des *Länder* — apparaissent comme un contrepoids au pouvoir fédéral, notamment au pouvoir du Chancelier. Sur le plan législatif, la Loi Fondamentale est le texte de référence¹⁰⁸. Elle a été élaborée en 1949 par des délégués des *Länder* de l'Ouest, sous le contrôle des puissances occidentales d'occupation. La naissance de la République Fédérale allemande, le 23 mai 1949, correspond ainsi à l'union des trois zones occidentales d'occupation — zones américaine, britannique et française — et à l'adoption de la Loi Fondamentale. Le *Bund* est découpé en onze *Länder*, dont Berlin-ouest (carte 17).

Carte 17. Les 11 *Länder* de l'ex-RFA et le territoire de la RDA



¹⁰⁸ Elle est toujours en vigueur aujourd'hui, avec quelques modifications (181 articles contre 146 à l'origine).

L'équilibre du système fédéral repose sur deux lois générales : la loi de superposition et la loi d'autonomie. *A priori*, la loi de superposition est la plus importante. L'article 31 de la *Loi Fondamentale* évoque ainsi la « *primauté du droit fédéral* » sur le droit du *Land*. En fait, les compétences des deux échelons sont étroitement imbriquées, la compétence des *Länder* étant subsidiaire : ils n'ont le pouvoir de légiférer que pour autant que le *Bund* n'a pas fait usage de sa propre compétence. Globalement et paradoxalement, la RFA demeure donc, avant la Réunification¹⁰⁹, un État législatif relativement centralisé. C'est ce que note A. Benz (2001) en parlant d'« *État fédéral unitaire* »¹¹⁰. Selon lui, le modèle fédéral de la RFA s'inspire largement de celui de l'empire allemand de 1871, point de départ de la constitution de l'État national allemand. Par ailleurs, les pratiques associées à ce modèle fédéral ont amené les *Länder*, dès les années 1950, à encourager, sur le territoire national, « *des comportements économiques et juridiques uniformisés* » et « *une égalité des conditions de vie* » (BENZ, 2001, p. 88). Les aspects unitaires sont donc loin d'être absents, même dans un État fédéral tel que la RFA.

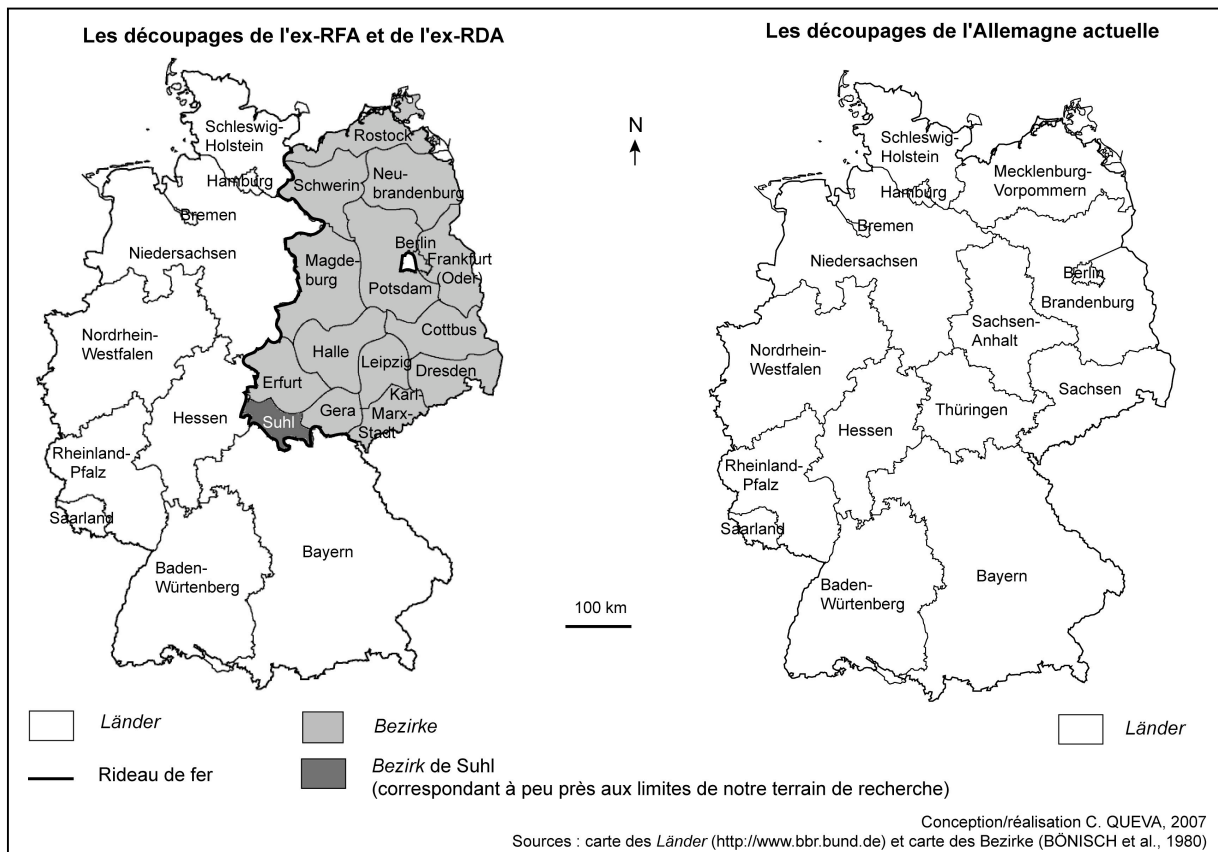
Dans le cas de la RDA, le caractère unitaire de l'organisation territoriale est la règle : c'est le centralisme étatique qui domine. L'État possède des relais territoriaux, les *Bezirke*, échelons déconcentrés et non décentralisés. Il s'agit de circonscriptions du gouvernement central, sans autonomie. Leur mise en place, en 1952, correspond à une forme très poussée de « *départementalisation* », conçue comme une « *politique de nivellement* » de la part de l'État (RIQUET, 1997, p. 52). Comme on peut le voir sur la carte 18, les *Bezirke* ne coïncident ni avec les anciennes provinces du *Reich* (carte 16), ni avec les *Länder* actuels. Il y eut, au moment de la mise en place des *Bezirke*, la volonté de rompre avec les territoires anciens, ancrés dans les mémoires et les identités. Les nouvelles mailles devaient mener à un double mouvement de déterritorialisation des populations, en leur retirant leurs territoires de référence, et de reterritorialisation, par l'imposition d'un nouveau territoire. L'idée était alors presque d'imposer une identité est-allemande par les mailles. On peut noter, sur la carte 18, que le *Bezirk* de Suhl, au sud-ouest de l'ex-RDA, correspond à peu près aux limites de l'actuelle région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest, telle qu'on a pu la présenter dans le chapitre

¹⁰⁹ Les mutations récentes (Réunification et construction européenne en particulier) ont mené à des restructurations et à de nouveaux rapports de pouvoirs entre le *Bund* et les *Länder* et entre les *Länder* entre eux, comme je l'évoque dans la suite de ce chapitre, ainsi que dans les chapitres IV et X.

¹¹⁰ Il reprend les analyses de Konrad Hesse, professeur en droit public qui, en 1962 « *publiait sous le titre évocateur Der unitarische Bundesstaat (L'État fédéral unitaire), un ouvrage dans lequel il posait l'unité — au lieu de la multiplicité — comme particularité constitutive de l'État fédéral allemand* » (BENZ, 2001, p. 87).

deuxième. Nous verrons que cet héritage territorial a pu jouer un rôle significatif dans la mise en place des actuels projets de développement.

Carte 18. Comparaison des découpages de la RFA, de la RDA et de l'Allemagne actuelle



Les *Länder* ont eu une brève existence en RDA, entre 1945 et 1952. Mais ils manifestaient alors une incohérence avec les logiques de gouvernement du pays, fondées sur la centralisation et l'autoritarisme. Dans ce cadre, l'organisation de la RDA peut être analysée en opposition à la RFA. Sur le plan politique, elle repose sur la dictature d'un parti — le parti communiste *SED, Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands* — et non sur le pluralisme et la démocratie. Certes, plusieurs partis¹¹¹ existent aux côtés de la SED, mais il s'agit de partis amis, reconnaissant sans restriction le rôle dirigeant de la classe ouvrière et de la SED. De fait, si, en RFA, le pouvoir politique est enraciné dans la société — conçue de manière pluraliste — la société est-allemande est conçue comme une société moniste. Elle est dominée par le pouvoir d'État, notamment du fait d'une certaine méfiance vis-à-vis du peuple qui, dans sa

¹¹¹ Le *parti démocrate paysan d'Allemagne (DBD)* ; le *parti libéral démocrate d'Allemagne (LDPD)*, regroupant artisans et petits commerçants ; l'*union chrétienne démocrate (CDU)* ralliée, en RDA, au socialisme, y voyant la possibilité de respecter les commandements fondamentaux du christianisme.

majorité, avait pu soutenir le national-socialisme. La référence au nazisme a également guidé la mise en place du nouveau système économique, différent du modèle libéral d'économie de marché de la RFA :

Selon l'idéologie de la SED, le nazisme était un produit logique du développement de la civilisation occidentale. C'est pourquoi le Parti exigeait de mettre définitivement fin à l'économie capitaliste, à la société bourgeoise et à la "démocratie purement formelle" (MEUSCHEL, 2005, p. 105).

C'est ainsi que s'est mis en place le système du collectivisme fondé, dans le domaine industriel sur des usines et ateliers nationalisés, nommés « entreprises du peuple » (*Volkseigene Betriebe, VEB*), et sur des moyens de transport qui deviennent des « biens du peuple » (*Volkseigene Güter, VEG*). Dans l'agriculture, la collectivisation se met en place également, autour des coopératives de production. Les propriétés nationalisées sont groupées en fermes collectives (*Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft, LPG*). Celles-ci représentent, en 1970, 86 % des sols cultivés en RDA.

Si, en termes de structures administratives, politiques, sociales ou encore économiques, la RFA et la RDA se distinguent nettement l'une de l'autre, on peut dire toutefois que les deux États ont hérité d'organisations spatiales qui, à la différence de la France, sont marquées par un certain équilibre. Ainsi, le système urbain allemand, à l'Est comme à l'Ouest, n'est pas caractérisé par la macrocéphalie¹¹². Ceci s'explique notamment par l'héritage de division de l'Allemagne en de multiples territoires, ayant empêché Berlin ou une autre ville allemande¹¹³ d'acquérir une position de monopole, sauf à certaines périodes de l'histoire. Ainsi, à partir de 1871, avec la fondation de l'Empire allemand, Berlin, la capitale, a connu un vrai boom démographique. Cette phase de concentration — de la population comme des activités — s'est renforcée sous le régime national-socialiste, la capitale du III^{ème} *Reich* devenant une ville prépondérante. Avec la division du pays au lendemain de la deuxième guerre mondiale, Berlin(-ouest) a perdu sa position dominante au sein de la RFA où, sur le modèle fédéral, chaque *Land* dispose de sa propre capitale. En RDA, par contre, et en lien avec le centralisme étatique, Berlin(-est) est resté le principal centre urbain, organisant l'ensemble du territoire est-allemand. Néanmoins, il existe, en RFA comme en RDA, un grand nombre de villes « moyennes » — de quelques centaines de milliers d'habitants — réparties de manière relativement équilibrée et régulière, même si la concentration urbaine reste plus marquée à l'ouest de la RFA (Rhin-Ruhr, Rhin-Main,

¹¹² On parlerait alors de ville dominante dans la hiérarchie urbaine ou de *Primatstadt*.

¹¹³ Les quatre premières villes allemandes aujourd'hui sont : Berlin, Hambourg, Munich et Cologne.

Rhin-Neckar) et au sud de la RFA¹¹⁴ et de la RDA. Il n'en reste pas moins que les espaces les moins densément peuplés (nord, nord-est et sud-est de la RDA, zones de moyennes montagnes) possèdent également des réseaux urbains relativement équilibrés¹¹⁵, fondés sur une densité importante de villes petites ou moyennes et une organisation polycentrique.

Une fois effectué ce cadrage général de l'organisation spatiale et administrative des deux États, il reste à interroger, comme précédemment dans le cas français, les modalités de mise en œuvre des politiques d'aménagement avant les mutations des années 1990.

3.1.2.2. Aménagement de l'espace (RFA) et planification territoriale (RDA) : des héritages d'aménagement « par le haut »

De même qu'en France, la DATAR s'est longtemps posée comme l'incarnation d'un aménagement « par le haut »¹¹⁶ à l'image d'un gouvernement centralisé, les politiques d'aménagement sont associées, en RFA comme en RDA, à la volonté d'ancrer territorialement les deux modèles d'organisation politique et administrative. Dans ce cadre, au-delà des convergences liées au poids de la planification, les logiques d'aménagement sont totalement différentes dans les deux Allemagne.

Le point de départ de l'aménagement du territoire se situe généralement dans la prise de conscience de l'existence de disparités au sein de ce territoire, et dans un souci d'équilibre spatial. Or, dans le cadre de la RFA, on ne peut pas parler, avant 1990, de profondes disparités. Le seul déséquilibre qui peut être mentionné est celui qui différencie les régions urbanisées et industrielles du Sud et les régions rurales du Nord. En termes de développement économique, les écarts sont très faibles entre les *Länder* et, dans la logique du modèle fédéral, chacun a à gérer l'aménagement de son propre territoire. On peut ainsi parler d'une faible tradition d'aménagement de l'espace¹¹⁷ en Allemagne. Elle est d'autant plus limitée que se manifeste, au lendemain de la deuxième

¹¹⁴ Il s'agit d'ailleurs là de l'espace de référence pour la mise en œuvre de la théorie des places centrales par W. Christaller, 1933, *Die zentralen Orte in Süddeutschland (Le système des places centrales dans l'Allemagne du Sud)*.

¹¹⁵ Pour les précisions sur le réseau urbain allemand, se reporter notamment à l'atlas édité par l'Institut für Länderkunde de Leipzig : *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland* (Tome 5, 2003, « Dörfer und Städte »).

¹¹⁶ Même si la DATAR avait une présence régionale (Ex. commissariats à l'aménagement des Pyrénées).

¹¹⁷ Le terme d'aménagement du territoire concerne surtout les pratiques françaises d'aménagement. On parlera plutôt, dans le cas allemand, d'aménagement de l'espace (*Raumordnung*).

guerre mondiale, la crainte d'un aménagement « national » et le refus de toute centralisation :

Le terme d'aménagement du territoire et le ministère correspondant ont disparu dans l'immédiat après-guerre à cause de la compromission des géographes et des aménageurs avec le régime national-socialiste auquel s'était inféodée la recherche spatiale pour conforter l'idéologie du Lebensraum et les dessins de l'Ostpolitik (...). C'est pourquoi l'aménagement du territoire (qui ne veut plus dire son nom) est depuis rattaché au Ministère fédéral des transports et du logement¹¹⁸ (BAUDELLE et KUNZMANN, 2004, p. 69).

Un aménagement fédéral de l'espace de la RFA se met néanmoins en place à partir de 1965, date de promulgation de la loi sur l'aménagement (*Raumordnungsgesetz* : voir Annexe 1d). Celle-ci prévoit un aménagement hiérarchisé, avec une planification à tous les échelons territoriaux, qui imprègne encore les pratiques d'aménagement dans l'Allemagne réunifiée :

- Le *Bund* élabore une planification générale de l'espace national (*Raumplanung*) qui est en fait plus indicative que directive. La compétence d'aménagement revient avant tout aux *Länder*, la loi de 1965 formulant l'obligation, pour ces derniers, d'adopter une planification de leur territoire et de préciser des orientations pour les collectivités locales.
- Le *Land* met en place une planification pour son territoire (*Landesplanung*), qui s'associe à des orientations générales, divisées en sous-branches régionales et/ou locales.
- À partir de leur création en 1981, les régions d'aménagement (*Raumordnungsregionen*)¹¹⁹ établissent une planification régionale (*Regionalplanung*), en respectant les orientations précisées par le *Land*. Chaque *Land* est ainsi divisé en régions d'aménagement (ex. Thuringe du Sud-Ouest), regroupant généralement plusieurs arrondissements (*Kreise*).
- Enfin, les collectivités locales (communes, arrondissements) sont chargées de la mise en œuvre concrète de l'aménagement dans le cadre d'une planification locale, la *Bauleitplanung*, en lien avec les indications du *Land* et de la région d'aménagement.

Le système d'aménagement de la RFA, avant la réforme de 1998, établit ainsi des relations à double sens entre les différents échelons territoriaux : le *Bund* et les *Länder*

¹¹⁸ Encore aujourd'hui, l'aménagement de l'espace est pris en charge non par un ministère mais par un Bureau fédéral chargé de l'aménagement de l'espace (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*).

¹¹⁹ Le terme de région d'aménagement est utilisé par les organismes fédéraux. On parle, à l'échelle des *Länder*, et pour désigner ces mêmes espaces, de régions de planification (*Planungsregionen*).

émettent des planifications générales à petite échelle, et les collectivités locales soumettent elles-mêmes au *Land* des planifications à plus grande échelle, en lien avec les planifications des échelons supérieurs. Ce système accorde une place centrale aux *Länder* et implique en fait une faible coordination des expériences à l'échelon fédéral¹²⁰. Les modalités d'aménagement se font essentiellement du haut (du *Land*) vers le bas. L'échelon de la région d'aménagement n'est alors qu'un organe-relais du *Land*.

Les trois principaux objectifs de l'aménagement de l'espace en RFA, définis dans la loi (*Raumordnungsgesetz*), sont les suivants : harmonisation des conditions de vie sur l'ensemble du territoire national, renforcement de l'intégration à l'espace européen et protection des espaces naturels. Pour atteindre ces objectifs, des diagnostics territoriaux sont établis. Ils identifient différentes catégories de territoires en fonction, notamment, de critères de densités ou de la présence de villes centrales¹²¹. Sur la base d'un système urbain relativement équilibré, car polycentrique, il s'agit généralement, en termes d'aménagement, de renforcer la centralité des *Oberzentren* (villes centrales) et de favoriser l'émergence de nouveaux lieux centraux, qu'ils soient de taille importante ou plus réduite. En effet, depuis la résolution de la Conférence des ministres pour l'aménagement du territoire (8 février 1968), les villes centrales sont classées en trois principales catégories : centres d'importance supérieure, d'importance moyenne et de moindre importance. Les critères de différenciation sont la taille de la population, le type d'activités (notamment la part des services) et les infrastructures. L'idée est aussi de créer des axes de développement selon le principe de liaisons importantes entre les lieux centraux, en évitant une trop grande extension des agglomérations urbaines et en permettant une extension axiale, synonyme d'ouverture et d'intégration. Enfin, l'aménagement de l'espace doit venir en aide à des régions identifiées comme prioritaires : il s'agit ici, notamment, des espaces naturels classés en tant que sites protégés. L'application de ces principes directeurs a, en fait, été relativement limitée jusqu'au début des années 1990 :

La période qui va de 1975 à 1990 a été marquée par une grande crise de l'aménagement du territoire : les approches globales, fondées sur l'analyse empirique d'un ensemble d'indicateurs afin de parvenir à l'objectif d'équilibre n'ont guère trouvé de soutien (GUDER, 2003, p. 6).

¹²⁰ C'est notamment l'absence de disparités profondes sur le territoire national qui explique le faible engagement du *Bund* en matière d'aménagement, avant 1990.

¹²¹ Voir, à ce sujet, le point effectué, dans le chapitre deuxième, sur la typologie des régions d'aménagement et des arrondissements en Allemagne.

Ceci s'explique notamment par la relativement faible coordination des expériences régionales à l'échelle du *Bund*, évoquée précédemment.

Dans le cadre territorial de la RDA — État centralisé fondé sur un découpage en circonscriptions-relais des instances étatiques, les *Bezirke* (districts) — l'aménagement est une prérogative de l'État. Il repose sur une notion-clef, absente en RFA : celle de territoire (*Territorium*), faisant référence, comme en France, au territoire national. Comme dans la plupart des pratiques d'aménagement de l'époque, et encore plus dans le cadre d'un État socialiste, c'est la planification qui domine. Elle est désignée sous le terme de « planification territoriale » (*Territorialplanung*) et reste indissociable de la planification économique (plans quinquennaux). À cet égard, le découpage du territoire national en *Bezirke* facilite la mise en œuvre des politiques centrales d'aménagement : la structure territoriale du *Bezirk* est envisagée comme une division politico-territoriale qui facilite la construction du socialisme (BÖNISCH *et al.*, 1980). De ce point de vue, la pratique de l'aménagement de l'espace en RFA (*Raumordnung*) est perçue de manière négative, puisqu'elle sert les intérêts de la bourgeoisie capitaliste : « *Die staatsmonopolistische „Raumordnung“ dient den Interessen der Monopolbourgeoisie* » (BÖNISCH *et al.*, 1980, p. 54). Associés à une certaine inertie, les *Länder* sont présentés comme une division de type féodal : « *Der Ländergliederung hafteten immer noch Merkmale der feudalistischen und kapitalistischen Vergangenheit an* » (*ibid.*). Dans le modèle d'aménagement de la RDA, la planification territoriale repose sur le diagnostic centralisé de ressources territoriales¹²² (*territorialen Ressourcen*), qui sont naturelles, démographiques, sociales et technico-économiques. Le diagnostic est effectué à l'échelon des *Bezirke*, puis du territoire national. À partir de là, l'aménagement se met en place à ces deux échelons étroitement imbriqués et reliés, tout en restant régi par le système étatique de planification centrale.

S'inspirant également d'une différenciation de l'espace national selon la taille des villes (hiérarchie de lieux centraux), le diagnostic territorial de la RDA aboutit à l'identification de structures territoriales d'ensemble avec, au nord, des espaces peu urbanisés et agricoles et, au sud, des espaces urbanisés et industrialisés. Ce relatif déséquilibre a en fait été renforcé par les politiques de la *Territorialplanung*. Celle-ci est alors largement inspirée par les théories économiques d'influence marxiste, prônant

¹²² On peut ici noter que l'idée de ressources territoriales est, paradoxalement, également présente dans les expériences de développement local qui commencent alors à voir le jour à l'ouest de l'Europe et notamment en France (voir le début du chapitre IV). Le diagnostic des ressources territoriales en RDA reste toutefois associé aux cadres des *Bezirke* et de l'État central, et non la figure des acteurs locaux.

notamment une répartition spatiale différenciée des structures de production. L'objectif est le développement planifié d'un système spatialisé d'industries ou d'exploitations interdépendantes, depuis les matières premières jusqu'au produit fini. C'est ainsi que se mettent en place des monostructures économiques dans les espaces infra-nationaux de la RDA (KIND, 1995) : les forces de production se concentrent dans les centres urbains industriels au détriment, notamment, des villes petites et moyennes du nord de la RDA, souvent touchées par une décroissance démographique. Les autres villes qui connaissent un certain dynamisme, en dehors des espaces industriels, sont celles concentrant les fonctions d'administration et d'aménagement, autrement dit les chefs-lieux de *Bezirke*, tels que Suhl¹²³. En termes d'aménagement, chaque chef-lieu de *Bezirk* dispose ainsi de bureaux pour la planification territoriale (*Bezirksplankommissionen*). Si ces bureaux se doivent de respecter les mesures décidées par la SED à l'échelon national de la planification, ils n'en restent pas moins fondés sur des analyses scientifiques approfondies (économiques, sociales, géographiques, etc.), chaque *Bezirk* devant être aménagé en fonction de ses propres caractéristiques¹²⁴.

Les deux Allemagnes se différencient ainsi en termes d'aménagement, du fait de leurs organisations territoriale et administrative. Si, à la veille de la Réunification, les *Länder* jouent un rôle central en matière d'aménagement à l'ouest de l'Allemagne au détriment du *Bund*, les espaces orientaux ont hérité de pratiques d'aménagement et de planification très centralisées. Dans les deux cas, on peut toutefois bien parler d'un héritage de pratiques d'aménagement exogènes jusqu'à la Réunification.

3.1.2.3. Les fondements de l'organisation territoriale dans l'Allemagne réunifiée

L'Allemagne a connu trois unifications au cours de son histoire : en 887 avec la fondation du royaume de Germanie, en 1871 avec Bismark, et en 1990 avec l'effondrement du bloc soviétique. Ces trois étapes correspondent à chaque fois à trois « glissements culturels et politiques » (GOUGEON, 1997, p. 12) : de l'Ouest vers l'Est, de l'Est vers l'Ouest, et de nouveau de l'Ouest vers l'Est. « À plus de mille ans de distance, c'est donc la partie occidentale qui transfère dans la partie orientale son

¹²³ Suhl concentre, à l'époque de la RDA, tous les bâtiments administratifs et tous les services liés à son statut de chef-lieu de *Bezirk*. Elle est alors un vrai centre pour tout le sud de la Thuringe actuelle et connaît un vrai dynamisme démographique.

¹²⁴ D'après une discussion avec U. Wardenga (Leipzig, Juin 2005), au sujet d'un programme de recherche en cours de l'Institut für Länderkunde « Territorialplanung in der DDR ». 40 entretiens avaient été effectués auprès d'anciens collaborateurs ayant travaillé pour la *Territorialplanung* ou les bureaux de la planification territoriale à l'échelon du *Bezirk*.

mode de production économique ainsi que sa conception des rapports entre citoyens » (*ibid.*). Avec la disparition du rideau de fer et d'un État, la RDA, la question est alors de comprendre les modalités de ce transfert. L'unification de 1990 a été suivie d'un vaste mouvement d'euphorie avec, à l'Est, l'introduction de la démocratie et de la société de consommation, à l'Ouest, la fin du corridor routier pour rejoindre Berlin-Ouest. Enfin, à l'Est comme à l'Ouest, c'est, au-delà des retrouvailles familiales, le début d'un processus de construction d'une identité nationale complexe, qui passe par l'héritage d'une histoire à la fois commune et duale, et par la mise en place d'un nouvel État sur un nouveau territoire, désormais marqué par de nets déséquilibres. Ce nouvel État est notamment incarné par le transfert de la capitale et donc des institutions à Berlin, ainsi que par la constitution des nouveaux *Länder* comme parties prenantes de la vie politique allemande et nouveaux (en fait anciens) référents territoriaux pour la population

À partir de la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, marquant symboliquement la fin de la division allemande, la marche vers la Réunification est en cours. Elle est officielle le 3 octobre 1990, marquant l'entrée de la RDA dans la République Fédérale Allemande. Le modèle fédéral d'organisation territoriale est alors transféré dans les territoires de l'ex-RDA. L'Allemagne compte désormais seize *Länder*, disposant tous de leur propre Constitution, de leurs lois, de leurs administrations, de leurs ressources financières. Le fédéralisme fonctionne sur deux logiques de coopérations, entre le *Bund* et les *Länder*, et entre les *Länder* entre eux. Cette coopération *Bund/Länder* est institutionnalisée, depuis la loi du 12 mai 1969, sous l'appellation de « tâches communes ». Il s'agit d'une coopération obligatoire ou facultative, dans des domaines tels que l'agriculture, l'éducation ou encore la recherche. La coopération entre les *Länder* repose sur l'idée d'un fédéralisme solidaire. L'objectif est de réaliser un transfert des *Länder* riches vers les plus pauvres. Or, avec la Réunification, « *la nouvelle géométrie du territoire allemand* » (HOLZ, 1997, p. 167) se manifeste par « *un clivage majeur Est-Ouest se substituant au clivage Nord-Sud de la RFA* » (*ibid.*). Le creusement des disparités régionales et l'intégration des nouveaux *Länder* dans le système de péréquation financière font alors passer certains *Länder* de l'Ouest, de bénéficiaires nets, à contributeurs nets¹²⁵. Pour faciliter le transfert du modèle fédéral à l'Est, un système de parrainage s'est mis en place entre anciens et nouveaux *Länder*. L'ex-RDA présente alors, au lendemain de la Réunification, un certain nombre de déficits hérités, que ce soit sur le plan politique (déficit démocratique), sur le plan

¹²⁵ Malgré les protestations, la Cour constitutionnelle a décidé, le 11 octobre 1999, de ne pas remettre en cause ce principe.

économique (déficit financier), ou en termes de moyens d'action (déficit d'action). À ce sujet, l'héritage d'une tradition de passivité depuis plus de quarante ans fait qu'en 1990, l'est de l'Allemagne semble manquer d'acteurs prêts à mener de front les réformes nécessaires. Dès lors, le territoire ouest-allemand se pose comme un modèle politique de démocratie, un modèle d'économie libérale, ou encore un modèle de culture « occidentale » (société de loisirs et de consommation). Plus spécifiquement, l'ex-RFA apparaît également comme un modèle territorial, ayant su mener, entre 1965 et 1975, un grand nombre de réformes territoriales¹²⁶.

Avant de revenir sur cette question des recompositions, on peut retenir que la France et l'ex-RDA sont marquées par un héritage fort, en termes de pratiques d'aménagement centralisé, même si les différences, dans leur intensité, ainsi que dans la nature des régimes de chaque État, impliquent de nuancer ce rapprochement. Il n'en reste pas moins que les logiques françaises d'aménagement ont une parenté moins grande avec celles, fédérales, de l'ex-RFA. C'est ce qui explique le choix d'un terrain de recherche situé à l'est de l'Allemagne, pour mener ce travail de recherche.

Une fois lancés les processus de la décentralisation en France et de la Réunification en Allemagne, un certain nombre de réformes vont venir inscrire les nouveaux modèles territoriaux et administratifs dans les territoires. Petit à petit, l'échelon local est associé à un nouveau cadre administratif, où sont valorisées les compétences et les actions locales, au détriment des traditionnelles approches exogènes héritées de la France centralisée et de l'ex-RDA. C'est cette dynamique que je désigne comme une recomposition territoriale, désignant par là un processus distinct de la requalification, tout en lui étant intimement associé.

3.2. Un nouveau cadre administratif local : les espaces locaux face aux recompositions territoriales

Proche de la notion de *recomposition* territoriale, l'idée de *requalification* désigne un processus de mise en valeur d'espaces ou de territoires jusque-là délaissés ou faiblement valorisés. Il s'agit d'un processus d'ordre général et qualitatif — approfondi dans le chapitre suivant — qui présente une certaine parenté avec la notion de recomposition. Celle-ci est parfois conçue comme l'exact synonyme de requalification

¹²⁶ Celles-ci ont été directement inspirées par des préoccupations d'aménagement du territoire, notamment l'amélioration de la fonctionnalité de l'espace et de la gestion des territoires par la diminution du nombre de communes et d'arrondissements. C'est ce qui est analysé dans le second point de ce chapitre en tant que « recompositions territoriales ».

(GIRAUT, 2005 ; LAJARGE, 2002 ; ROLLAND-MAY, 2000 ; VANIER, 2002b). Or, l'idée de recomposition fait, selon moi, surtout référence à des mutations d'ordre territorial et administratif, liées à un acte de pouvoir : celui du remaniement de territoire, dans le cadre de réformes territoriales (fusions communales, regroupements intercommunaux, nouveaux découpages territoriaux). Certains auteurs associent la dynamique de recomposition territoriale à celle de la requalification :

Les recompositions territoriales sont à l'ordre du jour à l'échelle planétaire (...). Il s'agit d'une part d'une vague sans précédent de décentralisations et de redécoupages municipaux et régionaux associés ; et d'autre part, des nouveaux acteurs territorialisés dits de la société civile (...), qui [aux côtés des élus locaux] se constituent leurs propres périmètres d'intervention chevauchant, recoupant ou englobant les mailles administratives officiellement reconnues (GIRAUT, 2005, p. 3).

En distinguant les deux processus évoqués par F. Giraut, c'est ce second aspect que je désigne, dans ce travail, comme une requalification, différente de la recomposition *stricto sensu*. La requalification correspond à la valorisation de nouveaux espaces de référence, par le rôle croissant des acteurs locaux dans une dynamique de projet (voir chapitre IV). Néanmoins, si elle n'est pas nécessairement liée à des réformes territoriales et administratives, celles-ci peuvent y jouer un rôle, plus ou moins direct.

La France et l'Allemagne ont connu et connaissent une dynamique de recomposition qui touche actuellement l'échelon local plus particulièrement. L'idée de recomposition territoriale fait non seulement référence à un héritage territorial (c'est une re-composition), mais aussi à un possible modèle de territoire, qui l'inspirerait. Elle pourrait être définie — dans le cadre de ce travail de recherche, et pour mieux la distinguer de la requalification — comme l'opération consistant, par un acte de pouvoir, en la refonte de l'organisation, de la structure et des limites d'un territoire, conçu comme entité administrative sur laquelle s'exerce un pouvoir reconnu. La recomposition territoriale part d'un donné — un territoire — pour arriver à un construit — une nouvelle construction territoriale. Elle peut être variée en intensité : du regroupement d'anciennes structures en France à leur totale réorganisation par la fusion en Allemagne. L'objectif de la recomposition territoriale est généralement d'améliorer la gestion des territoires. On est alors dans le cadre de territoires institutionnels que l'on cherche à rendre plus « fonctionnels », en les adaptant aux pratiques et aux attentes des populations. Il y a, derrière toute recomposition territoriale, l'idée d'un modèle de référence, en termes d'organisation territoriale mais aussi en termes idéologiques.

3.2.1. En France : la « *révolution intercommunale* » (P. MAUROY), une « *révolution tranquille* » (J.-L. BŒUF)

Dans le cas français, je considère que la politique des *Pays* — fondée non pas sur des territoires institutionnels mais sur des territoires de projets — met en place moins une recomposition qu'une requalification des espaces locaux. C'est pourquoi je l'aborderai dans le chapitre suivant (chapitre IV). Au sens que je lui donne, la recomposition territoriale la plus récente et la plus importante correspond à la « *révolution intercommunale* » (Rapport Mauroy, 2000¹²⁷) qui, si elle n'est pas encore achevée, n'en reste pas moins la mutation majeure de l'organisation territoriale française depuis les expériences de la décentralisation au début des années 1980. Mais le terme de « *révolution intercommunale* » mérite en fait largement d'être nuancé. J.-L. Bœuf (2004) parle ainsi de « *révolution tranquille* ». En effet, « *au contraire de la plupart des États européens qui ont mené des politiques de réduction du nombre de leurs communes dans la seconde moitié du XXème siècle* » — c'est notamment le cas de la RFA et de l'Allemagne réunifiée — « *la France continue de se singulariser par son émiettement communal : 36 779 communes au recensement de 1999, soit presque autant que tous les autres États de l'Europe des Quinze, près de 32 000 comptant moins de 2 000 habitants* » (BŒUF, 2004, p. 35). Si elle ne risque pas, *a priori*, de déboucher sur des fusions communales, l'intercommunalité n'en apparaît pas moins comme une forme de recomposition territoriale. Les premières expériences intercommunales sont anciennes, puisque c'est en 1890 que furent mis en place les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), soixante ans avant les syndicats à vocation multiple (SIVOM, 1959). Les structures intercommunales actuelles (Établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI) se distinguent des SIVU et des SIVOM, en ce qu'elles ont le pouvoir de voter l'impôt : elles peuvent être des groupements à fiscalité propre, ce qui constitue un réel « *moteur du développement* » (BŒUF, 2004, p. 38). Le champ de compétences des intercommunalités s'est ainsi élargi et, en 2003, 97% des EPCI exercent la compétence de développement économique, 92% celle d'aménagement et de gestion de l'espace. Les structures intercommunales concernent, en 2004, environ 49 millions de Français. Après la loi relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) du 6 février 1992, créant les Communautés de villes et les Communautés de communes, la loi du 12 juillet 1999, dite loi

¹²⁷ Référence indiquée dans les sources. Le rapport Mauroy a été élaboré par la commission pour l'avenir de la décentralisation. Remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel Jospin, par Pierre Mauroy, président de la commission, il souhaite « refonder l'action publique locale ».

Chevènement, offre de nouveaux cadres de coopération intercommunale et accélère le mouvement intercommunal, autour des Communautés de communes, Communautés d'agglomération et Communautés urbaines. Cette dynamique s'associe à une plus forte intégration des compétences, à des niveaux plus pertinents que les limites communales. D'après P. Mauroy, dans son rapport sur la décentralisation :

Au cours des quinze années à venir les structures territoriales devront évoluer fortement (...) ; mais plutôt que d'imaginer un schéma a priori, la commission a préféré inscrire les évolutions souhaitables dans la dynamique en cours des regroupements des communes au sein des établissements mis en place par la loi du 12 juillet 1999. Tout doit être mis en œuvre pour que cette « révolution intercommunale » aboutisse à conforter d'ici à dix ans un « maillage » du territoire autour de quelques milliers de Communautés de communes, de 130 Communautés d'agglomération et d'une vingtaine de Communautés urbaines.

Rappelons ici que, selon l'importance de la population regroupée, peuvent être créées des Communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants, des Communautés d'agglomération entre 50 000 et 500 000 habitants et des Communautés de communes, en dessous de 50 000 habitants, ne comprenant pas de communes de plus 15 000 habitants. On comptait, au 1^{er} janvier 2007, 2 400 Communautés de communes, 169 Communautés d'agglomération et 14 Communautés urbaines.

Si les structures intercommunales ont connu un net progrès ces dernières années, certaines limites persistent néanmoins. Ainsi, des conflits de compétences sont parfois apparus entre les communes, entre les communes et la structure intercommunale¹²⁸, ou encore entre ces entités et la nouvelle structure de projet incarnée par le Pays, comme on le verra. En ce qui concerne les conflits entre communes et groupements intercommunaux, il est clair que l'attachement à l'entité communale joue en la défaveur de ces derniers. En adhérant à un EPCI, la commune accepte de lui transférer un certain nombre de compétences, définies dans les statuts de l'EPCI. Il est alors toujours possible qu'apparaissent des tensions entre l'intérêt communal et l'intérêt communautaire, en particulier en milieu rural, et dans le cadre de petites communes, dont les maires voient mal l'intérêt de la gestion supra-communale d'un développement économique qui favoriserait un espace communal plutôt qu'un autre. Par ailleurs, les structures intercommunales connaissent un certain déficit démocratique : au-delà de l'absence d'élections au niveau intercommunal, « *il demeure un véritable déficit de*

¹²⁸ La mise en place de l'intercommunalité repose surtout sur le fait qu'il est presque impossible, en France, de toucher au maillage communal. Il s'agit alors d'une forme souple de recomposition, moins radicale que celle qui a été menée en Allemagne avec les fusions communales (voir 3.2.2.).

clarté sur les responsabilités et de visibilité des actions vis-à-vis des citoyens, qui perçoivent encore souvent les structures intercommunales par le prisme d'un logo apposé ou d'une colonne supplémentaire sur les feuilles d'imposition » (BCEUF, 2004, p. 42). Les EPCI sont toutefois des structures encore jeunes et en construction, créant de nouvelles territorialités. La logique de projet de territoire, associée à la politique des Pays, a peut-être une réponse à apporter à ce sujet, comme on le verra ensuite.

3.2.2. L'intensité des recompositions territoriales locales en Allemagne

En Allemagne, en dehors de la principale recomposition territoriale — celle de la Réunification — de nombreuses réformes territoriales ont été menées, dans les années 1960-70 en RFA, et à partir de 1993 jusqu'à aujourd'hui dans les nouveaux *Länder* (ex-RDA). Ces réformes se distinguent des évolutions françaises par leur ampleur et leur rapidité (LEPESANT, 1993) : elles ont été massives depuis la Réunification, pour faire passer le territoire est-allemand de son organisation centralisée (État central/*Bezirke*) au schéma fédéral de la RFA (*Länder/Kreise*¹²⁹). En 1990, l'ouest de l'Allemagne a une organisation politico-administrative placée sous le signe du fédéralisme et une autonomie locale prononcée. Dans les années 1960-70, et dans la continuité d'un modèle nord-européen de la grande commune fonctionnelle, une réforme territoriale avait fait diminuer le nombre de *Kreise* de 425 en 1965 à 236 en 1986. À l'Est, les entités administratives sont restreintes : la réforme administrative de 1952 avait fait passer le nombre de *Kreise* de 143 à 217. Ceux-ci ont des pouvoirs mal définis et faibles et sont animés par des acteurs locaux dépourvus de toute expérience de la démocratie locale. En effet, en RDA, un *Kreis* regroupait, en moyenne, 58 000 habitants alors qu'en RFA, il en rassemblait en moyenne 168 000. Avec la Réunification, forts de leur expérience de réforme territoriale des années 1960-70, les experts de la RFA ont alors encadré la réforme des *Kreise* de l'ex-RDA : chaque nouveau *Land* a été parrainé par un ancien *Land*, et la réforme a pu être mise en place très rapidement (4 ans). Le nombre de *Kreise*, à l'Est, est ainsi passé de 215 en 1992 à 112 en 1997¹³⁰. Parallèlement, une vaste réforme communale a été menée, sur le modèle ouest-allemand de la grande commune fonctionnelle. En parlant d'une tradition allemande de « *refonte permanente des cadres territoriaux* », J.-M. Holz (1992, p. 72) explique ainsi que, dans les années 1960-70,

¹²⁹ Je rappelle que le *Kreis* est à la fois un échelon déconcentré du *Land* et une collectivité locale.

¹³⁰ Sur le territoire actuel de la Thuringe, le nombre de *Kreise* est passé de 35 à 17 avec la réforme du 1^{er} juillet 1994.

« la réforme territoriale dans la Ruhr peut être interprétée comme une adaptation continue des structures institutionnelles aux nécessités du développement économique » (p. 75), notamment celles de l'industrialisation (« passage du stade agraire au stade industriel », p. 74). Comme pour les *Kreise*, la réforme avait fait baisser le nombre de communes (*Gemeinden*) en RFA, de 24 512 en 1959 à 8 514 en 1978. Dès lors, au lendemain de la Réunification, en 1992, 75 % des communes allemandes sont en ex-RDA ; la taille moyenne, à l'Ouest, est de 17 000 habitants, et de 1 900 habitants à l'Est. Y sont alors critiqués l'éclatement communal, la petite taille de communes jugées ingérables, ou encore la faible mobilisation des habitants de l'Est par manque de pratique de la démocratie et du gouvernement local (MÖLLER, 2001). La réforme communale est ainsi menée à l'Est, avec l'expérience acquise à l'Ouest vingt ans plus tôt, et le nombre de communes passe de 7 527 en 1992 à 5 718 en 1997. Toutefois, si l'idée du transfert de modèle (ouest-allemand) est valable dans les transformations des échelons supérieurs de l'ex-RDA (les *Länder*), les transformations de l'échelon local laissent une plus grande part d'initiative aux acteurs locaux. B. Möller (2001, p. 132) évoque ainsi des « apports proprement est-allemands dans l'élaboration de nouvelles lois d'organisation communale, avec des particularités propres à chaque Land, dans (...) le redécoupage des circonscriptions administratives (...). Tandis qu'au niveau de l'État, un changement d'élites et un transfert d'élites d'Ouest à l'Est eurent lieu, le transfert au niveau communal fut bien moindre »¹³¹.

Un dernier cas de recomposition peut enfin être évoqué en Allemagne : celui des expériences de l'intercommunalité. Comme en France, celles-ci sont anciennes. Elles remontent à l'époque de l'industrialisation de la fin du XIX^{ème} siècle :

*Cette croissance spontanée, peu ou non maîtrisée, a incité les responsables locaux à réagir par la mise en place d'une coordination allant au delà des limites communales. C'est par association volontaire qu'a été créé en 1911 le premier syndicat "fonctionnel" de planification qui a réuni Berlin et les communes de ses environs : Zweckverband Gross-Berlin. En 1920, la région de la Ruhr a suivi l'exemple berlinois en créant le syndicat d'agglomération du district minier de la Ruhr : Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*¹³². (GUDER, 2003 p. 4-5).

Mais les structures intercommunales sont beaucoup moins répandues qu'en France — où, à défaut de fusions communales, l'intercommunalité constitue la seule forme d'organisation supra-communale institutionnalisée. L'Allemagne, en privilégiant les

¹³¹ Cette remarque est à garder à l'esprit afin de mieux saisir et analyser, dans la suite de ce travail, les projets de développement mis en place par les acteurs locaux à la fin des années 1990

¹³² Pour plus de précisions, voir notamment les travaux de J.-M. Holz. J'aurai l'occasion de préciser ces structures dans l'analyse des héritages de valorisation du local, au début du chapitre IV.

fusions communales, a conféré à l'intercommunalité un caractère plus sectoriel et plus limité qu'en France. C'est ce qui est synthétisé dans une partie du Rapport de la Cour des Comptes sur l'intercommunalité (Texte 6).

Texte 6. L'intercommunalité en Allemagne : un processus limité par le poids des fusions communales

« En Allemagne (...), compte tenu de ce contexte particulier du renforcement par la fusion et le regroupement du niveau communal (...), la coopération intercommunale s'est essentiellement construite autour de compétences qui, pour s'exercer de façon économiquement efficiente, requièrent des ensembles plus vastes principalement dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et du traitement des ordures ménagères. Plus récemment, dans certains Länder, une coopération intercommunale s'est développée pour prendre en charge les transports en commun de personnes. La coopération des communes peut également concerner le domaine scolaire, les crèches et garderies, ainsi que le tourisme (...). Au total, donc, la coopération intercommunale est essentiellement d'essence « syndicale » (gestion de services publics à réseaux) entre des communes de taille beaucoup plus importante qu'en France, et sans que les Länder aient eu à mettre en place des incitations financières particulières »

COUR DES COMPTES, 2005, *L'intercommunalité en France*, Rapport au Président de la république suivi des réponses des administrations et organismes intéressés, p. 16.

Deux principales structures intercommunales existent, sachant que les dénominations et les compétences de chacune varient selon les *Länder*. Les « regroupements administratifs » (*Verwaltungsgemeinschaften*) sont — dans les *Länder* de Bavière, Bade-Wurtemberg, Schleswig-Holstein, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe — des entités juridiques, dont les compétences remplacent certaines de celles des communes membres. Elles traitent notamment des écoles, ou encore des infrastructures de loisirs entre petites communes. Les « associations intercommunales », telles que les *Zweckverbände* (équivalents des SIVOM et SIVU en France), concernent, quant à elles, un équipement spécifique ou visent une réflexion thématique sur des projets de développement et d'aménagement (gestion des réseaux d'égouts, projets touristiques, etc.).

À côté de ces deux structures, de nombreuses coopérations intercommunales informelles, plus transversales et élargies à des espaces plus vastes, se mettent en place autour de Projets de développement régional. Ce sont elles qui mettent œuvre une « requalification » des espaces locaux, que l'on peut comparer à celle menée par les Pays en France.

Conclusion du chapitre troisième

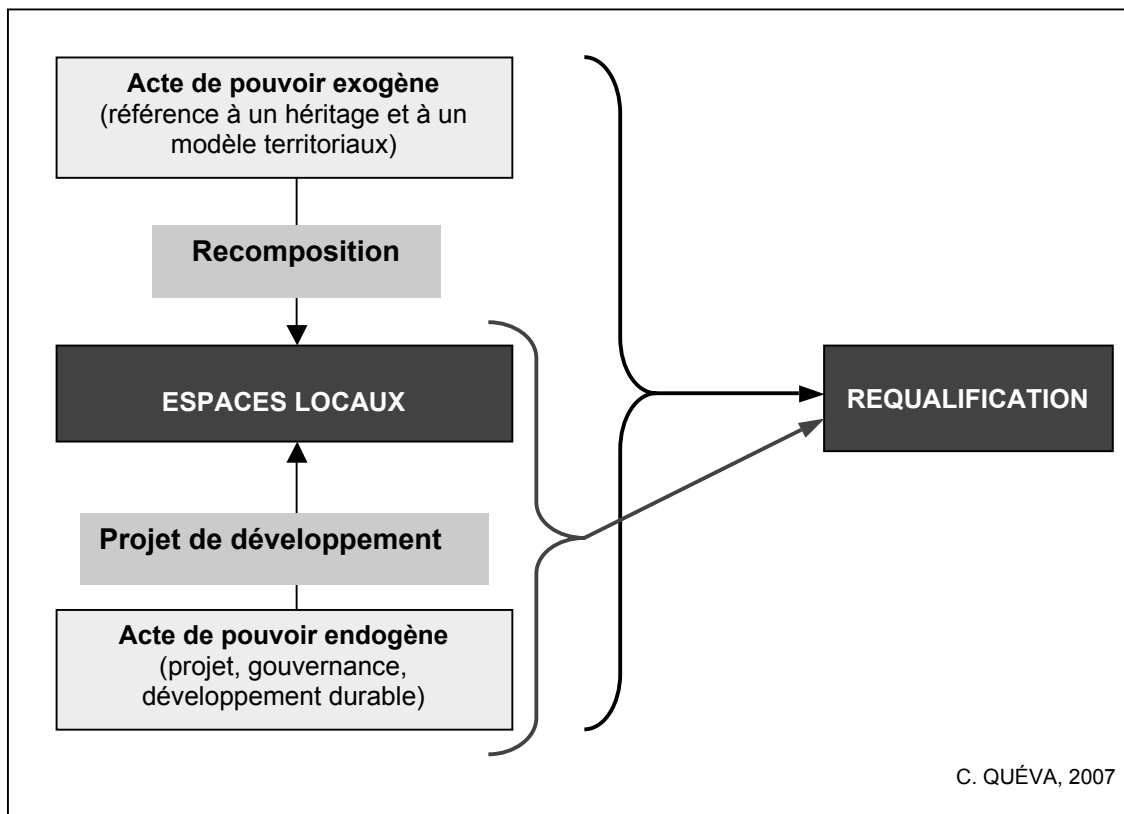
La France et l'Allemagne ont hérité d'une organisation spatiale, de structures de pouvoir, et de pratiques d'aménagement spécifiques, qui constituent autant d'héritages à prendre en considération pour analyser la requalification des espaces locaux. Celle-ci a été distinguée de la recomposition territoriale, associée, dans ce travail, à un remaniement des limites, des structures et des fonctions d'un territoire (institutionnel). Ce remaniement peut naturellement participer à la requalification des espaces locaux, mais pas nécessairement.

De fait, la question des recompositions territoriales au sens strict, si elle est essentielle en termes de cadrage, ne constitue toutefois pas le cœur de cette recherche, centrée sur les espaces locaux en tant qu'espaces d'action (les Pays et les Projets de développement régional), et non sur les seuls territoires institutionnels recomposés ou en recomposition. En effet, au-delà des remodelages administratifs des maillages territoriaux (intercommunalité en France, fusions communales et des *Kreise* en Allemagne), un vaste processus de requalification des espaces locaux est en train de se mettre en place, à travers les notions de projets, de gouvernance, ou encore de développement durable des territoires. Dans les textes les plus récents, ces notions sont devenues le mot d'ordre de l'aménagement du territoire, que ce soit en France (avec les lois de 1995 et 1999 sur les Pays) ou en Allemagne (avec la réforme de la *Raumordnungsgesetz* en 1998). Même en Europe, l'idée de « *développement spatial équilibré et durable du territoire* » (Schéma de Développement de l'Espace Européen, 1999) implique la mobilisation d'acteurs endogènes dans le développement de leurs territoires. Je considère alors la requalification territoriale à la fois :

- comme l'aboutissement d'une dynamique de projet ascendante (mobilisation d'acteurs locaux autour de projets de développement),
- et comme l'aboutissement de ce processus ascendant et d'un processus de recomposition exogène (réformes territoriales).

La figure 7 vise à rendre compte de l'articulation que je mets en place entre les deux notions.

Figure 7. Recomposition et requalification des territoires : entre logiques descendante et ascendante (Synthèse)



Je rappelle que la notion de requalification est parfois entendue dans un sens plus large (synonyme de requalification), englobant la référence aux territoires de projets. Ce n'est pas le cas dans ce travail, où la différenciation entre les deux notions est destinée à faciliter la distinction entre les processus différenciés de la réforme territoriale et du projet territorial, abordé plus spécifiquement dans le chapitre IV.

Chapitre quatrième

La requalification du local par le projet : développement local et *Regionalentwicklung*

Pour la première fois dans l'histoire et à une telle échelle, des acteurs locaux de tous horizons se sont réunis pour réfléchir et définir un projet de développement à moyen terme. Cette dynamique renverse une tendance française forte consistant à concevoir et à imposer des logiques de développement définies par l'État et l'administration centrale (Entreprises, Territoires et Développement, 2005a, p. 4).

Les années 1990 ont offert de nouveaux défis pour l'aménagement : la réunification allemande a redonné en quelque sorte une nouvelle raison d'être à la politique d'aménagement du territoire. Le problème des disparités régionales et de l'équilibre territorial, notamment entre les nouveaux et les anciens Länder, s'est imposé de nouveau comme sujet d'intérêt politique (...). Les effets de la globalisation et l'intégration européenne, qui deviennent de plus en plus importants pour les politiques nationales, nécessitent depuis les années 90 des réflexions et une révision, au moins partielle, des orientations et des principes de la politique d'aménagement du territoire (GUDER, 2003, p. 7).

Ces deux citations font référence à l'idée d'un tournant des politiques d'aménagement et de développement au milieu des années 1990. En France, ce tournant est celui de la mise en question du modèle de fonctionnement centralisé de l'aménagement. En Allemagne, la principale mutation naît de la Réunification, qui a entraîné un nécessaire renforcement des pratiques concertées d'aménagement de l'espace national, jusque-là peu développées (voir chapitre III). En l'occurrence, on pourrait penser que les évolutions sont antithétiques dans ces deux États : elles seraient tournées vers plus de décentralisation dans le cas français, et vers davantage de centralisation en Allemagne (BENZ, 2001). Mais, en réalité, l'écart qui séparait les deux États en matière d'aménagement — entre les pratiques françaises d'aménagement centralisées et les pratiques fédérales de l'ex-RFA¹³³ — s'est dès lors atténué. En France comme en Allemagne, l'espace national est pris en compte dans sa totalité afin de mettre en place des politiques d'ensemble pour lutter contre les disparités régionales : c'est le rôle de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT, ex-DATAR) et du bureau fédéral de l'aménagement de l'espace (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBR*). Par ailleurs, les espaces

¹³³ Les terrains de recherche allemands se trouvent, certes, dans l'ex-RDA et sont donc marqués par un héritage de centralisme en matière d'aménagement. Mais, depuis 1990, c'est le modèle fédéral issu de l'ex-RFA qui régit l'ensemble des espaces allemands, à l'Ouest comme à l'Est.

infra-nationaux, et notamment l'échelon local, se voient particulièrement valorisés. Ces changements peuvent s'expliquer notamment par l'élargissement des échelles d'action et de pouvoir, dans le cadre de l'espace européen ou dans celui de l'espace monde, comme l'évoque U. Guder dans la citation ci-dessus. En effet, on considère aujourd'hui que, par un effet de balancier, l'élargissement des échelles est corrélé à un nouvel ancrage sur les espaces locaux, dans le cadre d'une dialectique local/global¹³⁴.

Cet ancrage local est, par ailleurs, associé à une certaine territorialisation des expériences — territorialisation des pratiques quotidiennes de chacun (DI MÉO, 1991b et 1996 ; GROUPE DUPONT, 1982 ; WARGENDA, MIGGELBRINK, 1998 ; WOLF, 2002) ou encore des politiques publiques (BÉHAR, 2000 ; VANIER, 2002b ; SEIBEL, 1992). Il s'agit ici de l'aborder en termes de projets de développement, plus ou moins territorialisés, comme on le verra. À partir du milieu des années 1990, en France, l'aménagement *du* territoire se tourne de plus en plus vers le développement *des* territoires, autour de l'idée de « développement local ». Ce processus se manifeste de manière endogène, par l'investissement des acteurs locaux dans une dynamique de projets, notamment dans le cadre des Pays en milieu rural (lois Pasqua de 1995, et Voynet de 1999). On retrouve une dynamique semblable en Allemagne, où « *le nouveau mot d'ordre* », à partir de la réforme de la loi sur l'aménagement de 1998, « *est "davantage d'actions et de projets au lieu de programmes et de plans" (BBR)* ¹³⁵ » (GUDER, 2003, p. 13). U. Guder (2003, p. 9) analyse ainsi l'une des mutations essentielles de la loi en 1998, au delà de l'intégration de la notion de développement durable :

Les prescriptions relatives à certaines catégories d'espaces concernent, d'une part, les agglomérations urbaines, qui doivent être préservées comme lieux centraux pour l'habitat, les services et la production, d'autre part, les territoires ruraux, où il s'agit de promouvoir un développement endogène afin de stabiliser l'économie et la population.

Cette dernière remarque exprime bien la perspective d'un développement mis en place par les acteurs locaux, sur le même mode que les Pays français.

¹³⁴ Cette dialectique a été mise en évidence au milieu des années 1990 par des sociologues tels que R. Robertson et K. Cox et inspire aujourd'hui un grand nombre de chercheurs et d'acteurs sociétaux (je pense ici notamment, en France à P. Veltz, M. Vanier, ou encore au groupe ATTAC).

¹³⁵ *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Bureau fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire. Citation (traduite par U. Guder) extraite du *Kurzfassung des Raumordnungsberichts* (2000, p. 43).

Ce chapitre dresse un bilan général des mutations des politiques d'aménagement/développement dans les deux États, avant l'analyse croisée des expériences concrètes observées sur le terrain, dans les deux parties suivantes.

Dans un premier temps, un rapide historique de la place du local en matière d'aménagement et de développement permet de mettre en évidence des héritages différenciés entre la France et l'Allemagne. Dans le cas français, c'est surtout avec les politiques de décentralisation que l'échelon local cesse d'être considéré comme le point d'arrivée des politiques d'aménagement pour devenir un espace, dans lequel les acteurs locaux définissent eux-mêmes des orientations de développement et les mettent en œuvre. Néanmoins, auparavant, une série d'initiatives locales manifestaient déjà une certaine émergence du local, tout en restant contraintes par le cadre alors très centralisé de l'aménagement. Dans l'ex-RFA¹³⁶ — et ceci est vraisemblablement à relier au contexte fédéral et à la crainte du centralisme (chapitre III) — diverses initiatives locales apparaissent la source d'un aménagement par le bas et même de l'aménagement tout court. Elles ont, en effet, précédé et inspiré la mise en place de vraies structures d'aménagement à l'échelon des *Länder* et à l'échelon national. Mais paradoxalement, le local a ensuite été un peu mis entre parenthèse jusqu'au début des années 1990, au profit d'un aménagement centré sur la planification des *Länder*.

Le second temps de ce chapitre est centré sur les nouvelles politiques d'aménagement et de développement en milieu rural : la politique des Pays en France et les Projets de développement régional en Allemagne (régions de projet). Il s'agit d'en donner les principaux caractères, en particulier au regard de l'inscription spatiale de ces projets et de la place accordée à l'investissement des acteurs locaux¹³⁷.

¹³⁶ Le cadre de l'ex-RDA évacue l'échelon local au profit d'un aménagement très centralisé (voir Chapitre III). C'est pourquoi il sera moins évoqué ici. Il n'en reste pas moins un cadre essentiel pour ce travail, en termes d'héritages, nos terrains de recherche se situant à l'est de l'Allemagne.

¹³⁷ Cete grille de lecture s'inspire notamment des analyses de M.-V. Ozouf-Marignier dans son séminaire « Décentralisation et recompositions territoriales infra-étatiques », lisant les mutations des politiques d'aménagement et de développement en France au regard de trois notions : le local, la cohésion et la participation (Séminaire tenu à l'EHESS, de novembre 2005 à juin 2006).

4.1. Les sources de la (re-)valorisation de l'échelon local

La France et l'Allemagne pourraient se distinguer quant à l'idée d'une valorisation ou d'une revalorisation du local. En effet, longtemps soumis à une logique étatique exogène, le local pourrait apparaître, en France, comme un échelon « valorisé » par la politique des Pays en 1995/1999. En revanche, en se posant comme le véritable déclencheur des premières expériences d'aménagement en Allemagne, le local devrait plutôt être qualifié d'échelon « re-valorisé » par la réforme de la loi sur l'aménagement en 1998. Il n'en reste pas moins que, dans les deux cas, certaines expériences locales apparaissent comme de véritables catalyseurs, en tant que foyers d'émergence des acteurs locaux sur la scène du développement et de l'aménagement. De fait, l'idée d'une revalorisation du local semble pouvoir tout à fait s'appliquer aux mutations en cours en France comme en Allemagne.

4.1.1. « *Les riches heures de la notion de pays* » (MATHIEU, 1983) : valorisations et revendications locales, en France, dès les années 1970

Au début des années 1980, un numéro spécial de la revue *Autrement* — « Le local dans tous ses états », dirigé par B. Hervieu, P. Maclouf et P. Merlant (1983) — met en perspective une réelle effervescence du local au tournant des lois de décentralisation. Les titres des parties de cet ouvrage sont l'illustration, non seulement d'une nouvelle dynamique à l'œuvre, mais aussi d'une certaine permanence des idées jusqu'à l'heure actuelle. En partant de l'observation que « *les pays se réveillent* » depuis les années 1970, les auteurs dénoncent les procédures exogènes issues de « *la boîte à outils du petit développeur* », qualifié également d'« *aménageur* » ou de « *déménageur* », évoquant par là l'idée d'aménagements planifiés, décidés « par le haut » (chapitre III). Ils insistent alors sur des « *territoires en mouvement* », régionaux et locaux, peuplés de « *metteurs en scène du local* », autrement dit de « *ceux qui produisent le développement* » (les régions, les jeunes agriculteurs, les militants du Larzac, les autonomistes corses, les notables locaux, etc.). Ces divers « *frémissements du territoire* » vont de pair avec une nouvelle prise en compte du local par les politiques d'aménagement centralisées, en particulier dans les espaces ruraux. Un premier mouvement de valorisation, à la fois interne et exogène du local, peut alors se mettre en place.

Au milieu des années 1970, des politiques de développement rural considéraient déjà le local comme échelle d'intervention privilégiée, en particulier dans le cadre des plans d'aménagement rural (PAR) et des « contrats de pays » (Texte 7).

Texte 7. La prise en compte du local par les politiques d'aménagement des années 1970

« PAR » et « contrats de pays »

« Le développement rural fait l'objet depuis plusieurs décennies d'un certain nombre d'initiatives visant à prendre en compte l'ensemble des activités sur un territoire dans le cadre d'approches intégrées (...). Précurseurs, les 250 plans d'aménagement rural (PAR) mis en place entre 1970 et 1983 à l'initiative du Ministère de l'Agriculture ont constitué des laboratoires de projets territoriaux. Ils consistaient à élaborer, en concertation avec les élus, des programmes de développement multisectoriels. Puis, entre 1975 et 1982, 350 contrats de pays, élaborés sous l'égide de la DATAR, ont associé des cantons ruraux autour d'un PAR dans l'objectif de limiter le risque de dévitalisation en diversifiant les activités locales. La démarche a été poursuivie par certains conseils régionaux (contrats de terroir en Midi-Pyrénées, contrats globaux de développement en Rhône-Alpes, contrats régionaux en Ile-de-France ou en Bourgogne) ».

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, 2006, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013 : consultation publique (01-31 août 2006)*, p. 22.

Ce programme dresse un état des lieux des politiques de développement rural.

Les PAR étaient mis en place à l'initiative de l'État par l'intermédiaire des préfets afin de lutter contre le déclin économique et démographique des campagnes. Même s'ils étaient présentés comme des « laboratoires de projets territoriaux », les PAR s'inscrivaient donc malgré tout dans le cadre exogène des programmes et des plans d'aménagement ; ils étaient d'ailleurs conçus comme l'un des « outils du petit développeur » dénoncés par B. Hervieu, P. Maclouf et P. Merlant (1983). Mais ils n'en restaient pas moins fondés sur une approche territoriale et transversale, les plans pouvant, par ailleurs, transcender les découpages départementaux et régionaux. Quant aux contrats de pays, ils se basaient sur des structures intercommunales proposant un projet à l'État, dans le cadre d'une démarche ascendante. Mais le flou associé à cette politique a en fait abouti à un saupoudrage de crédits et non à un développement global des espaces ruraux concernés. Après ces politiques et les lois de décentralisation, la prise en compte du local s'est poursuivie autour de procédures spécifiques dans les régions évoquées dans le texte 7, mais également en Aquitaine, où se situent mes terrains de recherche (Libournais et Périgord noir). Les procédures aquitaines de développement rural ont été conduites d'abord autour de deux générations de contrats de pays, et, à partir de 1991, autour de Projets Collectifs de Développement (PCD). Leurs objectifs étaient notamment d'inciter l'intercommunalité et la définition de

territoires « pertinents », afin de permettre un meilleur développement économique local, d'améliorer le cadre de vie des populations et la qualité des services. Comme on le verra dans le cas des terrains de recherche, les PCD ont ainsi pu jouer le rôle de propulseurs dans la constitution des Pays, à partir des lois de 1995/99. Mais, auparavant, il s'agit de revenir sur l'autre versant de la valorisation du local, en dehors de ces lois : les revendications locales et non plus seulement sa prise en compte par les politiques d'aménagement.

En effet, en parallèle des lois sur le développement rural, le local est devenu, dès les années 1960/70, un élément de revendications, notamment autour de la notion de « pays »¹³⁸ — au sens d'espace local marqué par une cohérence géographique, paysagère, culturelle ou identitaire, proche du terroir (vin de pays) ou des régions naturelles (GALLOIS, 1908), chères à P. Vidal de la Blache (BLETON-RUGET *et al.*, 2002 ; GIRAUT, 2005 ; ROBIC, 2000). Les pays sont des entités anciennes, intimement liées à l'histoire et à la géographie régionale françaises. Comme le rappelle F. Giraut (2005, p. 69) :

Les pays renvoient dans l'imaginaire spatial et historique des Français aux pagi des 300 nations gauloises et quelques qui s'opposent à César, aux 350 fromages que le Général de Gaulle avait tant de mal à gouverner, aux 400 petites régions naturelles et agricoles que révèlent les naturalistes de la fin du XIXème siècle et du début du XXème et que la toponymie a enregistrées ici et là, ou encore aux bassins d'emploi et de service autour des quelques centaines d'agglomérations secondaires françaises ancrées dans leurs campagnes.

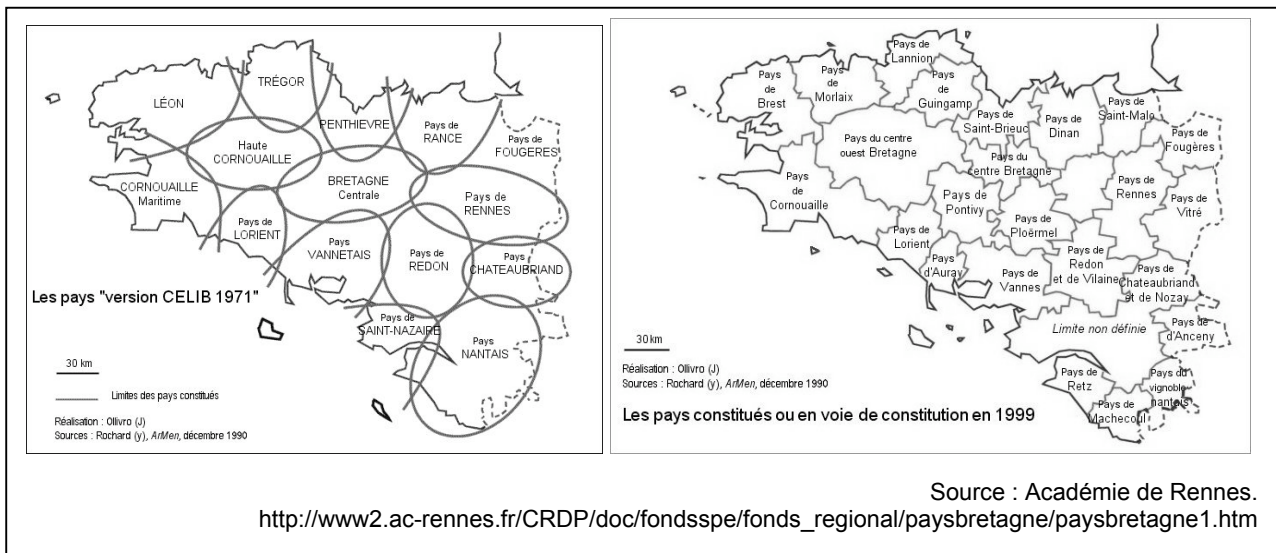
Le pays, par son ancienneté et sa polymorphie, présente ainsi l'ambiguïté d'apparaître comme une notion un peu réifiée, voire mythique, mobilisée aussi bien par la géographie régionale que dans les discours des historiens ou des hommes politiques. Or, durant les années 1960/70, la notion de pays a connu un véritable renouveau en étant associée au développement local. À partir de là, « le mot pays renvoie aussi bien au passé, à la tradition, au folklore (...) qu'au progrès et à l'innovation qui fait monter en épingle toutes les expériences réussies qu'elles soient contrats ou comités. Ce mot flou, banalisé, devient un concept fourre-tout » (MATHIEU, 1983, p. 27). Reprenant les étapes de l'émergence du local, et des pays en particulier, sur la scène du développement, M.-V. Ozouf-Marignier¹³⁹ ou encore F. Plet (2003a) font référence au rôle d'un organisme régional spécifique : le Comité d'Étude et de Liaison des Intérêts

¹³⁸ La majuscule utilisée pour parler des territoires de projet issus des lois Pasqua et Voynet vise à les différencier de toutes les autres acceptions du terme de pays (État, région naturelle ou d'appartenance)

¹³⁹ D'après le séminaire de M.-V. Ozouf-Marignier du 20.01.2005 (EHESS) et l'article de M.-V. Ozouf-Marignier (2004), téléchargeable sur Internet : http://hypergeo.free.fr/article.php3?id_article=269.

Bretons (CÉLIB). Fondé en 1949 le CÉLIB est à l'origine des impulsions économiques qui permirent à la Bretagne de sortir de son retard en matière de développement agricole et industriel. Il s'agissait d'un mouvement initié localement, qui réussit à fédérer l'ensemble des forces politiques bretonnes et qui, par un lobbying actif auprès de l'État, parvint à obtenir un certain nombre de moyens pour mettre en place le désenclavement spatial (Plan routier breton) et économique (premières expériences de décentralisations industrielles, « modèle breton » dans le domaine agro-alimentaire) de la Bretagne. Surtout, dans son *Livre Blanc*, paru en 1971, le CÉLIB proposait un programme d'aménagement de la Bretagne valorisant les espaces locaux, la région étant conçue comme une « fédération de pays ». Il s'agissait alors de prendre l'espace des « pays » comme cadres de la planification locale, afin de limiter la croissance des villes principales et de développer le rôle des petites villes, censées animer les zones rurales. L'idée était de traiter chaque territoire local dans sa globalité, non de manière sectorielle. Le CÉLIB a proposé un découpage du territoire breton en dix-sept « pays », représentés ci-dessous en vis-à-vis des Pays actuels issus de la loi Voynet de 1999 (carte 19).

Carte 19. « Pays CÉLIB » en 1971 et « Pays Voynet » en 1999, en Bretagne



Source : Académie de Rennes.

http://www2.ac-rennes.fr/CRDP/doc/fondsspe/fonds_regional/paysbretagne/paysbretagne1.htm

On peut noter sur la carte 19, que le découpage actuel de la Bretagne en vingt-et-un Pays¹⁴⁰ n'est pas si différent du découpage proposé par le CÉLIB, ce qui illustre une certaine continuité. Les idées du CÉLIB ont eu, par ailleurs, un certain retentissement national dans les années 1970 :

¹⁴⁰ La carte de droite englobe en fait cinq Pays situés dans la région voisine (Pays de la Loire) : Pays de Chateaubriand et de Nozay, Pays d'Ancenis, Pays de Retz, Pays de Machecoul, Pays du vignoble nantais.

Le thème du pays a nourri de manière récurrente la revendication politique en faveur de la décentralisation. Il a même fourni la matière d'un slogan, "Vivre et travailler au pays", forgé dans les années 1960, autour du Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CÉLIB), association destinée à promouvoir le développement économique et social breton, dont l'influence s'est étendue à de nombreuses régions françaises (OZOUF-MARIGNIER, 2004).

À la fin des années 1970, le pays a ainsi été associé aux slogans des opposants aux programmes d'aménagement centralisés, que ce soit au sujet du camp militaire du Larzac ou du barrage de Naussac (Lozère)¹⁴¹. Dans la continuité des analyses de L. Ergon et L. Laurent (1977), le recours aux pays devait alors permettre de « *guérir le mal français de la concentration des hommes, de l'argent, du pouvoir* ». Dans ce cadre, le pays — avant tout conçu comme un espace vécu, caractérisé par un sentiment d'appartenance locale¹⁴² — est également devenu un espace de luttes et de revendications sociales, voire un espace d'autogestion : « *Vivre, travailler, décider au pays* ».

Ainsi, en France, le local s'est nettement vu valorisé à partir des années 1960/70. Cette valorisation est passée à la fois par sa nouvelle prise en compte par les politiques exogènes de développement rural, et par des dynamiques endogènes faisant du local un échelon en émergence, notamment autour de l'idée de pays.

4.1.2. L'Allemagne et le mouvement de balancier du local : la *Region*, à la base puis à l'écart de l'aménagement.

En Allemagne, c'est dès le début du XX^{ème} siècle que l'échelon local s'est vu valorisé. Il est à la source même de l'aménagement à travers l'émergence des structures intercommunales évoquées dans le chapitre III : le syndicat de planification mis en place autour de Berlin (1911) et le syndicat d'agglomération du district de la Ruhr (1920). Ces deux structures, si elles constituent les premières vraies expériences de coopération intercommunale, sont également conçues par les spécialistes, notamment H.-H. Blotevogel¹⁴³, comme la première étape de l'histoire de l'aménagement en Allemagne. L'émergence de celui-ci s'est effectuée de manière ascendante : « *jusqu'à la Première Guerre mondiale (...), l'État intervient peu ou jamais dans ces*

¹⁴¹ Pour le cas de Naussac, voir : QUÉVA (2001 et 2004).

¹⁴² Le slogan « vivre au pays » était, à l'origine, exprimé en occitan (« *Volem viure al país* »), illustrant par là le souci de différenciation culturelle ou identitaire.

¹⁴³ D'après le séminaire du Pr. H.-H. Blotevogel (2003) « Raumordnung et Regionalpolitik », tenu à l'Université de Duisburg-Essen au second semestre 2003 (7 chapitres). Cours accessibles en ligne (http://www.uni-duisburg.de/FB6/geographie/Studium/Lehrveranstaltungen/SS2003/ss2003_allles.htm).

agrandissements qui résultent de marchandages et aboutissent à la signature d'un contrat entre les parties » (HOLZ, 1992, p. 79). On peut alors parler d'un certain flou des coopérations et d'une faible coordination aux échelons supérieurs. Puis, à partir des années 1920, la catégorie « *grande ville* » (*Grossstadt*) commence à incarner une vision plus rationnelle et organisée de l'espace, notamment en termes de zoning (HOLZ, 1992). Les structures qui sont créées ou renforcées dans les années 1930 visent la mise en place d'une planification régionale sur les espaces intercommunaux concernés : *Groß-Berlin*, *Ruhrkohlenbezirk*, *Halle-Merseburg*, *West-Sachsen*, ou encore *Groß-Hamburg*. Ces structures marquent alors le début d'un aménagement procédant « par le bas » (*Raumordnung von unten*), en étant fondées sur l'intercommunalité et l'absence de cadre d'aménagement étatique. Celui-ci commence à voir le jour au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, avec la *Territorialplanung* dans l'ex-RDA (chapitre III). Dans l'ex-RFA, la planification des *Länder* (*Landesplanung*) est d'abord mise en place dans le Nordrhein-Westfalen (1950), puis en Bavière (1957), et enfin dans les autres *Länder* au cours des années 1960. À l'échelon du *Bund*, ce n'est qu'en 1965 qu'est promulguée la loi sur l'aménagement de l'espace (*Raumordnungsgesetz*). Ainsi, c'est en se fondant sur une certaine effervescence à l'échelon régional (local) que l'aménagement est né en Allemagne. Rappelons que le terme allemand « *regional* » a une signification différente de celle qu'on lui donne en français. Loin de s'appliquer à l'échelon du *Land* — en France, le terme fait référence aux vingt-deux régions administratives — la « *Region* » est un espace infra-*Land* et supra-communal (BOVERMANN, 2000 ; WOLF, 2002). Elle peut être considérée comme l'équivalent du terme français « local ». On parle d'ailleurs, en Allemagne, de « *Regionalentwicklung* » (développement régional) pour désigner les processus que l'on évoquerait en français sous le terme de « développement local », comme je l'évoquerai ensuite. Retenons pour le moment que c'est cet échelon local/régional qui est reconnu comme le fondement de l'aménagement en Allemagne.

Toutefois, une fois que l'aménagement à l'échelle des *Länder* et du *Bund* s'est mis en place, le local est comme mis entre parenthèse en tant qu'espace en émergence ou même en tant qu'échelon pris en compte par les politiques d'aménagement. Ainsi, face aux résistances que l'aménagement centralisé a pu susciter en France durant les années 1960/70, l'ex-RFA et l'ex-RDA ont connu des dynamiques largement moins vivaces. Dans la première, l'aménagement de l'espace laisse une place centrale aux *Länder* pour la mise en œuvre de plans d'aménagement, et l'absence de vraies disparités

sur le territoire de l'ex-RFA entraîne un poids relativement faible de l'aménagement du territoire national (chapitre III). Les organes de l'aménagement aux échelons supérieurs (*Land* et surtout *Bund*) ont eu alors tendance à s'effacer entre 1975 et 1990, au point que H.-H. Blotevogel¹⁴⁴ parle d'une crise et d'une perte de signification de l'aménagement à cette époque. Ce sont alors les planifications communales (*Bauleitplanung*) — et non intercommunales ou régionales — qui se voient valorisées. Durant cette période, le local ne réapparaît comme un enjeu qu'à l'échelon de la commune, au mieux à celui des arrondissements (*Kreise*), notamment au moment des réformes et recompositions territoriales : fusions communales, réformes des *Kreise*. Mais il s'agissait alors surtout de refonder la carte administrative, non de proposer des actions de développement régional/local. Contrairement à la France, le local ne peut donc pas être considéré, à cette période, comme un échelon en émergence ; il reste un espace de planification associé à des territoires administratifs en recomposition (commune et arrondissement). Dans l'ex-RDA, le poids du centralisme étatique et de la planification territoriale de l'espace national est plus proche, en termes d'héritages, des politiques françaises d'aménagement centralisé. Mais la résistance est ici impossible, dans le cadre d'un régime autoritaire soumis à la dictature du parti de la SED. Par ailleurs, le local y reste logiquement absent en tant qu'échelon en émergence en matière de développement. Certes, en RFA comme en RDA persistent des structures locales, généralement associatives, organisées autour de la « *Heimat* » — le lieu d'origine, vis-à-vis duquel l'individu manifeste une relation émotionnelle forte. Mais l'objectif est alors surtout, dans ce cadre, de préserver ou de construire une identité, non de mettre en œuvre des opérations d'aménagement ou de développement. Dans l'ex-RFA, la *Heimat* repose ainsi souvent sur des actions de protection du paysage, de l'environnement ou de la culture locale. Dans l'ex-RDA, la notion de *Heimat* a une place encore moins importante, si ce n'est autour de la « *sozialistische Heimat* », censée favoriser le lien socialiste entre l'individu et ses espaces d'appartenance, notamment la patrie socialiste.

Ainsi, historiquement, on peut parler d'un mouvement de balancier entre valorisation et mise à l'écart de la *Region* (au sens d'espace local) comme outil d'aménagement. Les premières expériences d'aménagement en RFA se sont mises en place à partir d'initiatives régionales/locales (*Zweckverband Gross-Berlin*, *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* : voir *supra*). Mais, par la suite, le poids croissant

¹⁴⁴ H. H. Blotevogel (2003) , séminaire « Raumordnung et Regionalpolitik », tenu à l'Université de Duisburg-Essen. Chapitre 2 : « Geschichte der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung », p. 5.

de l'État central — sous le régime national-socialiste, puis en RDA — et des *Länder* en RFA, ont un peu évacué les initiatives locales ou régionales. Ainsi, après 1945 et jusqu'à la fin des années 1990, la *Region* n'a plus joué de rôle majeur dans l'aménagement de l'ex-RFA, et encore moins dans celui de l'ex-RDA où la *Territorialplanung* (planification territoriale) correspondait à un aménagement centralisé du territoire national.

Le local a ainsi connu des phases différenciées de mise en valeur : relativement continues en France avec l'émergence progressive de « pays » sur la scène du développement, mais plutôt de l'ordre du balancier en Allemagne, où la *Region* s'est posée comme le point de départ puis comme un échelon à l'écart des politiques d'aménagement, dans l'ex-RFA comme dans l'ex-RDA. C'est le milieu des années 1990 qui constitue la nouvelle et véritable étape de revalorisation de l'échelon local. Cette revalorisation a une double dimension :

- la prise en compte renouvelée du local par les politiques d'aménagement ;
- l'émergence du local en tant que foyer de dynamiques de développement (par le projet).

Ces mutations conduisent à l'idée de *requalification* des espaces locaux, en France avec les Pays, et en Allemagne avec les Projets de développement régional (régions de projet).

4.2. Les projets de développement en France et en Allemagne : des espaces locaux entre lieux et liens

En France, en Allemagne, et dans de nombreux autres pays européens¹⁴⁵, la notion de « développement local » est devenue un des nouveaux leitmotifs des politiques d'aménagement, à partir du milieu des années 1990. F. Plet (2003a, p. 251) définit le développement local comme « *la dynamique multidimensionnelle et multiactorielle au sein d'une société locale consistant en la construction et la réalisation d'un projet de développement autocentré et endogène de cette société* ». Cette dynamique avait commencé à voir le jour en France dans les années 1970, avec l'émergence des « pays » comme espaces de revendications. En 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT ou loi Pasqua) donne une « *existence légale* » (PLET, 2003a) aux « Pays » comme territoires

¹⁴⁵ L'élargissement des analyses à l'échelon européen fait l'objet du dernier chapitre.

de projet. En Allemagne, c'est surtout avec la Réunification — et les déséquilibres infranationaux qu'elle met en évidence — que l'on commence à repenser les pratiques traditionnelles de planification. En 1998, la loi sur l'aménagement de l'espace (*Raumordnungsgesetz*) est modifiée. Elle intègre la notion de développement durable, en particulier dans le cadre des Projets de développement régional (*Regionalentwicklungskonzepte*). Dans les deux États, au milieu des années 1990, l'échelon local se voit alors reconnu sur le plan législatif en tant que nouveau cadre pour la mise en œuvre d'actions de développement.

Les nouvelles politiques françaises et allemandes d'aménagement et de développement sont ainsi très proches quant à leurs objectifs et quant aux notions et idées qu'elles mobilisent. Mais, dans leurs modalités de mise en œuvre, et pour le dire de manière un peu schématique, elles partent du territoire (des lieux) pour créer du lien, dans le cas français, alors que le développement régional en Allemagne est conçu avant tout dans son aspect participatif (idée de lien) plutôt que dans sa dimension territoriale¹⁴⁶. En effet, la logique des Pays est celle du développement *local* : elle part avant tout de l'idée de lieu, dans la mesure où le Pays, en tant que territoire de projet et projet de territoire, s'associe, d'après les textes de loi, à des effets de lieux, qui lui assurent une cohésion territoriale. C'est dans ce cadre territorial local que les acteurs locaux sont appelés à se mobiliser pour créer une dynamique de liens. En Allemagne, cette dynamique de lien paraît d'autant plus essentielle que le projet de développement se veut avant tout fondé sur des réseaux coopératifs d'acteurs. À l'inverse de la France, aucun territoire n'est associé *a priori* au projet : celui-ci repose avant tout sur la coopération entre les acteurs locaux, dans une configuration spatiale relativement souple, parfois même un peu floue. Les effets de lien semblent ainsi primer sur les effets de lieu.

4.2.1. La politique française des Pays : des lieux aux liens

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT ou loi Pasqua, 1995) constitue « *un tournant historique* », d'après B. Leurquin (2002, p. 265) : « *à des stratégies étatiques purement descendantes doit se substituer le croisement de stratégies ascendantes et descendantes, l'aménagement-redistribution ne*

¹⁴⁶ Je reprends ici la grille de lecture que j'avais suivie pour une intervention à l'EHESS le 2 février 2006 : « Du lieu au lien : la dynamique intégrative des Pays comme modalité de développement local ».

s'opérant plus qu'en faveur d'acteurs ayant fait l'effort d'élaborer un "projet de développement" ». Pour mettre en place ce projet, la logique des Pays part de l'idée de cohésion territoriale : le Pays est « *proposé comme instance de gestion du territoire (...). Tel qu'affiché par la loi du 4 février 1995, le pays redécouvert est un concept spatial qui repose sur un vécu à rechercher, à cerner, délimiter, pour établir une entité humaine nouvelle* » (MARX, 1997, p. 114). Le Pays, en tant que territoire « *redécouvert* », se doit de mettre en évidence une cohérence, liée à des effets de lieux, ou plutôt à des effets territoriaux (localisés). Mais, par ailleurs, en tant qu'espace de projet, le Pays mobilise des acteurs locaux qui vont établir ce projet, autrement dit se donner des objectifs de développement local. Le Pays est alors l'occasion, pour ces acteurs, de se rencontrer, de discuter, d'échanger. Le Pays s'inscrit ainsi également dans une logique participative, impliquant la création de nouveaux liens entre acteurs.

4.2.1.1. Le Pays, enjeux et limites d'un espace local de cohésion

Avant toute chose, le Pays est un territoire : un territoire de projet, mais aussi un projet de territoire. Il est ainsi possible de connaître le nombre précis de Pays et d'en proposer une cartographie¹⁴⁷ (carte 20), même si celle-ci reste évolutive (voir cartes 21 et 22). Les Pays vont de pair avec les « Agglomérations », qui sont également des territoires de projet, mais qui concernent les espaces regroupant au moins 50 000 habitants autour d'un pôle urbain de 15 000 habitants au minimum¹⁴⁸. Il s'agit, dans les deux cas, de structures à base contractuelle, les territoires de projet étant reconnus dans le cadre de la signature du contrat de plan État/Région (CPER)¹⁴⁹. Au 1^{er} janvier 2007¹⁵⁰, la France comptait 334 Pays reconnus (dont 328 contrats signés) et 183 Agglomérations. Les Pays concernent à eux seuls 73 % du territoire national et 41 % de la population française, d'après les données d'ETD (Entreprises, Territoires et

¹⁴⁷ On verra que cela n'est pas aussi aisé pour les Projets de développement régional en Allemagne.

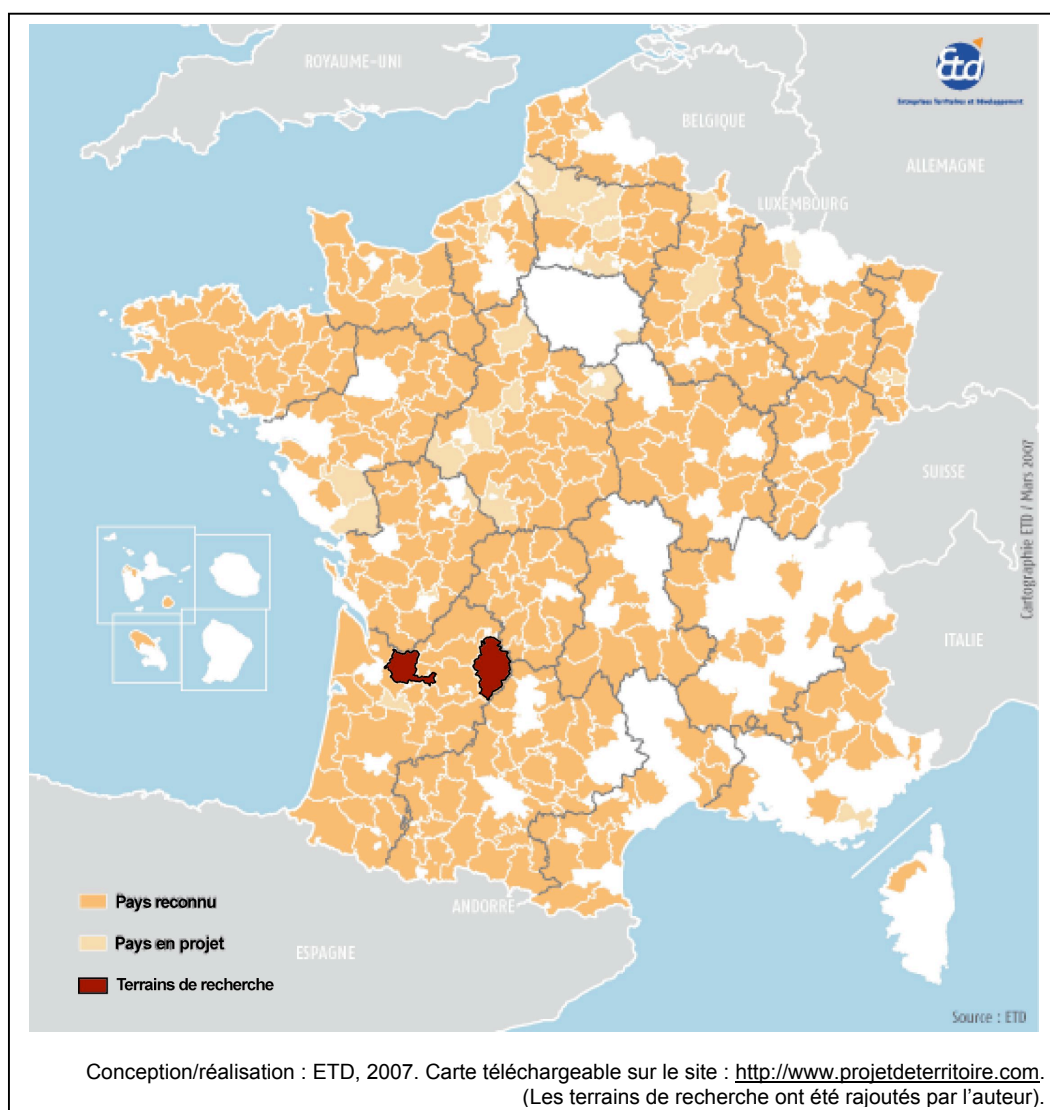
¹⁴⁸ Les Agglomérations ne sont pas abordées directement dans ce travail de recherche, centré sur les espaces à dominante rurale, en France comme en Allemagne (voir Chapitres I et II).

¹⁴⁹ Voir MOULIN *et al.*, 2002 et BONERANDI, 2001a. Mis en place pour une durée de six ans (2000-2006, 2007-2013), les CPER sont des « *instruments redistributifs de la ressource publique* ». Leurs priorités sont « *le développement des activités économiques et la création d'emplois* ». Au début des années 2000, « *25% des crédits étaient consacrés aux contrats de villes et aux démarches de projet des collectivités pour la constitution de pays et d'agglomérations* » (BONERANDI, 2001a). Depuis 2007, les CPER sont devenus des Contrats de projet État/région (voir chapitre VIII).

¹⁵⁰ ETD (Entreprises, Territoires et développement) procède chaque année à une actualisation des démarches (Voir www.projetdeterritoire.com). Données issues de l'état des lieux des Pays au 1^{er} janvier 2007 (ETD). Pour les analyses les plus complètes, voir ETD, 2005a et b.

Développement, 2007). Parmi ces Pays, 70, soit 19%, comprennent en leur sein une Agglomération (en Communauté urbaine ou en Communauté d'agglomération¹⁵¹).

Carte 20. Cartographie des Pays au 1^{er} janvier 2007

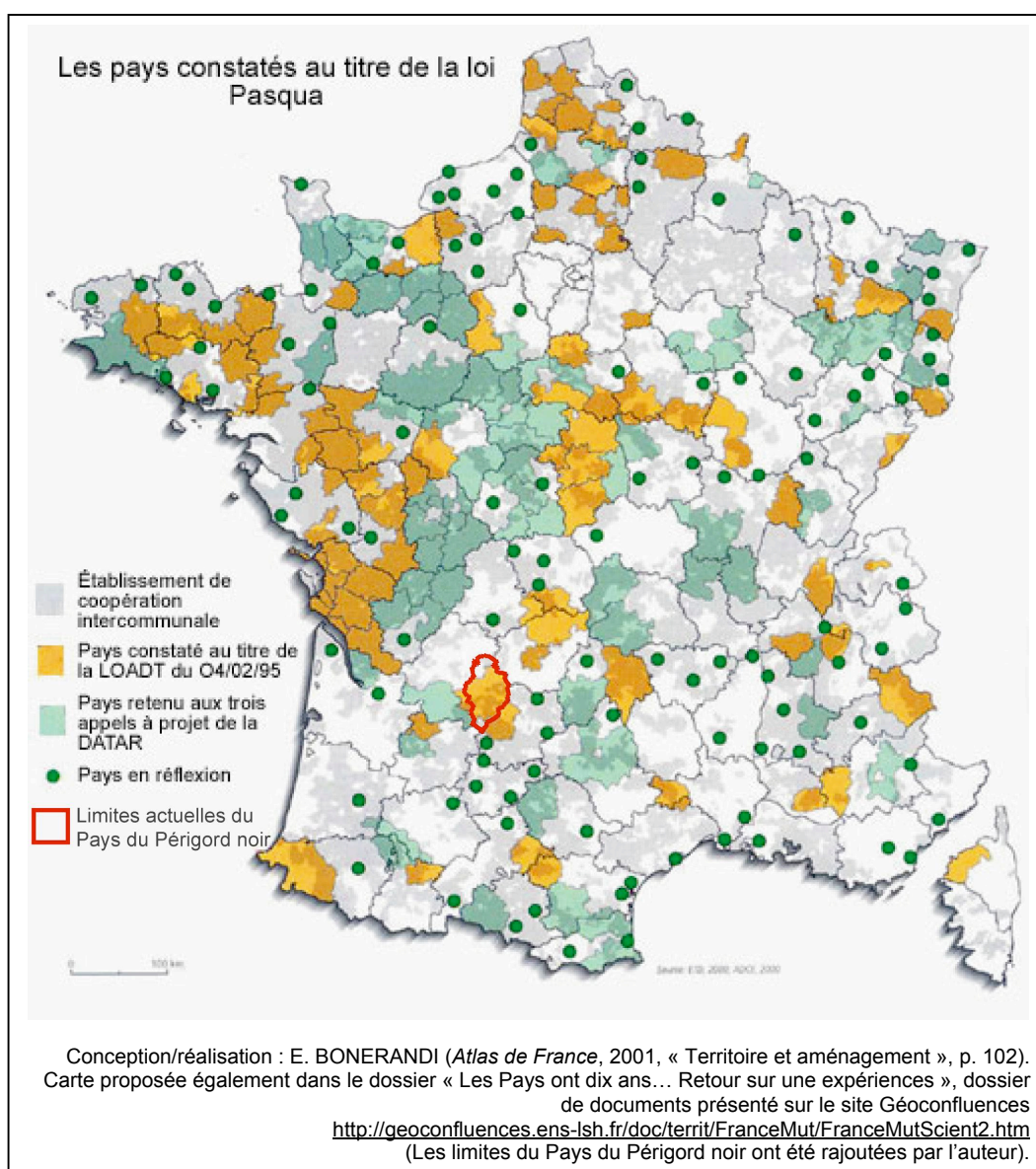


En moyenne, un pays compte 79 communes et regroupe 74 300 habitants sur 1 177 km², soit une densité de 63 habitants au km² (ETD, 2007). On peut noter sur la carte 20 que le territoire français est concerné par les Pays dans sa quasi-totalité, à l'exception des régions Corse, Ile-de-France ou encore Rhône-Alpes. Les espaces en blanc peuvent correspondre soit aux espaces les plus urbanisés, soit à ceux à l'écart de cette politique de développement local. Mais la carte ne fait pas apparaître les procédures régionales qui sont susceptibles de se mettre en place en dehors du cadre national de la politique des Pays, mais qui sont en fait très voisines quant à leurs

¹⁵¹ Pour les différentes structures intercommunales, voir le point sur les recompositions territoriales (chapitre III).

objectifs et leurs modalités de mise en œuvre (Contrats de développement de Rhône-Alpes, par exemple). La carte ne retranscrit pas non plus la dynamique temporelle de constitution des Pays sur le territoire national. Rappelons, à ce sujet, que la loi Pasqua a été associée à un appel à projet intitulé « Opération de préfiguration », ayant retenu 42 Pays-tests, répartis de manière relativement équitable sur le territoire national (carte 21). Parmi ces Pays-tests figurait l'un de mes terrains de recherche : le Pays du Périgord noir (dans des dimensions un peu plus restreintes qu'aujourd'hui : voir carte 21). D'autres Pays se sont mis en place à côté de ces seuls Pays-tests. Ils se situent majoritairement dans les régions Centre et Poitou-Charentes (carte 21).

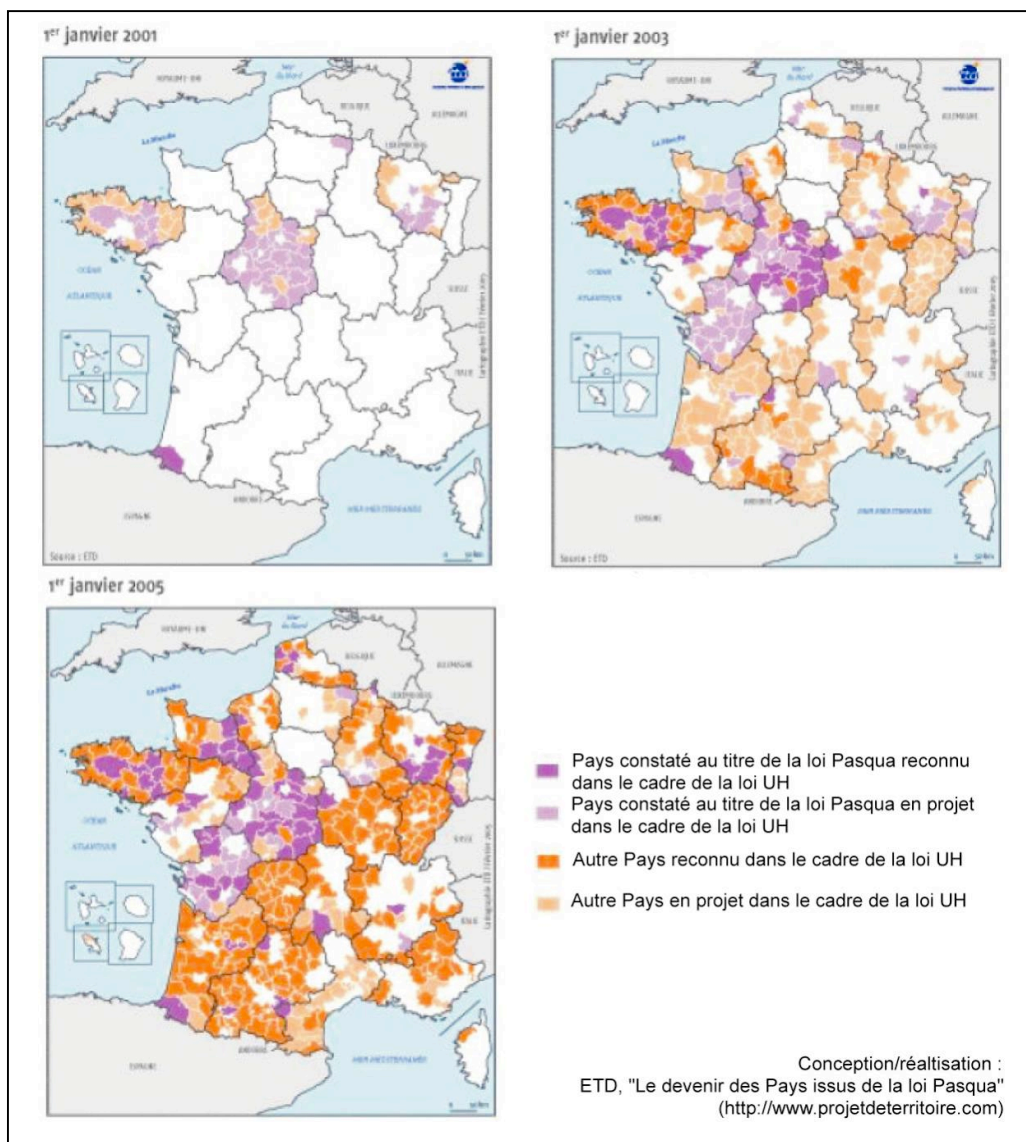
Carte 21. Les « Pays Pasqua », issus de la loi de 1995



Au moment de la promulgation de la loi Voynet, « en juin 1999, 120 Pays sont officiellement constatés par arrêté préfectoral, après avis conforme de la commission

départementale de coopération intercommunale » (ETD, 2005a, p. 21). On peut noter, sur les cartes 21 et 22, que les premiers Pays se concentraient majoritairement à l'ouest du territoire national (régions Bretagne, Centre ou encore Poitou-Charentes). Le rôle pionnier de la Bretagne en matière de développement local réapparaît donc également avec la constitution des Pays.

Carte 22. La dynamique de constitution des Pays sur le territoire national



La dynamique de constitution des Pays, dans le temps et dans l'espace, illustre bien l'idée qu'ils sont avant tout des territoires, disposant d'un périmètre précis. Cette idée se retrouve dans la définition même des Pays. Avec les trois lois¹⁵² LOADT (1995), LOADDT (1999) et Urbanisme et Habitat (2003), la politique des Pays vise à

¹⁵² La LOADT, la LOADDT et les extraits de la Loi Urbanisme et Habitat sur les Pays se trouvent en Annexe 1 (Annexes 1a, 1b et 1c).

instaurer une entité spatiale et politique nouvelle (un territoire de projet), ancré sur une « *cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* ». L'État laisse aux collectivités locales le soin de mettre en place cette entité nouvelle, qui peut passer outre les anciens découpages, notamment les départements, souvent considérés comme la traduction de l'arbitraire administratif (chapitre III) : certains Pays sont ainsi interdépartementaux ou même interrégionaux. Les Pays ne constituent ni un nouveau maillage administratif ni une nouvelle collectivité locale. Il s'agit d'espaces de projets, mis en place à partir de coopérations intercommunales, et fondés sur des spécificités territoriales. C'est ainsi plutôt l'idée de territoires vécus (ARDILLIER-CARRAS, 1999 ; BONERANDI, 2001b ; LEURQUIN, 2002), que de territoires administratifs, qui semble, *a priori*, les caractériser. Les Pays sont censés être avant tout des espaces d'interrelations, de solidarités, de développement territorial « par le bas ». Ils sont mis en place « *pour mobiliser les acteurs locaux, afin de leur offrir la possibilité de construire un "projet territorial" compatible avec les besoins de leur "espace vécu"* » (LEURQUIN, 2002, p. 267). L'idée de la loi Pasqua était d'envisager « *une organisation du territoire (national) fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en pays, et de réseaux de villes* », les pays exprimant « *la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* » (Art. 22, LOADT, 1995 : voir Annexe 1a). « *La ville* » est alors conçue comme un pôle d'équipements, de services, de commerces et d'emplois, et « *l'espace rural* » comme un espace de production, voire une réserve patrimoniale, culturelle (LEURQUIN, 2002). Quatre ans plus tard, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite Loi Voynet, 1999 : voir Annexe 1b) réaffirme le Pays comme vecteur du développement dans les espaces ruraux, et redéfinit son échelle comme étant plutôt celle du bassin d'emploi ; la loi Urbanisme et Habitat (voir Annexe 1c) fait un peu office de synthèse en définissant le Pays « *à l'échelle du bassin de vie ou d'emploi* ». La question des solidarités urbain/rural est maintenue. Les nouveautés, issues de la LOADDT, sont l'idée de durabilité, à travers la notion de « *projet commun de développement durable* », et l'idée de participation — précisée dans le point suivant — avec la création d'un conseil de développement dans chaque Pays, destiné à mobiliser le maximum d'acteurs du territoire. La loi Voynet précise aussi la procédure de création du Pays : « *reconnaissance d'un périmètre d'étude, rédaction et approbation d'une Charte, et reconnaissance du périmètre définitif (...). À chaque étape, pour avis simple, sont consultés les commissions départementales de coopération intercommunale, les préfets*

de départements, les conseils généraux et régionaux et, pour avis conforme, la ou les conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire concerné » (ETD, 2005a, p. 23). La loi Urbanisme et Habitat simplifie les choses en supprimant l'étape du périmètre d'étude et en diminuant le nombre de structures consultées : « seuls les conseils régionaux et généraux se prononcent sur la Charte et le périmètre du Pays, avant que le préfet de région ne prenne son arrêté » (ETD, 2005a, p. 27). En termes de contractualisation, un contrat particulier est proposé aux Pays — ainsi qu'aux Agglomérations et aux Parcs naturels régionaux — en application des contrats de plan État/Région. À cet effet, les Pays devaient posséder, d'après la LOADDT, une structure juridique propre, sauf s'ils étaient entièrement couverts par un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre : syndicat mixte ou GIP (groupement d'intérêt public) de développement local. En ce qui concerne mes terrains de recherche, seul le Pays du Libournais dispose de sa structure (un syndicat mixte). Le Pays du Périgord noir n'a, pour le moment, qu'un statut associatif. La Loi Urbanisme et Habitat a d'ailleurs supprimé l'obligation de structuration juridique : « en cas d'organisation informelle, le contrat de Pays est conclu directement par les EPCI et les communes isolées qui composent le territoire » (ETD, 2005a, p. 27). Il n'en reste pas moins que seule la structure syndicale permet au Pays de drainer suffisamment de fonds publics pour mener de vraies actions de développement.

Les doctrines (textes de loi) instaurent un « *sacre de l'approche territoriale* » (GIRAUT, 1999). Le Pays est censé incarner un territoire « pertinent » ; il se pose comme un cadre opérationnel pour l'action et fait, en cela, référence à un modèle, à un territoire idéal, objet de réflexions de la part des politiques, des aménageurs ou des scientifiques, sur la pertinence des découpages, leurs légitimités, leurs adéquations et leurs possibles articulations. En interrogeant la cohésion censée légitimer la création des Pays, B. Leurquin (2002) évoque les différentes apories suscitées par l'idée de territoire « pertinent ». Les territoires postulant une cohésion historique présentent ainsi souvent l'ambiguïté de pouvoir s'établir soit à l'échelle d'un Pays dans son ensemble, soit à l'échelle d'une Communauté de communes. C'est le cas pour les termes « Périgord noir » et « Libournais », désignant à la fois le territoire d'une Communauté de communes et celui d'un Pays. L'idée d'une cohésion fonctionnelle n'est pas sans susciter quelques problèmes également, en particulier dans le cas des espaces disposant d'un pôle urbain de 15 000 habitants et pouvant alors se structurer en Pays ou en Agglomération (si le seuil des 50 000 habitants est dépassé). Une concurrence entre les

deux structures est alors susceptible de se mettre en place. En effet, les Pays ont généralement, par leur souplesse et leur aspect « terroir », une connotation assez rassurante pour les communes rurales voisines de la ville-centre. Le projet d'Agglomération — associé à des structures intercommunales au statut plus encadré, disposant d'un plus important transfert de compétences (Communautés d'agglomération ou Communautés urbaines) — est, quant à lui, susceptible d'incarner l'image de « *la ville* » cherchant à renforcer son emprise sur les espaces environnants. Une possible Agglomération autour de Libourne fait ainsi frémir un certain nombre d'élus de petites communes du Libournais, comme j'aurai l'occasion de le préciser ensuite. Quant à l'idée d'une cohésion fondée sur un arrondissement rénové (LEURQUIN, 2002), elle était présente dans la LOADT, mais a été ensuite supprimée. La loi Pasqua visait ainsi à mettre en place une possible recomposition territoriale et administrative, en faisant du Pays l'arrondissement de demain. Mais, si cette perspective n'est plus d'actualité — les conseils généraux ont alors craint un redécoupage départemental — les limites des Pays n'en restent pas moins souvent très proches des limites d'arrondissement. C'est notamment le cas pour le Libournais, à une commune près (voir chapitre V).

Associée aux Pays dans les textes de lois, l'idée de cohésion suscite alors un certain nombre de problèmes qui rejoignent l'idée, aujourd'hui largement critiquée, d'optimum territorial : le territoire du Pays est censé articuler (ou superposer) différents types de cohésion. Or, cette articulation (ou cette superposition) relève de l'utopie (ANTHEAUME, GIRAUT, 2005 ; GERBAUX, 1999 ; GIRAUT, 2005 ; JAMBES, 2000 ; LAJARGE, 2002 ; VANIER, 1995). Certes, « *depuis deux siècles, à droite comme à gauche, des voix, parfois nombreuses, militent pour la reconnaissance d'entités territoriales qui seraient des remèdes aux maux français*¹⁵³ » (MATHIEU, 1983, p. 25). Mais, « *l'idée d'optimum nie, par une approche réductionniste, la dimension complexe des systèmes territoriaux et la complémentarité des échelles en matière de fonctionnalités spatiales* » (GIRAUT, 2005, p. 107). F. Giraut (2005) distingue en fait deux courants de pensée envisageant le Pays comme un territoire optimal (p. 71-72) :

- un « *courant aménagiste* », voyant dans le Pays le « *moyen d'assurer une distribution régulière et rationnelle des équipements et des infrastructures sur l'ensemble du territoire national, notamment dans le monde rural, en s'appuyant sur le bas de l'armature urbaine et sur les bassins d'emplois* » ;

¹⁵³ On peut ici notamment songer aux ouvrages de L. Ergon et L. Laurent (1977) et de L. Laurent (2002).

- un « *courant subsidiariste* », pour lequel le Pays apparaît comme « *un cheval de bataille contre le jacobinisme, qui serait nourri des hiatus existants entre la poussière de communes, le département et le territoire national, ignorant ainsi les vrais espaces intermédiaires de solidarité que seraient les régions et les Pays* ».

Ces deux positions sont critiquables. Ancrées sur l'idée de territoire idéal à atteindre, elles restent marquées par une certaine dimension utopique. Elles peuvent notamment impliquer, de la part des acteurs locaux, une volonté de « trouver » nécessairement un territoire¹⁵⁴ qui réponde aux exigences de « *cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* » (LOADDT), sans que le territoire ne présente *a priori* une cohésion très marquée. Néanmoins, la référence à un optimum territorial reste une perspective prégnante pour les acteurs locaux et pour les politiques publiques. Il ne s'agit donc pas de chercher à analyser la pertinence, en soi, de ce territoire idéal, mais plutôt d'interroger la manière dont ce territoire idéal est mobilisé par les acteurs comme un outil, un instrument, pour construire et légitimer leurs projets, actions et politiques.

La politique des Pays constitue une réelle évolution en matière d'aménagement et de développement, en valorisant le local comme un espace à la source de projets de développement. La cohésion de cet espace relève alors également en grande partie des liens qui s'établissent localement entre les acteurs au cours de l'élaboration du projet.

4.2.1.2. *Le Pays, un espace participatif en construction*

Dès la LOADT (1995), le Pays est défini comme l'espace de définition d'un « *projet commun de développement* », élaboré « *en concertation avec les acteurs concernés* » (Art. 22 : voir Annexe 1a). La loi ne précise ni la nature, ni le statut de ces acteurs, le cadre étant « *volontairement souple pour favoriser les démarches ascendantes* » (ETD, 2005a, p. 21). L'article 2 de la LOADDT (1999) évoque, sans le préciser, le rôle des acteurs locaux en matière de développement :

Le développement local (...) favorise au sein de Pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux.

¹⁵⁴ Le fait de poser des limites à un territoire pour le définir comme espace de cohésion pourrait alors quasiment relever d'une opération de découpage : celle-ci, sous couvert d'une certaine souplesse laissée aux acteurs locaux, recouperait en fait largement des découpages déjà existants (que ce soit ceux des arrondissements ou ceux des zones d'emplois établies par la DATAR dans les années 1980). J'aurai l'occasion de revenir sur cette idée à travers l'exemple de mes terrains de recherche (chapitre V).

En fait, le projet de territoire doit émerger à partir d'un partenariat entre les élus locaux (communaux et intercommunaux) et les acteurs au sens large, économiques ou sociaux, issus de la société dite « civile » (associations, entreprises, instances consulaires, individus, etc.). Ces « *partenariats élus/société civile* » visent théoriquement, selon B. Leurquin (2002, p. 267-268), à « *gommer les concurrences ou les rivalités de fiefs* » et à « *éliminer les arrière-plans électoraux* ». Chacun doit se mobiliser pour établir une charte à échéance de dix ans, établissant un diagnostic du territoire et un programme pluriannuel d'actions, contractualisé par tranches de trois années, dans le cadre du volet territorial du contrat de plan État/Région. Les élus ont ainsi un rôle central dans la démarche, en particulier dans la phase de contractualisation. Mais l'élaboration du projet dans son ensemble laisse une place importante à d'autres types d'acteurs, notamment les techniciens ou chargés de mission, travaillant aux côtés des élus, et les socio-professionnels (ou la société civile), regroupés dans les conseils de développement. La création de ces derniers est obligatoire depuis la LOADDT de 1999 (voir Annexe 1b). L'article 25 de la loi précise, en effet :

Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en oeuvre du projet de développement du Pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.

L'idée est de valoriser le dialogue entre les élus et les acteurs locaux au sens large. Le conseil de développement est une instance consultative, associée à la rédaction de la charte et à l'évaluation des actions engagées par la suite. Le projet se veut « *global, multisectoriel et interactif* » (LEURQUIN, 2002, p. 281). La difficulté, sur le terrain, est de parvenir à articuler ces différents acteurs. Les relations sont parfois tendues entre les élus et les socio-professionnels des conseils de développement, notamment parce que les premiers travaillent sur le long terme (ou le moyen terme du mandat électoral) et dans un cadre procédural, alors que les seconds souhaitent généralement une plus grande rapidité d'action. Par ailleurs, au milieu des années 1990, la dynamique participative est une nouveauté, pour ne pas dire un pari. Elle s'effectue « sur le tas », sans qu'une formation ou des règles de fonctionnement bien établies ne viennent réguler les relations entre des élus et une société civile, qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Même du seul côté des élus, l'articulation entre le Pays et les structures

intercommunales est parfois complexe et enchevêtrée, tant dans leurs dénominations, parfois identiques, que dans leurs objectifs ou dans leur mise en place quasi-contemporaine. Il s'agit alors, pour les acteurs locaux, de parvenir à clarifier le rôle de chacun et de chaque structure, ce qui n'est pas sans susciter des difficultés. La loi présente l'avantage et l'inconvénient d'être à la fois trop précise dans ses exigences et ses objectifs, et trop souple dans les modalités à mettre en œuvre pour y parvenir. Le Pays ne peut ainsi assurer la maîtrise d'ouvrage de ses actions que s'il bénéficie d'un réel accord avec les structures intercommunales qui le composent, et avec le département dans lequel il se trouve. En effet, celui-ci peut parfois s'opposer à ce que le Pays se constitue en syndicat (comme dans le cas de la Dordogne, on le verra) et ainsi l'empêcher de pouvoir drainer suffisamment de fonds publics.

En tant que projets, les Pays restent des formes souples de coopération. Dans un premier temps, ils répondent avant tout à une logique territoriale, visant à doter d'une identité juridique et de moyens des territoires cohérents, quasiment posés comme déjà existants. Mais il s'agit ensuite de valoriser ces territoires par une logique de liens, voire de réseaux, dans le sens où les territoires de projet doivent être des espaces d'interrelations, certes entre les lieux, mais aussi et surtout entre les acteurs. Avant d'analyser, dans la suite de ce travail, le poids de ces idées et leur traduction sur le terrain, on peut noter que les évolutions des politiques d'aménagement et de développement en France sont relativement proches de celles de l'Allemagne, à ceci près que la logique participative semble primer sur la dimension territoriale des projets.

4.2.2. Les Projets de développement régional en Allemagne : des liens aux lieux

De même qu'en France, la LOADT de 1995 marque une nouvelle étape dans les pratiques d'aménagement, le milieu des années 1990 constitue un tournant en Allemagne, et ce, à de multiples niveaux. Le bouleversement essentiel est naturellement celui de la Réunification. Le bilan de celle-ci est difficile à dresser et encore moins à mesurer. Certes, elle a été associée à des gains territoriaux et démographiques, l'Allemagne devenant le premier pays de l'Union européenne avec 82 millions d'habitants. Par ailleurs, à partir de 1990, le pays est aussi unifié territorialement, avec le rétablissement des *Länder* qui avaient été supprimés dans l'ex-RDA en 1952. Mais l'unification n'est pas achevée, notamment sur le plan économique, puisque de très grandes disparités subsistent encore entre l'Est et l'Ouest (tableau 4).

Tableau 4. PIB/habitant dans chaque *Land* (1991, 1996, 2002) en euros

LÄNDER	1991	1996	2002
Baden-Württemberg	22.944	25.185	29.389
Bayern	22.178	25.402	29.721
Berlin	17.851	21.991	22.743
Brandenburg	7.451	15.081	17.276
Bremen	26.191	29.107	35.218
Hamburg	33.057	37.903	44.216
Hessen	24.055	27.326	31.557
Mecklenburg-Vorpommern	7.334	14.888	16.941
Niedersachsen	18.573	20.471	22.656
Nordrhein-Westfalen	20.774	22.964	25.690
Rheinland-Pfalz	18.887	20.507	22.647
Saarland	18.965	20.532	24.321
Sachsen	7.379	15.278	17.251
Sachsen-Anhalt	6.998	14.189	16.918
Schleswig-Holstein	18.771	21.423	23.293
Thüringen	6.444	14.173	17.116
ALLEMAGNE	18.781	22.391	25.586
Anciens <i>Länder</i> (avec Berlin)	21.386	23.979	27.266
Anciens <i>Länder</i> (sans Berlin)	21.583	24.086	27.501
Nouveaux <i>Länder</i> (avec Berlin)	9.183	16.204	18.245
Nouveaux <i>Länder</i> (sans Berlin)	7.146	14.787	17.130

Source : www.statistikportal.de

(Remarques : les espaces de l'ex-RDA apparaissent en grisé.
Le PIB/habitant de l'Aquitaine était de 23.373€ en 2003 ; celui de la France de 25.991€).

On peut noter qu'en 2002, le PIB par habitant est inférieur à 20 000 € dans tous les nouveaux *Länder*, et supérieur à 20 000 € dans les anciens. Par ailleurs, s'il a doublé dans les nouveaux *Länder* entre 1991 et 1996, il a augmenté de façon plus régulière mais aussi plus lente entre 1996 et 2002. Globalement, les revenus se sont accrus partout, l'effort de soutien du *Bund* et des anciens *Länder* aux nouveaux, ayant porté ses fruits. Ce système de péréquation financière — dans le cadre d'un fédéralisme dit « solidaire » ou « coopératif » — a pu susciter un certain nombre de problèmes, notamment parce que des *Länder* qui étaient bénéficiaires avant 1990 sont devenus contributeurs après la Réunification. Mais le fédéralisme coopératif n'a pas, pour l'instant, été remis en cause, et l'idée d'un fédéralisme concurrentiel ne semble pas encore pouvoir se mettre en place, du fait du déséquilibre encore trop important entre les *Länder* (BENZ, 2001). Les disparités économiques, si elles ont été réduites, persistent fortement. Tous les nouveaux *Länder* ont ainsi été éligibles à l'objectif 1 des politiques régionales européennes (aide aux régions en retard de développement) pour les périodes 1994-1999 et 2000-2006, et restent éligibles à l'objectif de « convergence » (équivalent de l'ancien objectif 1) pour la période 2007-2013. La Réunification fait ainsi

de l'Allemagne un territoire profondément déséquilibré, ce qui était loin d'être le cas dans le cadre de l'ex-RFA (voir chapitre III). Ces nouvelles disparités expliquent qu'un renouveau de l'aménagement du territoire ait été mis en œuvre. Ce renouveau est passé par un double mouvement de renforcement de l'aménagement concerté du territoire national — autour du *BBR* (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*) et de la solidarité financière entre les *Länder* — et surtout de valorisation de l'échelon local comme espace privilégié de mise en œuvre de projets et d'actions de développement.

La modification, en 1998, de la loi sur l'aménagement de l'espace (*Raumordnungsgesetz* ou *Bau-ROG* : voir Annexe 1d) est l'incarnation de ces mutations des pratiques d'aménagement. La principale modification réside dans la mise en perspective du développement durable (*nachhaltige Raumentwicklung*), au détriment de l'aménagement planifié ou programmatique (*Raumordnung/ Raumplanung*). Les instances supérieures de l'aménagement (le *Bund* et les *Länder*) restent chargées de la planification dans sa forme traditionnelle, mais ils deviennent également le cadre de la coordination d'initiatives locales (dites « régionales ») considérées comme les sources mêmes du développement. Le *BBR* dans son rapport sur l'aménagement de l'espace (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2000b), revient sur cette idée du développement durable, mis en place autour de Projets de développement régional¹⁵⁵. C'est ce qui a été retranscrit dans le texte 8, en complément de la définition de ces mêmes projets par le ministère thurgingien de la construction et de la circulation, en charge de l'aménagement. On peut retenir de ces deux extraits que la loi, modifiée en 1998, évoque pour la première fois de nouvelles modalités de l'aménagement, distinctes des pratiques très formalisées de la planification. Les Projets de développement régional (dans les textes 8a et 8b : « *REK* » ou « *Regionalentwicklungskonzepte* ») en particulier, sont des instruments souples et informels, mis en place par les acteurs locaux de manière volontaire et coopérative. Ils complètent les plans mis en place au niveau du *Land* (« *Landesplanung* ») et de la région d'aménagement (« *Regionalplanung* »), obligés désormais de prendre en compte ces actions locales de coopération, afin de mettre en œuvre des opérations d'aménagement plus dynamiques et plus flexibles que par le passé avec la seule pratique de la planification.

¹⁵⁵ Comme pour les Pays (territoires de projet), la majuscule est ici utilisée pour distinguer cette procédure de développement local, encadrée et reconnue par le *Bund* et les *Länder*, de toutes les autres formes de projets.

Texte 8. Les Projets de développement régional

8a : « *Die Träger der Landes- und Regionalplanung werden verpflichtet, durch mehr Kooperation aller Beteiligten verstärkt auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hinzuwirken. Dazu sollen neue, informelle Instrumente wie Regionale Entwicklungskonzepte, Städtetzetze und vertragliche Vereinbarungen genutzt werden. Erstmals wurden freiwillige Instrumente in das Gesetz aufgenommen, die die verbindlichen und damit oft starren Pläne und Programme ergänzen sollen. Damit ist die Erwartung verknüpft die Planung insgesamt dynamischer und flexibler zu machen* »

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2000b, *Raumordnungsbericht*, Teil 2 : « Instrumente der Raumordnung », p. 200-201.

Les représentants de la planification du *Land* et de la planification régionale se doivent d'influencer la réalisation des plans d'aménagement par davantage de coopération entre tous les participants. C'est pour cela que de nouveaux instruments informels sont mobilisés : les Projets de développement régional, les réseaux de villes, les accords contractuels. Pour la première fois, sont mentionnés dans la loi des instruments volontaires, destinés à compléter les plans et programmes obligatoires, et par là-même souvent stricts. On souhaite ainsi rendre la planification plus dynamique et plus flexible.

(Traduction personnelle)

8b : « (...) *REK stellen daher keine neue Planungsebene dar, sondern sind das Ergebnis einer informellen, interkommunalen Kooperation. Sie sind keine verbindlichen Planungen, sondern Konzepte, mit denen sich Beteiligte selbst binden* »

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU UND VERKEHR, 2004, *Landesentwicklungsbericht 2004. Freistaat Thüringen*, Erfurt, Thüringer Landesverwaltungsamt, p. 17

Les Projets de développement régional (REK) ne forment pas un nouvel échelon de planification. Ils sont plutôt la manifestation de coopérations informelles et intercommunales. Ils ne sont pas des planifications obligatoires, mais des projets, au sein desquels les participants s'associent de manière volontaire.

(Traduction personnelle)

Les Projets de développement régional sont avant tout des coopérations intercommunales tournées vers le développement. Avec comme objectifs centraux les idées de développement et de durabilité, la réforme de la loi (*Bau-ROG*) en 1998 met ainsi en œuvre :

- de nouvelles modalités de l'aménagement, avec « *davantage d'actions et de projets au lieu de programme et de plans* » (BBR, *Kurzfassung des Raumordnungsberichts*, 2000, p. 43 ; traduit et cité par U. Guder, 2003, p. 9) ;
- et un nouveau cadre pour l'aménagement : un cadre local, où sont élaborés des projets par l'échange d'expériences entre acteurs régionaux, qu'ils soient étatiques, communaux ou privés (BBR, 2000b, p. 199-205).

Il s'agit d'associer, aux côtés de la planification du *Land* et de la région d'aménagement, les acteurs locaux au sens large, dans le cadre d'un développement endogène. On retrouve là des évolutions très proches de celles rencontrées avec les Pays, en France. La difficulté, dans l'appréhension de ces mutations, est qu'elles apparaissent largement moins territorialisées que dans le cas des Pays. En effet, les Projets de développement régional se posent avant tout comme des espaces souples et informels de coopération, plus réticulaires et sociaux que territorialisés. Les idées de

territoires pertinents ou d'optimum territorial, rencontrées dans le cas des Pays en France, sont absentes des doctrines allemandes de l'aménagement. Pour mettre en œuvre le développement local, il n'est pas central, en Allemagne, d'associer le Projet de développement régional à une cohésion territoriale ou à un périmètre. L'idée est même plutôt de se détacher de tous les territoires, vus comme l'incarnation de la fixité et de l'institutionnel, pour favoriser les liens. Dès lors, les Projets de développement régional s'inscrivent dans des spatialités très complexes, autour de « régions » d'échelles multiples (QUÉVA, 2007a).

En tant qu'espaces locaux et de projets, ils forment des régions informelles : les *Regionen* (Projets de développement régional). Dans ce cadre, le terme de *Region* est de plus en plus associé aux thématiques du développement endogène. V. Wille (2002, p. 314) va même jusqu'à dire que, dans le cadre allemand, la notion de « *Region* » désigne « *des entités territoriales qui correspondent à la nouvelle notion de « Pays » en France* ». Il me semble toutefois que les *Regionen* allemandes sont loin d'avoir la même assise territoriale que les Pays français (voir *infra*).

Par ailleurs, ces *Regionen* (régions de projet) sont elles-mêmes coordonnées par d'autres « régions » plus vastes et plus institutionnalisées : les régions d'aménagement (*Raumordnungsregionen*)¹⁵⁶. Celles-ci sont désormais conçues non seulement comme un relais de la planification du *Land*, mais aussi comme une entité de coordination des régions de projets.

Il s'agit donc, dans la continuité des analyses effectuées pour les Pays, d'interroger cette articulation des liens et des lieux dans le cas des Projets de développement régional.

4.2.2.1. Les Projets de développement régional, des espaces avant tout participatifs

Alors qu'en France, les démarches de développement local sont très territorialisées, en particulier dans le cadre des Pays, l'idéologie du développement régional, en Allemagne, valorise beaucoup plus les réseaux, les interrelations, les coopérations, plutôt que les territoires ou même les démarches spatialisées. Comme l'explique le bureau fédéral de l'aménagement et de la construction, « *das "vernetzte" Denken und Planen nimmt auf und zwischen den verschiedenen räumlichen*

¹⁵⁶ Je rappelle que les « régions d'aménagement » sont également appelées « régions de planification » (*Planungsregionen*). Il s'agit des mêmes espaces, dont la dénomination diffère selon qu'on les désigne à l'échelle du *Land* (découpé en régions planification) ou du *Bund* (découpé en régions d'aménagement). Par commodité de langage, j'utilise plutôt le terme de « régions d'aménagement ».

Planungsebenen zu » (BBR, 2000b, p. 199)¹⁵⁷. Le rapport au territoire est ainsi assez original en matière d'aménagement et de développement, en particulier au regard des expériences françaises. Les textes de l'aménagement les plus récents semblent considérer que les approches territoriales aplanissent la complexité du réel. Il s'agirait alors de se détacher des territoires pour mener des actions de développement sur un mode réticulaire, plus souple et coopératif. Cette perspective trouve ses racines dans la prise de recul vis-à-vis du double héritage de l'aménagement en Allemagne : celui de la *Raumplanung* en RFA et de la *Territorialplanung* en RDA (chapitre III). La pratique traditionnelle de la planification territoriale dans l'ex-RDA, en particulier, accordait une place centrale aux démarches territorialisées, à l'échelle de l'État central et de ses circonscriptions-relais, les *Bezirke*. Avec la Réunification, et dans le contexte des nouvelles disparités, il s'agit alors d'explorer de nouvelles modalités de l'aménagement. Les démarches territoriales et planifiées apparaissent trop figées et trop institutionnalisées (FÜRST, 2001 ; MÜLLER, 1999 et 2003). Les nouveaux objectifs de la loi sur l'aménagement de 1998 impliquent de mobiliser des outils souples, informels, en dehors des cadres établis, afin de laisser aux acteurs locaux une grande liberté de manœuvre quant à la constitution de projets de développement. En France, la politique des Pays conçoit bien le projet comme une démarche souple, ancrée toutefois sur des territoires définis et cohérents, sans qu'ils soient pour autant institutionnalisés. Cette perspective ne semble pas, *a priori*, envisageable en Allemagne. Toute territorialisation apparaît comme synonyme d'institutionnalisation et de découpage, autrement dit comme le reflet d'une démarche exogène, contraire aux aspirations actuelles valorisant des cadres souples pour laisser émerger les projets les plus novateurs. Ce détachement vis-à-vis du territoire s'inscrit dans une spécificité allemande marquée, selon D. Fürst (2001), par un réflexe de fuite hors des institutions, aboutissant à la valorisation de la *Region* comme espace local de coopération et de projet : « *in Deutschland ist es eher die Flucht aus den Institutionen, die zur Aufwertung der Regionsebene führt* » (p. 373). Les démarches territoriales et réticulaires sont parfois posées comme antithétiques : la première est associée à une logique de planification et d'aménagement « par le haut » (*Ansätze von oben*), alors que c'est dans des réseaux informels de coopération que sont censés émerger les projets de développement, élaborés par les acteurs locaux (*Initiative von unten*). En fait, les approches exogènes et endogènes se complètent. B. Müller (1999, p. 602) les associe comme les deux versants des nouvelles politiques

¹⁵⁷ La pensée et la planification « réticulaires » prennent de l'importance dans les interstices des échelons spatialisés de planification, voire à leurs dépens (traduction personnelle).

d'aménagement et de développement. Il parle alors de coordination *spatiale* (« *räumliche Koordination* ») et de coopération *régionale* (« *regionale Kooperation* »). La coopération régionale serait incarnée par les Projets de développement régional, autrement dit par des espaces flous et participatifs, à l'échelle d'une *Region* informelle et peu territorialisée. L'échelle de la coordination spatiale serait celle de la région d'aménagement (carte 23).

Carte 23. Cartographie des régions d'aménagement en Allemagne



L'Allemagne compte, d'après les données du *BBR*, 97 régions d'aménagement officielles¹⁵⁸. Ce découpage clairement établi permet de proposer une cartographie précise (carte 23), comme cela avait été fait pour les Pays français. Mon terrain de recherche (région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest) a été représenté en grisé.

Dans ce cadre territorial établi, chargé de coordonner les Projets de développement régional, l'aspect participatif de ces derniers repose sur l'idée d'initiative, dans un contexte concurrentiel que le *BBR* souhaite encourager sans pour autant le formaliser. Les projets restent le fait d'acteurs locaux qui, en se regroupant, forment une *Region* volontairement flexible, associée simplement à l'idée de coopération, non limitée spatialement. Comme l'explique H. Usbeck (2002, p. 2), ce n'est que dans les cas d'exception que des unités spatiales strictes sont proposées : « *Nur in Ausnahmefällen werden feste Raumeinheiten vorgegeben* ». Le cœur du développement régional réside avant tout dans les liens entre acteurs, plutôt que dans les lieux ou les territoires. H.-H. Blotevogel (2003)¹⁵⁹ explique ainsi que les initiatives citoyennes et la notion d'engagement local/régional se sont vus valorisés avec l'émergence récente de l'idéal de développement endogène (« *endogenes Entwicklungsleitbild* »), liée à la réforme de la loi sur l'aménagement (*Bau-ROG*) en 1998. Certes, la loi sur l'aménagement ne nomme pas explicitement les acteurs du développement ; elle fait toutefois référence à de possibles partenariats privés/publics, à encourager : « *die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern* » (*Bau-ROG*, §13 « *Verwirklichung der Raumordnungspläne* » : voir Annexe 1d et texte 2). Par ailleurs, en désignant les nouveaux instruments informels du développement régional (tables-rondes, réseaux de villes, conférences régionales), elle implique la constitution de réseaux régionaux d'acteurs au sens large, depuis les élus de communes ou d'arrondissements, jusqu'aux entreprises et entrepreneurs individuels, en passant par les associations locales. Comme l'explique D. Fürst (2001, p. 372), avec la constitution de partenariats publics-privés (« *Public-Private Partnerships* »), les réseaux jouent un rôle de plus en plus central dans la politique régionale : « *Netzwerke spielen in der Regionalpolitik eine immer wichtigere Rolle* ». Ils en viennent même, selon lui, à

¹⁵⁸ On trouve aussi le nombre de 115 régions d'aménagement, certains *Länder* effectuant parfois un redécoupage, comme en Basse-Saxe où la planification régionale s'effectue à l'échelle des *Kreise*.

¹⁵⁹ H. H. Blotevogel (2003), séminaire « *Raumordnung und Regionalpolitik* », tenu à l'Université de Duisburg-Essen. Chapitre 2 : « *Geschichte der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung* », p. 7-9.

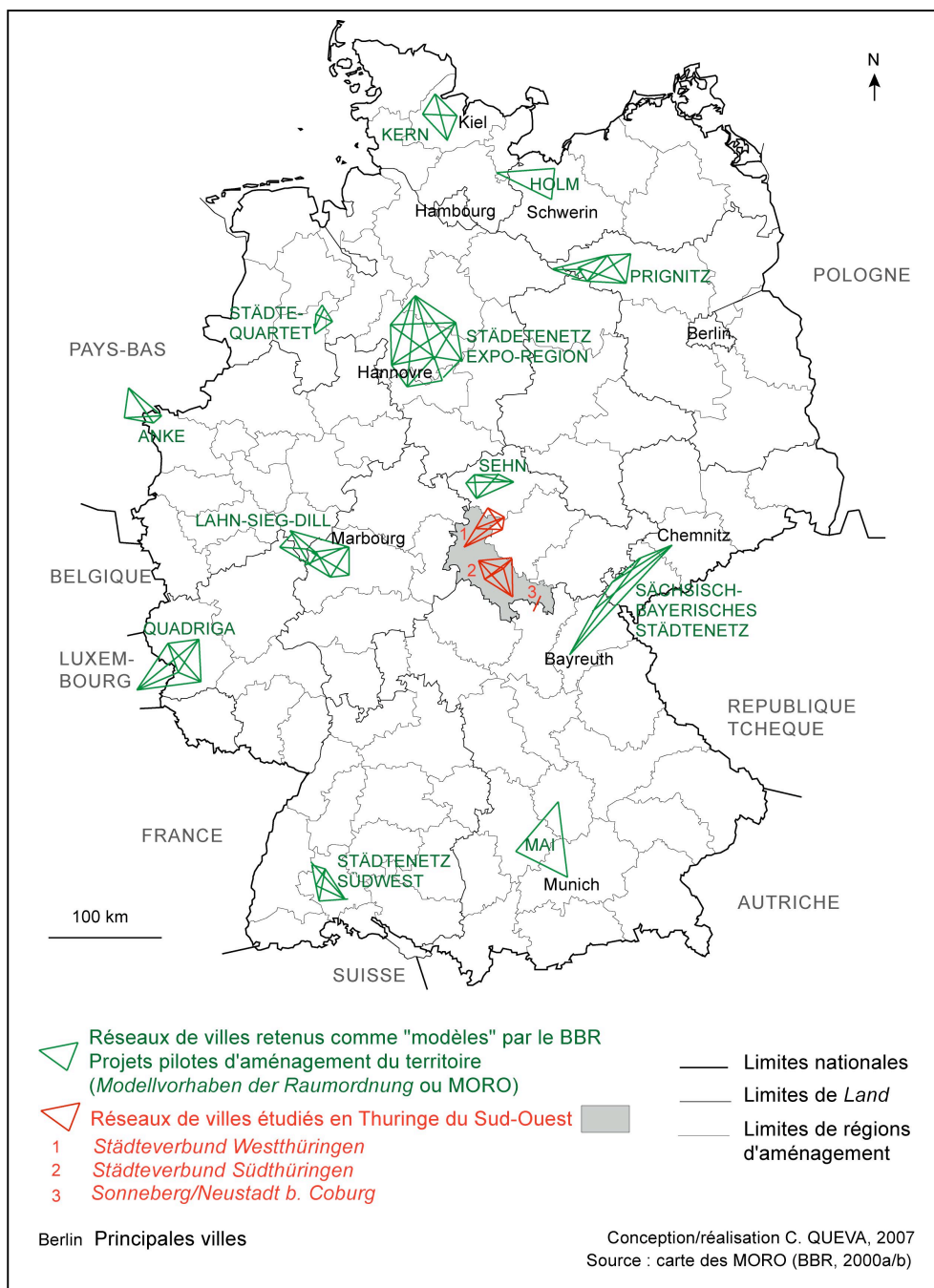
constituer l'un des nouveaux paradigmes de l'action destinée à mettre en œuvre un développement régional endogène.

Au-delà de ces seuls réseaux d'acteurs, l'idée de réseau s'applique également à la spatialité des Projets de développement régional, ceux-ci étant plus réticulaires que territoriaux. Les réseaux de villes, plus particulièrement, sont l'incarnation même de ce que l'on pourrait appeler la « spatialité réticulaire ». Ils connaissent un très grand succès en Allemagne et sont une illustration de cette conception de la *Region* (ou du Projet de développement régional) comme entité associative et comme organisation faiblement institutionnalisée (« *schwach institutionalisierte regionale Organisationen* », FÜRST, 2001, p. 370) qu'encouragent les actuelles politiques d'aménagement. Les réseaux de villes se constituent, au départ, pour permettre à des villes de renforcer leur poids et leur rôle, alors qu'individuellement, elles ont du mal à faire face au contexte de concurrence régionale. Cette mise en réseau est encouragée car elle permet de « renforcer une structure spatiale décentralisée » (BBR, 2000b, p. 208). Tout réseau de villes est fondé sur le volontarisme local, autour de la constitution de projets thématiques tels que le développement économique, le marketing et la publicité, l'amélioration de l'offre touristique, sociale ou encore culturelle. Enfin, sur le plan spatial, les réseaux de villes sont assez souvent indépendants des maillages territoriaux (carte 24). Certains passent ainsi au-delà des limites entre *Länder*, comme le *Sächsisch-Bayerisches Städtenetz* (Hof, Bayreuth, Plauen, Chemnitz, Zwickau), voire au-delà des limites nationales : réseau *Quadriga* entre l'Allemagne et le Luxembourg (Bitburg, Trier, Luxembourg), réseau *ANKE* entre l'Allemagne et les Pays-Bas (Arnhem, Nijmegen, Kleve, Emmerich). Des réseaux de villes sont directement soutenus par le BBR en tant que « réseaux modèles » (ou projets pilotes d'aménagement de l'espace : *Modellvorhaben der Raumordnung, MORO*¹⁶⁰). Il s'agit d'une approche sélective, par laquelle le BBR incite et soutient financièrement les démarches et les instruments les plus innovants : des projets prometteurs sont choisis et, en cas de succès effectif, ils peuvent devenir des modèles d'aménagement. Ces projets pilotes permettent d'établir une première cartographie des Projets de développement régional. La carte 24 représente les réseaux de villes qui ont été retenus en tant que réseaux-modèles. On y observe l'éparpillement et la diversité des tailles de ces réseaux qui, en Allemagne, sont considérés comme des régions. Certains ont d'ailleurs fait le choix d'intégrer le terme

¹⁶⁰ Ce programme soutient également d'autres initiatives que des réseaux de villes (conférences régionales, régions dites « d'avenir »). Voir le site du BBR : <http://www.bbr.bund.de>. J'aurai l'occasion de le préciser dans la suite de ce travail (chapitres V et IX notamment).

de « *Region* » dans leur nom, comme le réseau *EXPO-Region*, en Basse-Saxe. La carte 24 permet de localiser ce réseau *EXPO-Region*, ainsi que les autres réseaux de villes soutenus par le *BBR* en tant que projets pilotes d'aménagement de l'espace. Les trois réseaux de villes étudiés dans le cadre de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest ont été également représentés.

Carte 24. Les réseaux de villes (projets pilotes et réseaux étudiés en Thuringe)



L'Allemagne s'est tournée vers l'idée de « région réticulaire » pour mener sa politique de développement régional par le projet. La *Region* alors formée n'est que

rarement évoquée en tant que territoire, mais plutôt en tant que coopération régionale, dans une approche plus sociale que spatiale, plus réticulaire que territoriale. Les Projets de développement régional sont avant tout des entités participatives, fondées sur la coopération d'acteurs locaux, porteurs des projets : ils valorisent les liens entre acteurs plutôt qu'un territoire donné. Dans le cas plus particulier de l'ex-RDA, ce processus participatif est d'autant plus intéressant à analyser qu'il est associé à un véritable apprentissage de la part des acteurs locaux ayant vécu, durant quarante ans, dans un cadre très strict ne laissant aucune place aux initiatives individuelles. Comme l'explique V. Lozac'h (2001, p. 168), « *la redéfinition des rapports entre État et société, consécutive à l'introduction de la démocratie, conduit à un redéploiement des initiatives privées qui tend à modifier les relations nouées à l'échelon local* ». À cet égard, l'héritage des pratiques centralisées a pu aboutir, selon certains, et dans les premiers temps de la Réunification, à une certaine passivité de la part des habitants de l'ex-RDA. Mais celle-ci est en fait à nuancer. Du point de vue occidental, l'est de l'Allemagne est marqué, au début des années 1990, par l'absence d'esprit d'initiative ou de réforme, associé à une méconnaissance de la démocratie. C'est ainsi l'envoi de personnel administratif depuis l'Ouest qui a été privilégié pour transposer les modèles fédéraux et démocratiques d'organisation et d'action. Il s'agissait de rompre avec l'héritage socialiste en imposant très rapidement un modèle qui permettrait l'émergence de la démocratie et des initiatives locales. Du point de vue des acteurs orientaux, le modèle des expériences conduites à l'ouest de l'Allemagne a, certes, été perçu comme une aide réelle au tout début des années 1990. Mais il s'est vite associé à une certaine frustration également du fait des désillusions de l'après-Réunification. L'existence du fossé économique et social entre les parties occidentale et orientale de l'Allemagne fait ainsi que, dans un sondage datant de 1995¹⁶¹, à la question « *Les anciens citoyens de RDA sont-ils des citoyens de seconde classe dans l'Allemagne réunifiée ?* », 72 % des Allemands de l'Est interrogés répondent par l'affirmative, contre 22 % en ce qui concerne les habitants de l'ouest de l'Allemagne. Dix ans plus tard, si l'opposition entre les « Osis » et les « Wessis » est toujours présente, le rôle des acteurs locaux à l'est de l'Allemagne est devenu une réalité. Même si j'aurai l'occasion de le préciser plus loin, dans le cas de la Thuringe du Sud-Ouest, les acteurs actuels du développement sont majoritairement des acteurs issus de la région et non des « professionnels » du développement transférés de l'Ouest vers l'Est. Le *manager* régional de l'Association

¹⁶¹ Source : Étude de l'institut Emnid ; sondage « La situation des est-allemands dans l'Allemagne unie », paru dans *Der Spiegel* (3 juillet 1995). Cité par J.-P. Gougeon (1997)

de villes de Thuringe du Sud ainsi que le responsable de la région de planification de Thuringe du Sud-Ouest travaillaient tous deux pour les instances-relais de la planification territoriale à l'échelle du *Bezirk* de Suhl. Le premier a eu la possibilité (ou l'obligation ?) de suivre une formation en Bavière et en Hesse afin d'apprendre ce qu'était le développement local. Mais il s'agit bien, à chaque fois, d'acteurs locaux connaissant bien la région pour laquelle ils travaillent. À l'inverse, à l'échelon de l'aménagement du *Land*, le représentant de celui-ci à Weimar est un aménageur originaire de l'Ouest, transféré en Thuringe, avec un salaire réévalué pour l'occasion. On retrouve ainsi, dans le cadre du développement local, un processus identique à ce qui a été observé au sujet de la réforme territoriale et administrative ayant suivi la Réunification¹⁶², même si les différences de structures et de pratiques entre les *Länder* doivent conduire à la plus grande prudence.

L'approche géographique du développement local en Allemagne peut apparaître plus complexe qu'en France, dans le sens où les Projets de développement régional s'élaborent sur un mode plus participatif que territorialisé. Ils s'inscrivent en fait dans des spatialités multiples et enchevêtrées, dont il s'agit de présenter maintenant les grandes lignes, toujours au regard des mutations du milieu des années 1990.

4.2.2.2. *Les spatialités multiples et complexes des Projets de développement régional*

En matière d'aménagement, le terme *Regionen* (régions) désigne des espaces de taille variable, d'échelle infra-*Land*, souvent associés à des termes qui définissent leurs objectifs : régions d'aménagement, de planification, de programmation ou encore de développement économique. En 1998, la réforme de la loi sur l'aménagement introduit une nouvelle conception de la *Region* : en plus de l'entité territoriale d'aménagement planifié (région d'aménagement), la *Region* désigne aussi l'espace informel de développement (Projet de développement régional). Mais, loin d'être mise de côté, la région d'aménagement se voit valorisée, à un triple niveau, en tant qu'échelon de coordination des Projets de développement régional. Sur le plan juridique et législatif, les plans régionaux (*Regionalpläne*) établis dans le cadre des régions d'aménagement sont dans l'obligation de tenir compte des expériences de projet en les intégrant dans leurs diagnostics territoriaux et leurs perspectives d'aménagement (voir le §13 de la

¹⁶² Voir le chapitre III (et également : MÖLLER, 2001).

Raumordnungsgesetz, déjà évoqué précédemment). Par ailleurs, en termes d'outils, le plan-cadre 2000-2005, en créant les plans régionaux d'affectation des sols, a permis à la région d'aménagement de se poser comme l'instance de coordination des expériences de projet. Enfin, sur un plan plus conceptuel, la région d'aménagement est revalorisée en tant qu'espace fonctionnel. Cette perspective s'inscrit dans la continuité de questionnements sur l'idée d'un territoire dit « pertinent » ou d'un « optimum dimensionnel », que l'on retrouve dans la plupart des autres États européens, notamment en France avec les Pays. À cet égard, l'aménagement, en Allemagne, a toujours mis en évidence l'importance des lieux centraux dans la structuration de l'espace (chapitres I et II). L'idée de villes hiérarchisées en fonction de leur taille et des services qu'elles proposent inspire :

- en amont de l'aménagement, les typologies des espaces ruraux et urbains en Allemagne (chapitre II) ;
- en aval, les objectifs d'aménagement à tous les échelons de planification, du *Bund* à l'arrondissement (*Kreis*), en passant par le *Land* et la région d'aménagement (chapitre III).

Le système urbain de chaque *Land* se doit d'être organisé autour d'une ou plusieurs ville(s) centrale(s) de premier ordre (*Oberzentrum*), constituant alors la ville-capitale du *Land*. À l'échelon inférieur, chaque région d'aménagement est censée avoir en son cœur une ville de rang supérieur (ville moyenne aux fonctions partielles d'*Oberzentrum* / ville moyenne), de même que chaque arrondissement dispose normalement d'une ville-centre de rang supérieur aux communes environnantes.

La région d'aménagement est alors conçue comme un espace fonctionnel, sur lequel doivent s'appuyer les politiques d'aménagement et de développement, afin de contribuer à l'équilibre d'ensemble du territoire national. Ceci est exprimé dès le paragraphe 2 de la *Raumordnungsgesetz*, évoquant les fondements de l'aménagement (« Grundsätze der Raumordnung »):

*Die dezentrale Siedlungsstruktur des Gesamtraums mit ihrer Vielzahl leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen ist zu erhalten. Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten*¹⁶³.

Dans ce cadre, M. Sinz (1995) considère que la région d'aménagement est une entité à la fois fonctionnelle et homogène. Elle est, selon lui, fonctionnelle, car les relations

¹⁶³ Il faut encourager la structure décentralisée de l'espace, fondée sur une pluralité de centres et de régions urbaines. Il faut favoriser la concentration spatiale au sein d'un système de lieux centraux.

d'interdépendances entre la ville-centre, les petites villes et les espaces ruraux voisins, en font une unité d'échelle pertinente. La région d'aménagement est également homogène, dans le sens où elle constitue théoriquement une unité naturelle, paysagère, ou encore linguistique, qui permet de la caractériser comme une région rurale, urbanisée, industrielle ou encore touristique. Cette perspective mérite toutefois d'être nuancée. La région d'aménagement n'a généralement pas d'ancrage historique : elle reste un découpage effectué par le *Land* en 1981, fondé sur un simple regroupement de *Kreise*. Le nom des régions d'aménagement est, à cet égard, assez révélateur (carte 23). Elles reprennent généralement le nom de la ville la plus importante (région d'aménagement Münschen, région d'aménagement Stuttgart) ou se réfèrent à leur situation géographique au sein du *Land*, comme en Thuringe avec les régions d'aménagement de Thuringe centrale, de Thuringe du Nord, de Thuringe du Sud-Ouest et de Thuringe de l'Est. Ce type de découpage se retrouve également en Hesse ou dans le Schleswig-Holstein (carte 23). Il n'en reste pas moins que dans le contexte de valorisation de l'échelon régional depuis 1998, la région d'aménagement est susceptible de s'affirmer de moins en moins comme un découpage exogène et de plus en plus comme un espace de développement. Certaines régions d'aménagement envisagent de changer leur dénomination à cet effet. C'est le cas de la Thuringe du Sud-Ouest, souhaitant devenir la région d'aménagement « Forêt de Thuringe », en référence à l'élément paysager emblématique de la région (chapitre II).

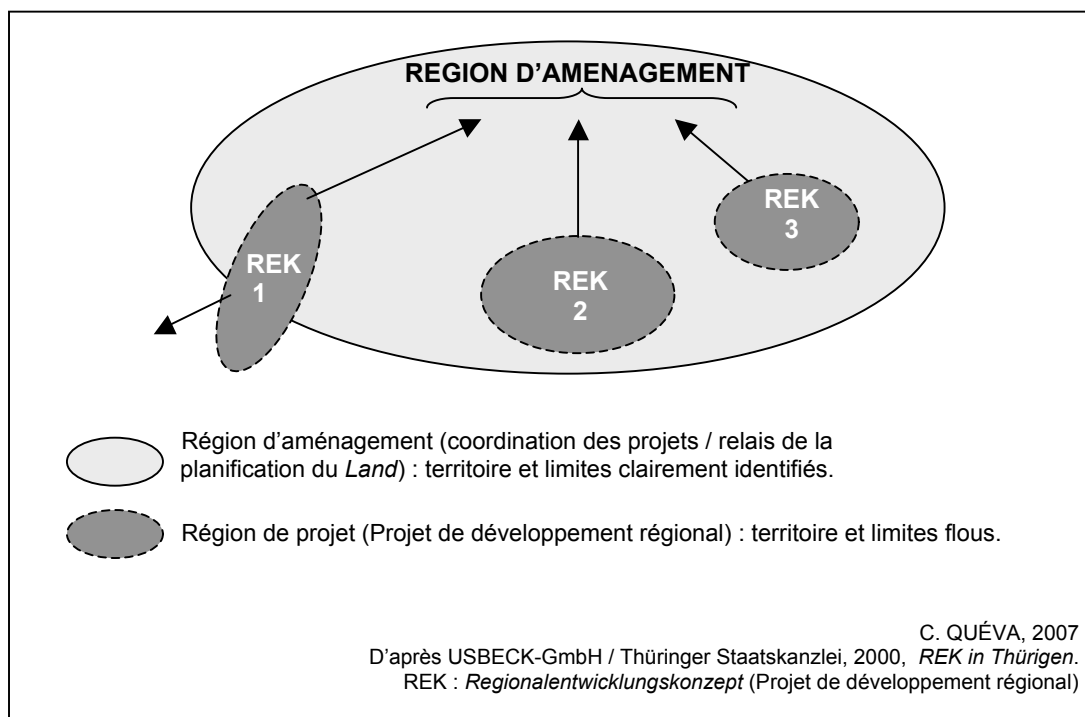
Les Projets de développement régional s'inscrivent ainsi dans une spatialité complexe et en construction, impliquant au moins deux contextes régionaux :

- celui de la région de projet en tant que telle (correspondant à l'espace du Projet de développement régional),
- et celui de la région d'aménagement, qui coordonne les projets tout en les inscrivant dans le cadre de la planification.

C'est ainsi que se met en place une nouvelle forme d'aménagement planifié, que certains auteurs appellent la « *Projektplanung* » (IBERT, 2003 ; KNIELLING *et al.*, 2003 ; SELLE, 1994). Il s'agit d'une planification de projet ou, pour reprendre l'expression de P. d'Aquino (2002), dans le contexte français, d'une « *planification territoriale ascendante* ». La *Projektplanung* vise la coordination des expériences d'aménagement et de développement : la planification, à tous les échelons territoriaux, existe toujours, mais elle est complétée par les expériences locales de projet. Quatre ans avant la réforme de la loi sur l'aménagement, K. Selle (1994) envisageait déjà cette

évolution comme une solution possible aux difficultés de l'aménagement au début des années 1990. Il parlait alors d'une « *Strategie der tausend Blumen* » (stratégie des mille fleurs), dans laquelle des projets seraient initiés localement avant d'être coordonnés par le bouquet que constituerait la région d'aménagement. Cette idée d'une planification de projet, telle qu'elle est actuellement à l'oeuvre en Allemagne, est représentée de manière schématique sur la figure 8.

Figure 8. La planification de projet ou l'articulation des Projets de développement régional et des régions d'aménagement



La pratique du développement régional en Allemagne, par son aspect informel et peu territorialisé, suscite toutefois un certain nombre de critiques, notamment quant à l'éparpillement des expériences. L'inflation de coopération régionale (DILLER, 2002) aboutit ainsi à environ 400 cas de projets de développement régional en Allemagne, alors que les régions d'aménagement ne représentent que 97 entités. Ce contraste entre le *Wo* (où) et le *Wie* (comment) est, selon C. Diller, un signe d'imperfection et de difficulté dans la coordination des projets. Il y a, d'après lui, une nécessité à articuler ce « où » et ce « comment », le spatial et le réticulaire, au lieu de chercher nécessairement à les séparer comme dans les actuelles pratiques de coopération et de planification. C'est peut-être justement un ancrage territorial et institutionnel qui manque à ces

projets, afin de les rendre plus porteurs et plus durables, la question étant encore de savoir quel territoire privilégier.

Dans le cadre de la planification de projet, comme en France avec la Politique des Pays, la logique de l'aménagement exogène s'articule donc, en Allemagne également, avec celle du développement local/régional. Mais si les objectifs sont les mêmes, la différence essentielle entre les deux États réside dans la territorialisation marquée des expériences françaises de développement local, alors que les Projets allemands de développement régional le sont beaucoup moins, si ce n'est ensuite par leur coordination au niveau de la région d'aménagement. Les moyens à mobiliser pour mettre en œuvre le développement semblent donc différents dans les deux États. En Allemagne, les nouvelles lois sur l'aménagement et le développement suggèrent que les Projets de développement régional ont davantage à s'ancrer sur des réseaux d'acteurs que sur des territoires précis. Dans le cas français, depuis la LOADT (1995), c'est bien la culture du projet territorialisé qui semble dominer. D'après ces analyses, on serait, en France, dans une logique quasiment inverse à celle de l'Allemagne puisque le territoire (local) y serait à la fois le point de départ et l'aboutissement des nouvelles logiques d'aménagement et de développement. En Allemagne, le territoire n'apparaîtrait qu'indirectement, derrière les logiques dominantes de réseau. Reste maintenant à confronter ces cadres aux expériences de projet analysées sur le terrain.

Conclusion du chapitre quatrième

Afin de les saisir plus clairement, les nouvelles politiques d'aménagement et de développement en France et en Allemagne ont volontairement été un peu isolées les unes des autres. Il s'agissait de revenir sur les étapes et les modalités de revalorisation du local, différentes dans chaque État, même si les évolutions se rejoignent en fait sur de nombreux points. L'émergence du local sur la scène du développement a ainsi été présentée comme plus précoce dans le cas français, remontant aux années 1960/70. En Allemagne, si l'échelon local fut à la base des premières expériences d'aménagement au début du XX^{ème} siècle, il a ensuite été mis entre parenthèse, que ce soit dans l'ex-RFA ou l'ex-RDA. Mais, au tournant des années 1990, un contexte de mutations se manifeste à toutes les échelles : mondialisation des échanges, construction européenne, décentralisation en France, Réunification en Allemagne. Ces mutations aboutissent toutes à une dynamique de requalification locale, fondée sur la prise en compte renouvelée de l'échelon local par les politiques d'aménagement, ainsi que sur l'affirmation des espaces locaux par le projet.

En France, les lois de 1995 et de 1999 placent l'idée de territoire de projet au cœur des nouvelles logiques d'aménagement et de développement. C'est la politique des Pays. En Allemagne, la réforme de la loi sur l'aménagement de 1998 valorise le cadre plus informel et participatif des Projets de développement régional. Mais, désormais, dans les deux cas, et au-delà de modalités de mise en œuvre différentes :

La production contemporaine des territoires locaux n'obéit (...) plus exclusivement à l'encadrement administratif du territoire national d'un côté et à la gestion des services municipaux de l'autre, mais plutôt à une logique de recherche des territoires multiformes du développement, au sens d'espaces de mobilisation des différents acteurs potentiels du développement autour d'un projet (GIRAUT, 2005, p. 3).

Pour appréhender maintenant les enjeux communs et concrets de la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne, c'est cette dynamique de projet, portée par les acteurs, qui mérite d'être questionnée : elle permettra de mesurer l'articulation et/ou les dissonances des expériences de développement sur le terrain avec ces nouvelles politiques d'aménagement et de développement.

Conclusion de la première partie

Après un point méthodologique relatif à l'approche endogène comme clef de lecture des dynamiques de développement en France et en Allemagne, dans le premier chapitre, j'ai tenu à partir de la présentation de mes terrains de recherche, dans le chapitre deuxième, pour bien mettre en évidence le rôle du terrain dans la construction de ce travail. Les chapitres troisième et quatrième se sont ensuite attardés à préciser les mutations des cadres de l'aménagement et du développement en France et en Allemagne. L'idée centrale mise en évidence a été celle d'une valorisation progressive de l'échelon local, notamment à partir du milieu des années 1990 (chapitre IV). Elle contraste avec l'héritage de pratiques d'aménagement planifiées (chapitre III), que ce soit dans le cas de la France, de l'ex-RFA, de l'ex-RDA et de l'Allemagne réunifiée. Le local s'est ainsi dessiné comme un double fondement idéologique et méthodologique. En effet, il est désormais considéré comme un échelon de base par l'idéologie des nouvelles politiques de développement (local/régional). Par ailleurs, il est conçu, dans ce travail, comme la grille d'analyse centrale des mutations à l'œuvre sur les terrains étudiés. Pour étudier la requalification des espaces locaux, il s'agit bien de partir du local pour parler des territoires, comme les acteurs locaux sont appelés à partir du local pour développer les territoires. Pour synthétiser ces analyses, et en guise de transition entre la première et la deuxième partie, centrée sur les notions de projet et d'acteur, je formulerais quelques hypothèses relatives aux enjeux des mutations des politiques d'aménagement et de développement.

De l'aménagement au développement : un nouveau primat de l'économie ?

La notion de développement local se définit « *en termes de processus autocentrés (...) endogènes et intégrés* » (PLET, 2003a, p. 253) : il s'agit de se défaire d'une dépendance vis-à-vis des échelons territoriaux supérieurs, par la valorisation, interne, des territoires. « *Le développement local, ce sont d'abord la souplesse opposée à la rigidité des formes d'organisation classique, une stratégie de diversification et d'enrichissement des activités sur un territoire donné à partir de la mobilisation de ses ressources et de ses énergies, s'opposant aux stratégies d'aménagement du territoire centralisées* », *ibid.*). Ce passage de l'aménagement au développement pourrait illustrer une nouvelle idéologie de l'aménagement, avec l'hypothèse d'une imbrication croissante de l'économie et du politique, voire de l'économie et du social. L'idée serait

que les notions de développement, de projet ou encore de flexibilité font référence à un primat de l'économie dans les nouvelles idéologies de l'aménagement. Dans ce cadre, on l'a vu, un modèle participatif s'est mis en place en France comme en Allemagne, en opposition (mais aussi en complément) au modèle exogène de la planification (modèle gaullien d'aménagement centralisé, « *Gott-Vater-Modell der Planung* »). H.-H. Blotevogel¹⁶⁴, analysant les nouvelles politiques de développement régional, propose de lire ces mutations au regard des mutations plus générales de l'économie, avec le passage du modèle fordiste à un modèle post-fordiste à la fin des années 1970. Le tableau 5 synthétise les grandes lignes de ces deux modèles.

Tableau 5. Du fordisme au post-fordisme, de la planification au développement régional

	Régime d'accumulation rigide Mode de régulation sociale « fordiste »	Régime d'accumulation flexible Mode de régulation sociale « post-fordiste »
Structures de production	Production de masse (produits homogènes standardisés) Stockage important, productions sur le long terme Entreprises autonomes en concurrence	Production flexible (produits hétérogènes) Moindre stockage, productions « juste à temps » Nouvelles formes de coopérations entre entreprises et interdépendances
Structures spatiales	Hierarchie spatiale fonctionnelle : structure territoriale hiérarchique (État national / communes) Marché de travail homogène	Réseaux régionaux : structure territoriale fragmentée (réseaux plutôt que territoires) Marché de travail segmenté, intra-régional et interrégional
Structures étatiques	Centralisation (État national) Aménagement et planification État Providence	Décentralisation (régions) Politique flexible de développement État entrepreneur

D'après H.-H. Blotevogel (2003), séminaire « Raumordnung et Regionalpolitik », tenu à l'Université de Duisburg-Essen. Chapitre 3 : « Raumordnungs- und regionalpolitische Theorien und Konzepte », p. 24-25.

(Tableau simplifié. Traduction personnelle)

Ce tableau part de la transition du modèle fordiste de production, mono-produit et rigide, à un modèle de production multi-produit et flexible, pour ensuite relier cette transition à celle des politiques et des modalités d'aménagement dans les pays occidentaux, et en Allemagne en particulier. Les catégories « structures spatiales » et

¹⁶⁴ H.-H. Blotevogel, séminaire « Raumordnung et Regionalpolitik », tenu en 2003 à l'Université de Duisburg-Essen. Chap. 3 : « Raumordnungs- und regionalpolitische Theorien und Konzepte », p. 24-25.

« structures étatiques » m'intéressent ici plus directement en ce qu'elles reviennent sur la valorisation de l'échelon régional (local) comme cadre du développement et sur la notion de réseau, plutôt que sur celle de territoire, pour lire les mutations liées au post-fordisme. L'hypothèse de H.-H. Blotevogel est que les mutations économiques ont eu des répercussions sur l'organisation et la conception de l'État, celles-ci s'étant ensuite traduites par de nouvelles politiques, notamment en matière d'aménagement. Il considère qu'il existe une interpénétration croissante de l'économie et du politique (« *Ökonomisierung des Staatshandels* », p. 26), mais aussi de l'économie et du social, en particulier avec l'affirmation de l'individualisme (« *Veränderung der Soziokultur : durch Individualisierung* », p. 26). Le tout aboutit à de nouvelles formes d'action, souples et informelles évoquées plus haut : réseaux, tables-rondes, projets de développement, projets de marketing, etc.

Il est possible de proposer des lectures plus ou moins positives de ces mutations¹⁶⁵. On pourrait d'abord interpréter le rôle croissant du projet et du contrat comme l'illustration du poids croissant, dans nos sociétés, des logiques économiques, voire libérales et utilitaristes. Elles mettraient alors en œuvre des pratiques concurrentielles et déséquilibrées, tournées vers l'innovation : chaque projet se devrait d'être novateur et de proposer de nouvelles modalités de développement. Dans une perspective plus sociale et politique, le contrat serait plutôt à la base d'un projet équilibré : « *le contrat relie plusieurs éléments : des contractants, un objectif, une réciprocité, mais aussi une durée, et une idée de la justice conçue comme pratique de l'équivalence et de l'équilibre* » (RUBY, 2003a, p. 209). Au sens philosophique, « *le contrat passe ainsi pour l'acte de volonté par lequel un peuple se fonde de façon exclusivement humaine et devient une personne publique (...)* ; *chacun reconnaît comme sien le lien qu'il se donne et qui l'oblige vis-à-vis de l'autre* » (RUBY, 2003a, p. 210). L'enjeu sera donc de voir en quoi les projets de développement mis en place dans les espaces étudiés mobilisent l'une ou l'autre de ces logiques, ou les deux à la fois.

¹⁶⁵ Notons, par ailleurs, que les dynamiques les plus contemporaines des politiques d'aménagement et de développement sont, de plus en plus, fondées sur l'idée de compétitivité territoriale, que ce soit en France, en Allemagne ou à l'échelle européennes. Ces nouvelles dynamiques sont précisées dans le chapitre IX.

Du développement économique au développement durable : les enjeux d'un « non-concept » scientifique en matière de développement

Aux évolutions nationales — décentralisation française et Réunification allemande — s'ajoutent des mutations plus générales quant à la manière de penser et de mettre en œuvre le développement économique. Aux échelles mondiale, européenne, nationale et locale, les politiques et les pratiques de développement local, loin de se cantonner à ce seul aspect économique, ont cherché à intégrer l'idée d'une transversalité, incarnée notamment par la notion de durabilité (LOADDT de 1999, réforme de la loi allemande sur l'aménagement en 1998). Le développement durable est ainsi devenu le leitmotiv des politiques de développement occidentales depuis les années 1990. Elle émerge avec la prise de conscience d'une dégradation de l'environnement liée aux activités humaines, en particulier dans le cas des sociétés industrielles. La première définition clairement formulée est issue de l'ONU (rapport Brundtland, 1987) : « *le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins* ». Il se caractérise avant tout par son inscription dans le temps long du développement des sociétés. Et, en articulant environnement, société et développement, il implique l'association de préoccupations écologiques, de logiques sociales et de dynamiques économiques. En ce sens, le développement durable se pose comme une notion transversale, appelant le dépassement des approches sectorielles, qui resteraient cantonnées à une seule échelle. Il s'agit plutôt de concevoir l'interdépendance croissante des phénomènes et des échelles, celle de la planète apparaissant de plus en plus comme un nouvel espace à prendre en compte et à protéger, en particulier depuis la Conférence de Rio en 1992. En parallèle, l'échelle locale se dessine comme l'échelle la plus pertinente pour appréhender et gérer au mieux les interdépendances et les interrelations, synonymes d'une complexité croissante du réel. Les trois pôles du développement durable — environnement, société, économie — n'en restent pas moins sources de tensions : ils mettent « *en scène et en tension d'un côté la préoccupation d'un développement équitable des sociétés, de l'autre, la préservation de l'environnement naturel* » (EMELIANOFF *et al.*, 2003, p. 249).

En fait, le développement durable s'inscrit davantage dans une démarche discursive plutôt que conceptuelle : il apparaît plus comme un « *ensemble de représentations qui structure le débat politique contemporain* », plutôt qu'une vraie « *notion scientifique* » (EMELIANOFF *et al.*, 2003, p. 249). L'ensemble des lois,

préceptes ou actions associées au développement durable constitue « *une idéologie planétaire du développement durable désormais présente à tous les niveaux de gestion, de l'ONU aux communes de campagnes les plus reculées* » (*ibid.*, p. 250). En matière d'aménagement, on la retrouve dans les programmes européens, comme avec le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire) ou avec les Agendas 21 locaux. Aux échelles nationales, la notion a été intégrée dans les nouvelles lois de 1998 en Allemagne et de 1999 en France. Enfin, à l'échelon local, que ce soit dans les chartes de Pays ou dans les Projets de développement régional, la notion est également au cœur des opérations d'aménagement et de développement menées par les acteurs locaux. Dans le Pays du Libournais :

[Le développement durable] *est alors concrètement une démarche d'équilibre, dont le Pays doit être garant, en s'appuyant sur l'intégration et la complémentarité des intercommunalités. Ces équilibres concernent d'abord les Hommes et leurs besoins, économiques, sociaux et environnementaux. Aussi, le Pays aura-t-il souvent et essentiellement à vérifier avant tout avis, les impacts d'un projet sur les territoires voisins, même s'ils sont extérieurs au Libournais (...). Le développement durable est essentiel pour que, dans nos territoires urbains et ruraux, la mise en mouvement des logiques économiques, génératrices d'emploi, ne se fasse pas au détriment de notre environnement*¹⁶⁶.

La formalisation est moins poussée dans la *Charte du Pays du Périgord noir*, mais la notion de développement durable est présente également. Elle est associée au scénario de développement le plus approfondi, conciliant, tout en les dépassant, les scénarii de développement dits « *tendanciel* » (scénario 1) — dans la lignée des tendances observées depuis dix ans dans le Périgord noir — et « *opportuniste* » (scénario 2) — fondé sur l'exploitation de potentiels de développement.

*Le scénario n°3 oriente le pays vers un développement durable. Car il cumule le scénario 1 et les leviers du scénario n°2 tout en s'appuyant sur des outils plus solidaires : le développement de filières économiques stratégiques pour le pays, la mise en œuvre d'une démarche transversale*¹⁶⁷.

Enfin, en Thuringe du Sud-Ouest, la démarche de durabilité est au centre des perspectives, que ce soit dans le cas des projets régionaux identitaires — comme autour de la Rhön ou de la Forêt de Thuringe — ou des projets régionaux fonctionnels tels que les réseaux de villes. La Rhön — en tant que réserve de biosphère à cheval sur les *Länder* de Thuringe, Hesse et Bavière — a ainsi été retenue comme un projet pilote

¹⁶⁶ SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU LIBOURNAIS, 2003b, « Document d'orientations (Juillet 2003) », *Charte du Pays du Libournais*, Volume 3, p. 70-71.

¹⁶⁷ ASSOCIATION DU PAYS DU PERIGORD NOIR, 2003b, *Charte du Pays du Périgord noir* (Septembre 2003), p. 46-48.

d'aménagement de l'espace (voir Chapitre IV) : elle a été l'une des vingt-deux « régions d'avenir » (*Regionen der Zukunft*). Ce programme du BBR a soutenu financièrement, entre 1997 et 2000, des projets régionaux, sélectionnés pour leur réussite en matière de développement durable. Dans la logique de ce dernier, la région Rhön, en tant qu'espace de coopération inter-*Länder*, se donne ainsi l'objectif de relier société (l'homme, « *Mensch* ») et environnement (la nature) — « *Zentrale Leitidee der Biosphärenreservate ist es, die Ansprüche von Mensch und Natur in Einklang zu bringen* »¹⁶⁸ — par la protection de la nature, de la culture et de l'emploi. D'une manière plus générale, la perspective du développement durable est censée inspirer l'ensemble des Projets de développement régional, dans la continuité de la réforme de la loi sur l'aménagement de l'espace en 1998 :

La nouvelle version [de la loi] fait du développement durable l'unique orientation, le leitmotiv, de l'aménagement en Allemagne. Cela implique la réconciliation des besoins sociaux et économiques de l'espace avec ses fonctions écologiques afin de parvenir à un équilibre durable. Le développement durable du territoire doit garantir le libre épanouissement de l'individu dans la communauté et celui des futures générations. Il doit protéger et développer les bases naturelles de la vie, créer les conditions favorables au développement économique, protéger la diversité des territoires, et y assurer des conditions de vie équivalentes (GUDER, 2003, p. 9).

De même, en France, avec l'introduction du principe de durabilité, « *la loi (Voynet) pose des conditions au développement : préserver pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels* » (SCIENCE PRATIQUE, 2000, p. 67).

L'idée d'une durabilité du développement des sociétés semble avoir été intégrée comme un objectif central des projets et des actions de développement, par les acteurs aux échelons mondial, européen, national ou local. Mais, en tant qu'« *horizon programmatique* » ou « *cadre de débat politique* » (EMELIANOFF, C. *et al.*, 2003, p. 249), le développement durable présente l'inconvénient d'être une notion floue et largement banalisée, ce qui en fait parfois un outil politique largement instrumentalisé. Toutefois, la notion n'en reste pas moins intéressante pour analyser les argumentaires mobilisés par les acteurs locaux dans leurs projets, et pour interroger la territorialisation de ces derniers. Le développement durable est conçu, dans le cadre de ce travail de recherche, moins comme un concept scientifique que comme une grille de lecture du

¹⁶⁸LÄNDERÜBERGREIFENDE ARBEITSGRUPPE RHÖN, 2001, *Biosphärenreservat Rhön. Wettbewerbsbeitrag "Regionen der Zukunft"*, p. 2.

développement, cette grille étant construite par les acteurs établissant des projets de développement. C'est ainsi surtout la notion d'acteurs qui m'apparaît essentielle pour saisir la requalification en cours des espaces locaux :

Alors que l'aménagement du territoire s'inscrit dans le sol et s'insère dans les circonscriptions et institutions administratives territoriales existantes - aires revendiquées d'égalisation des conditions de vie et des chances d'accès aux services publics - le développement local naît de l'action productive des habitants et des entreprises en réseaux sur des territoires sans frontières (SCIENCE PRATIQUE, 2000, p. 61).

Le changement des paradigmes de l'aménagement, qui accorde désormais, en France comme en Allemagne, une place centrale au développement, ne correspond pas seulement à une pénétration croissante de l'économie dans le champ du politique et du social. Il est l'illustration d'une mutation complexe des modes de pensée, d'action et de pouvoir :

Si le concept traditionnel d'aménagement peut encore intégrer des impératifs kantien d'égalité et d'équilibre et générer des normes correspondantes, le développement est par nature sélectif, divers, composite, peu prévisible, aléatoire. Il est profondément influencé par les changements intervenant dans la production et la distribution des biens et des services à l'échelle de la planète et à l'initiative d'autres acteurs que ceux de statut public (SCIENCE PRATIQUE, 2000, p. 4).

Il s'agit maintenant de tenter de saisir cette articulation nouvelle des acteurs publics et privés.

Pour cela, la notion de jeu m'est apparue comme une entrée pertinente, intégrant les idées de dynamiques et de stratégies actuelles, particulièrement adaptées à l'analyse des projets de développement. J'envisage le « jeu » comme une notion-outil, une grille de lecture de la réalité étudiée. Je me distingue ainsi de la proposition de S. Thibault (2003b, p. 529), souhaitant transposer aux domaines de la géographie et de l'aménagement « une mathématique de la stratégie et de la détermination des solutions d'un jeu », fidèle à la « théorie des jeux »¹⁶⁹. Mon objectif est de mobiliser le jeu non comme une théorie, mais comme une grille d'analyse des dynamiques de projets et d'acteurs, dans toute leur complexité. Même si je le préciserai dans la deuxième partie, on peut déjà retenir que le jeu se définit avant tout comme une activité ludique d'ordre physique ou psychique, soumise à des règles conventionnelles. Un autre sens de la notion de jeu est la manière dont un acteur remplit son rôle. Enfin, le jeu peut désigner

¹⁶⁹ Les fondements de la théorie des jeux ont été définis par O. Morgenstern et J. von Neumann (1944, *Theory of Games and economic Behavior*, Princeton University Press). Voir l'article de S. Thibault pour davantage de précisions.

l'espace libre entre les pièces d'un organe mécanique¹⁷⁰. En se fondant, pour le moment, sur les deux premières significations de la notion, on peut dire que tout jeu est une activité en tension entre le réel et l'imaginaire : elle correspond en quelque sorte à la création d'un monde, parallèle au monde réel. La dynamique en œuvre a son propre cadre spatial (appelé espace, échiquier, plateau, ou encore terrain de jeu) et son propre cadre temporel (le jeu est toujours limité à la durée de la « partie »). Appliqué au processus de requalification des espaces locaux par le projet, le jeu concerne à la fois les projets en tant que tels et les acteurs investis dans ces projets.

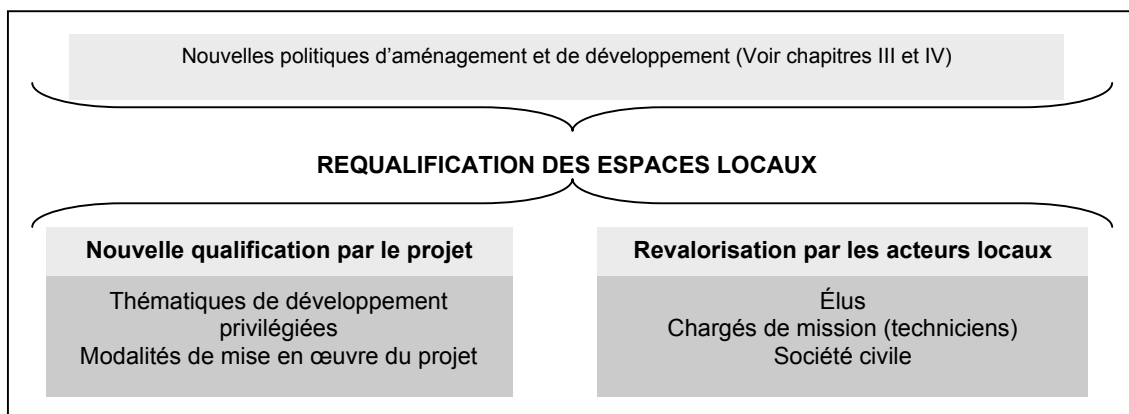
¹⁷⁰ Comme, par exemple, quand on parle du jeu entre deux pièces. Cette dernière signification de la notion de jeu est plus particulièrement analysée dans la troisième partie de ce mémoire (autour de l'idée d'une mécanique scalaire, de jeux d'échelles).

DEUXIÈME PARTIE

Jeux de projets et jeux d'acteurs : quand l'enjeu du développement est de « jouer »

Comme on l’a vu dans le chapitre quatrième, le local s’impose désormais comme une échelle de référence en termes d’aménagement et de développement. C’est ce qui explique que l’échelon local ait également été choisi comme point de départ des analyses menées dans ce mémoire, à travers trois terrains de recherche aux dynamiques d’ensemble relativement proches. Si les grandes lignes de l’organisation et des dynamiques spatiales de ces terrains ont été déjà présentées (chapitre II), il s’agit maintenant de concevoir ces espaces non plus seulement comme des *espaces géographiques*, mais aussi comme des *espaces de projets*. Cette perspective nous place au cœur du processus de requalification des espaces locaux — au sens de nouvelle qualification et de revalorisation spatiales. Les deux significations de la notion de requalification correspondent en fait à deux degrés d’appréhension, comme l’illustre le schéma ci-dessous (figure 9).

Figure 9. La requalification des espaces locaux



La nouvelle qualification spatiale est une forme de postulat, un point de départ. Elle évoque le fait de qualifier différemment un espace — comme, dans le cadre de cette recherche, avec l’idée d’espace « de projet(s) ». Quant à la revalorisation spatiale, elle se place plutôt du côté des aboutissements. Elle résulte des actions qui l’ont motivée, en désignant les nouvelles modalités de mise en valeur d’un espace. La requalification spatiale, dans son ensemble, est un processus à la fois exogène — avec les politiques d’aménagement et de développement, évoquées dans les chapitres III et IV — et endogène. En effet, le mouvement de requalification des espaces locaux est aussi et surtout animé par une dynamique interne¹⁷¹, dont il s’agit maintenant de saisir toutes les implications dans la formulation des projets par les acteurs, à travers l’exemple des terrains étudiés.

¹⁷¹ On a vu, dans le chapitre IV, que les politiques des Pays et des Projets de développement régional encouragent les initiatives endogènes, dans la logique de projets établis par les acteurs locaux.

La figure 9 complète l'approche de la notion de requalification, telle qu'elle avait pu être abordée jusqu'ici, notamment au regard des recompositions territoriales (voir la fin du chapitre III). Une fois présenté le cadre de la requalification — le cadre institutionnel des politiques d'aménagement et le cadre géographique des terrains de recherche — il s'agit maintenant de se placer au cœur des espaces étudiés afin d'appréhender le caractère endogène du processus de requalification en tant que tel. La requalification est abordée ici sous deux principaux aspects (figure 9) : la nouvelle qualification par le projet, et la revalorisation par les acteurs. L'objectif central de cette partie est alors de mesurer le degré et les modalités de l'implication des acteurs locaux dans la logique de projet à l'œuvre sur le terrain. Dans ce cadre, les deux notions de « projet » et d'« acteur » constituent la clef de voûte conceptuelle de cette deuxième partie.

La dynamique de projet est particulièrement active sur les espaces étudiés : au-delà de leurs caractères et de leurs évolutions¹⁷², mes terrains sont également des espaces de projet(s) particulièrement vivaces. En France, chacun d'entre eux (le Libournais et le Périgord noir) correspond à un espace de projet, à un Pays. En Allemagne, la logique projective est plus complexe en ce qu'elle est *a priori* plus participative que territoriale (voir chapitre IV). Il n'en reste pas moins que des espaces de projet se mettent en place également, autour de régions aux limites plus ou moins établies. Dans le cadre de mon terrain, la Thuringe du Sud-Ouest, mes recherches se sont centrées plus particulièrement sur trois exemples de Projets de développement régional : la Rhön, la Forêt de Thuringe et l'Association de villes de Thuringe du Sud¹⁷³. En partant d'une analyse des *projets* de développement sur ces différents terrains, il s'agit de confronter ces expériences avec les perspectives de développement évoquées dans le chapitre IV, autour de l'idée de modèles de développement territorial dans le cas français et plus réticulaire en Allemagne. L'idée est ensuite de parvenir à identifier, au sein de ces projets, les types d'*acteurs* qui y sont mobilisés : s'agit-il d'acteurs traditionnels ou de nouveaux acteurs, d'acteurs émergents ? Dans ce questionnement, les acteurs traditionnels sont ceux qui disposent d'un agir et d'un pouvoir institutionnalisés : l'État et ses représentants, les élus locaux (maires, conseillers généraux, départementaux ou régionaux, élus de *Kreise*), ou encore les organismes d'aménagement (DATAR/BBR, régions d'aménagement). Ces acteurs agissent car leur fonction est d'agir : ils gèrent, développent les infrastructures d'un

¹⁷² Pour les caractères et les dynamiques géographiques des terrains de recherche : voir chapitre II.

¹⁷³ Deux autres projets de réseaux de villes (ayant échoué) ont été intégrés aux analyses : l'association de villes de Thuringe de l'Ouest et la coopération Neustadt b. Coburg/Sonneberg.

territoire, l'aménageant, et le font de manière définie et consciente. Or, les mutations des politiques d'aménagement et de développement ont considérablement enrichi la catégorie des « acteurs », avec l'investissement de nouveaux individus ou groupes : les lois font appel à l'implication de la société « civile » ou des « forces vives des territoires »¹⁷⁴ — autrement dit aux associations, aux chambres consulaires, aux entreprises, aux individus, souhaitant s'engager en matière de développement.

Pour analyser ces dynamiques de projets et d'acteurs, je recours à la notion de jeu comme un outil de compréhension de « *processus marqués par la lutte entre protagonistes ou par la coopération* » (THIBAUT, 2003b, p. 529), plutôt que comme un concept qui serait lié à une théorie et une modélisation mathématique destinée « à déterminer les solutions satisfaisantes de ces jeux pour les joueurs » (*ibid.*). Je ne cherche pas à élaborer des scénarii idéels ou à proposer des solutions pour mettre en œuvre le développement local, mais à construire une grille de lecture pour mieux décortiquer les dynamiques de projet (jeux de projets) et le tissu des relations entre les acteurs qui y sont investis (jeux d'acteurs)¹⁷⁵. Cette démarche pourrait peut-être constituer une piste pour avancer dans la transposition de la théorie des jeux au sein de la discipline géographique, cette transposition restant encore très embryonnaire, comme le note S. Thibault :

*La théorie des jeux est composée à l'heure actuelle de deux grands domaines complémentaires. Le premier correspond à la part mathématique de cette théorie : définir les solutions d'un problème qui a la forme d'un jeu. Le second porte sur la compréhension du comportement des protagonistes en situation de jeu. Ce domaine fait partie des sciences sociales et concerne de nombreuses disciplines, de la psychologie aux sciences de la cognition, via la sociologie (...). En géographie et en aménagement, le travail de transposition de la théorie des jeux reste presque totalement à entreprendre (*ibid.*, p. 531).*

Je propose de m'inscrire dans la continuité du « *second domaine* » évoqué par S. Thibault, pour analyser la dynamique de requalification des espaces locaux par le projet. Dans cette perspective, les travaux de sociologues¹⁷⁶ ayant analysé la propension de l'homme à jouer (BERNE, 1990 ; CAILLOIS, 1991 ; HUIZINGA, 1951) proposent des

¹⁷⁴ Il s'agit-là d'expressions classiquement associées à l'idée de développement local, dans le discours des politiques ou des acteurs en général.

¹⁷⁵ À un troisième niveau d'analyse, la grille de lecture du jeu me permettra enfin d'analyser les dynamiques scalaires (jeux d'échelles) à l'œuvre dans le jeu des projets. C'est l'objet de la troisième partie de ce travail.

¹⁷⁶ La référence aux travaux des sociologues reste modeste et très incomplète. Je propose davantage des pistes de réflexion plutôt qu'une réelle confrontation des disciplines sur la question. J'envisage de creuser ce possible usage de la théorie des jeux en géographie sociale lors de travaux ultérieurs.

pistes de réflexion intéressantes pour le géographe, même si les démarches restent différentes. Dans ces travaux, le jeu est compris, en un sens relativement restreint, comme une activité strictement ludique (jeux de société, jeux d'argent, jeux de cartes, jeux de fiction) ou rituelle (les festins de cannibales sont compris comme des jeux, par J. Huizinga, par exemple). Ma démarche est différente en ce qu'elle conçoit plutôt le jeu de manière métaphorique : le jeu du développement local se situe non pas au niveau de la réalité étudiée (les acteurs locaux, en élaborant un projet, ne se prêtent pas officiellement à un jeu), mais à celui de l'analyse scientifique (je considère que les acteurs locaux mettent en place officieusement un jeu). Les caractéristiques inhérentes au jeu « concret »¹⁷⁷ ne sont donc pas nécessairement toutes présentes dans le cadre du jeu métaphorique, tel que celui du développement local ou, plus généralement, le jeu d'acteurs qu'étudie le géographe. Ainsi, par exemple, pour le sociologue, « *un jeu, c'est le déroulement d'une série de transactions cachées, complémentaires, progressant vers un résultat bien défini, prévisible* » (BERNE, 1990, p. 50-51). Dans une perspective différente, le développement local implique, certes, un jeu régulé et prévisible, en lien avec les attentes législatives, mais aussi et surtout un jeu parallèle de projets et d'acteurs, incertain et informel. Les deux se complètent pour former une dynamique complexe qu'il s'agit de tenter de décortiquer dans le cadre d'un « jeu » scientifique¹⁷⁸.

C'est autour de cette grille de lecture des jeux de projets et d'acteurs que la deuxième partie de ce mémoire a été construite. L'idée est alors d'analyser la nature même du jeu (les objectifs de développement, les modalités de mise en œuvre du projet, ou encore les règles mobilisées), les joueurs qui y participent, et la façon dont ils jouent (jeux relationnels, stratégies d'alliances, de contournement des règles). Le chapitre cinquième présente le jeu des projets de développement, tel qu'il est conçu et mené à l'échelle des terrains de recherche. Les acteurs investis dans ce jeu sont étudiés dans les deux chapitres suivants. Le chapitre sixième analyse les différents types d'acteurs, leur rôle et leur fonction, selon la phase du projet. Le chapitre septième étudie plus spécifiquement les idées de jeux, de sous-jeux et de contre-jeux actoriels, toujours en lien avec la dynamique de projet.

¹⁷⁷ Selon R. Caillois (1991), le jeu est une activité qui a six principales caractéristiques. Elle est libre, circonscrite dans les limites d'espace/de temps, incertaine quant à son issue, improductive, réglée, fictive.

¹⁷⁸ Il s'agit notamment d'avoir en tête que les jeux d'acteurs étudiés restent une (re-)construction scientifique. Ils mobilisent également un jeu de la part du chercheur qui les étudie et les (re-)construit.

Chapitre cinquième

Le jeu ambigu des projets face aux modèles nationaux de développement

La notion de projet fait figure de thème porteur dans les politiques de développement des États de l'ouest de l'Europe. Comme le note X. Greffe (2002, p. 45), « *le territoire se donne, à travers un projet, le moyen d'ébaucher des initiatives qui définiront et consolideront son développement* ». Cette pratique s'inscrit, selon L. Devisme (2003b, p. 747)¹⁷⁹, dans la « *référence à un monde flexible, constitué de projets multiples menés par des personnes autonomes, s'opposant à un monde hiérarchisé fait de grandes organisations intégrées* ». La notion de flexibilité, intimement liée au projet, est d'ailleurs l'une des clefs essentielles de la compréhension des sociétés actuelles. Elle implique une forme spécifique d'engagement, fondée sur le contrat, défini comme « *un lien entre des parties en vue d'un projet commun* » ou, plus précisément, comme une « *liaison volontaire entre des acteurs en vue d'une activité commune, scellée par un engagement formel et susceptible de sanction* » (RUBY, 2003a, p. 209). C. Ruby note que le contrat « *a pris son essor majeur au cœur du développement des transactions dont la société civile moderne a fait sa preuve* » (*ibid.*). Cette valorisation croissante du projet et du contrat a également fait l'objet d'un questionnement collectif et transdisciplinaire lors du colloque « Les mondes ruraux à l'épreuve des Sciences sociales »¹⁸⁰. Il y a été observé que les pratiques projectives et contractuelles étaient devenues chose courante dans de nombreux domaines : projets universitaires, projets politiques, contrats d'embauche, contrats de plan État/Région (CPER), projets de marketing, projets de développement, etc. Durant une séance de discussion, J.-N. Retière (Centre nantais de sociologie, Nantes) et Y. Miramont (Laboratoire « Dynamiques rurales », Toulouse) ont souligné qu'au-delà de l'utilisation aujourd'hui très large de ces termes, le projet et le contrat venaient avant tout des mondes de l'entreprise et de la communication. Il existe ainsi une réelle parenté entre les notions de projets, d'innovation, d'action, de potentiels ou encore de développement : tous ces termes font référence au champ de l'entreprise, ou plus

¹⁷⁹ L'article de L. Devisme porte plus spécifiquement sur le « projet urbain » (« *procédure stratégique et contextuelle de fabrication intentionnelle de l'urbain qui tend à se substituer à la planification standard – téléologique, théorique et universelle* », p. 747).

¹⁸⁰ INRA-CESAER, « Les mondes ruraux à l'épreuve des sciences sociales », Dijon, 17-19 mai 2006.

généralement de l'économie. C'est également ce qu'observe X. Greffe (2002, p. 45) : le projet, en tant que condition du développement et de protection contre l'aléa, se « rapproche de la planification stratégique des entreprises ». Par ailleurs, tout projet vise le progrès, au sens de « mouvement en avant, changement et amélioration » (MORIN, 2001, p. 325)¹⁸¹. Le projet — issu du latin *projectum* — est une projection vers l'avenir qui se fonde sur une connaissance approfondie du passé, de ses apports et de ses incohérences. Porté par des individus ou des groupes qui l'élaborent, il est destiné à être lu et éventuellement critiqué avant d'être appliqué. Il est donc aussi un outil de communication, comme l'explique L. Devisme (2003b, p. 747) dans le cas des projets urbains — mais la remarque pourrait s'appliquer à bon nombre d'autres projets¹⁸² :

Le rôle des agences de communication est du reste non négligeable dans la production de ces objets hybrides, à la fois idéels et matériels, que sont les projets de ville et dans la diffusion rapide des stéréotypes projectuels. Le projet de telle ou telle ville se qualifie en effet usuellement à l'aide d'un slogan dont les connotations suivent les grands courants de valeurs, plutôt technopolitaines jusqu'au début des années 1990, puis jouant davantage sur des registres culturel, patrimonial et environnemental.

L'analyse des nouvelles politiques nationales d'aménagement et de développement (chapitre IV) permet de formuler l'hypothèse de deux modèles différenciés de développement local — fortement territorialisé dans le cas français, plus réticulaire en Allemagne. Au-delà de cette perspective, qui se dégage des textes officiels — des « doctrines », pour reprendre l'expression de F. Giraut (2005) — il s'agit maintenant de mesurer le poids de ces modèles dans les expériences concrètes de développement sur les terrains de recherche. En partant de l'analyse des projets mis en place localement, l'objectif de ce chapitre est double : dresser un panorama des terrains non plus seulement en tant qu'espaces géographiques, mais aussi en tant qu'espaces de projets ; et interroger l'articulation de ces projets locaux avec l'idée de modèles territorial et réticulaire, associés aux politiques nationales de développement conduites dans les deux États.

A priori, les démarches de projet dans les cas du Libournais et du Périgord noir étaient susceptibles de se distinguer de celles mises en œuvre en Thuringe du Sud-

¹⁸¹ S. Morin (2001), dans son analyse des mutations des montagnes tropicales, envisage le progrès comme « le paradigme même de la modernité », associé à une vision du monde (parfois un peu trop occidentale ou européenocentrée) en termes de développement et de sous-développement.

¹⁸² On verra que cette remarque s'applique tout à fait au cadre des projets de développement étudiés.

Ouest. À la très forte territorialité des projets de territoires — du Pays du Libournais et du Pays du Périgord noir — se serait alors logiquement opposée une territorialité faible avec des Projets de développement régional à dominante participative et réticulaire (Association de villes de Thuringe du Sud, projets de développement de la Rhön¹⁸³, et Association régionale de la Forêt de Thuringe¹⁸⁴). De fait, dans les modalités concrètes de mise en œuvre des projets, l'approche territoriale est largement plus présente dans les Pays français que dans les projets allemands de développement régional. On peut ainsi parler d'un poids certain des modèles nationaux de développement. Rappelons d'ailleurs que les projets étudiés dans le cas français ont une assise territoriale clairement revendiquée : il s'agit de deux Pays, définis comme des territoires de projet et comme des projets de territoire. Le Libournais et le Périgord noir sont deux projets ancrés territorialement, associés à deux structures juridiques différentes, mais ayant toutes deux la capacité à porter le projet : un syndicat mixte fermé pour le premier, une association pour le second¹⁸⁵. En Allemagne, les trois principaux projets analysés ont une assise territoriale largement plus floue et plus informelle. Il s'agit d'espaces de coopération ouverts, non pas ancrés sur un seul territoire, mais mobilisant des référents spatiaux d'échelles différentes, que ce soit dans le cas de l'Association de villes de Thuringe du Sud (*Städteverbund Südthüringen*), des Projets de développement régional de la Rhön (*Regionalmanagement Thüringer Rhön* et *Regionale Arbeitsgemeinschaft* ou *ARGE Rhön*), ou dans celui de l'Association régionale de la Forêt de Thuringe (*Regionalverbund Thüringer Wald e. V.*). La dynamique à l'œuvre à l'échelon local semble donc être le reflet des modèles de développement suggérés à l'échelon national et analysés dans le chapitre précédent.

Toutefois, au-delà de ce rapport différencié à l'espace et au territoire, l'analyse du contenu des projets permet de nuancer largement ce poids des modèles nationaux dans les expériences concrètes de développement. En effet, la nature même de ces projets — et en particulier les thématiques de développement mobilisées dans chacun d'entre eux — mettent en évidence un poids certain de la démarche territoriale, aussi bien sur les terrains français que sur les terrains allemands. J'entends par là que les projets visent, à chaque fois, la constitution de nouveaux territoires par le renforcement de

¹⁸³ Pour la Thuringe : *Regionalmanagement Thüringer Rhön* ; et pour l'ensemble de la Rhön : *Regionale Arbeitsgemeinschaft* ou *ARGE Rhön*.

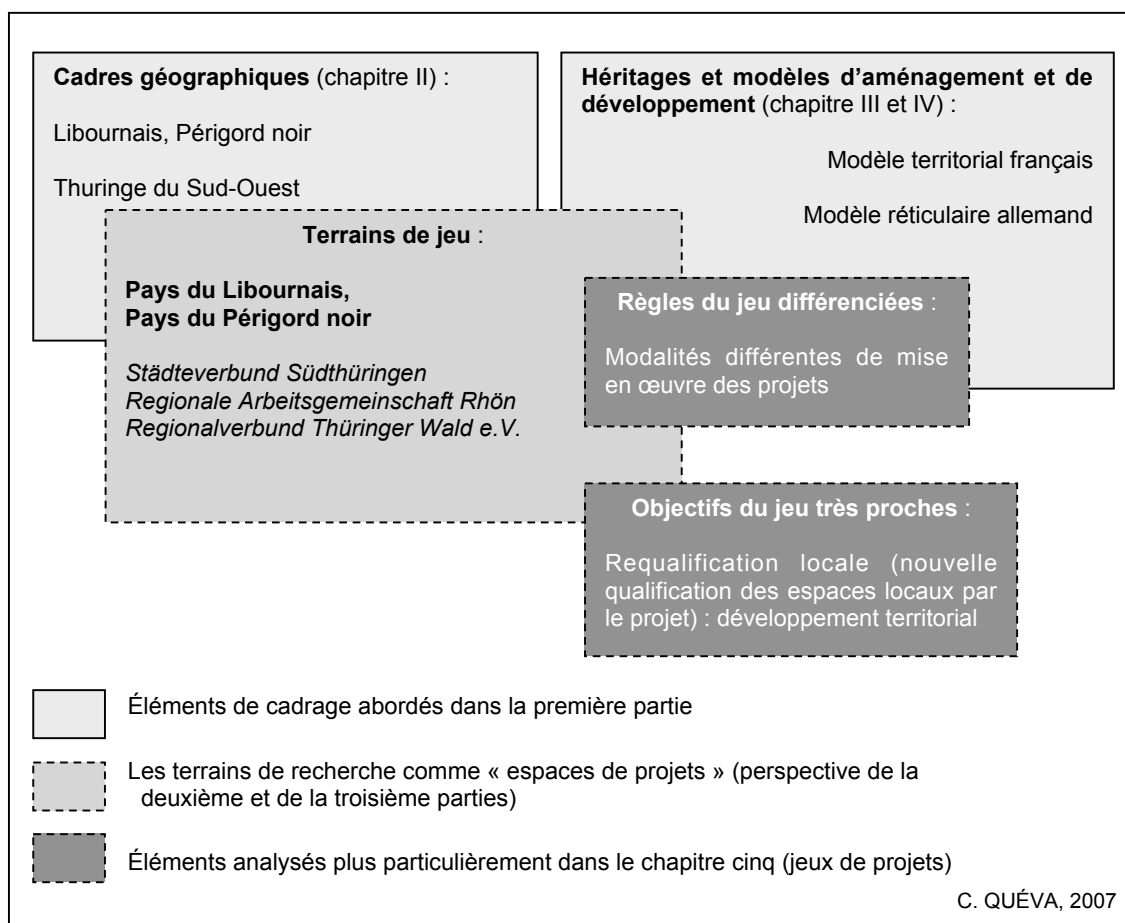
¹⁸⁴ *Regional Verbund Thüringer Wald e.V.* (*e.V.* : *eingetragener Verein*, association déclarée).

¹⁸⁵ La loi Urbanisme et Habitat de 2003 a supprimé l'obligation, pour les Pays, de se doter d'une structure juridique propre (voir chapitre IV). Une organisation informelle des communes et groupements de communes est donc possible, mais les Pays préfèrent souvent se doter d'une structure *ad hoc* (association ou syndicat).

l'aspect fonctionnel et/ou identitaire de l'espace local concerné. Les argumentaires, écrits ou oraux, mobilisés dans le cadre de ces projets s'inscrivent alors surtout dans un idéal territorial à atteindre : il s'agit, par le projet, de proposer un espace de développement dont les spécificités en termes d'organisation de l'espace, de paysages, voire de culture ou d'histoire locales, en font un territoire — au sens d'espace approprié matériellement et symboliquement par la société qui y vit¹⁸⁶.

Pour mieux saisir la dynamique de projet, l'idée de « jeu » que je mobilise comme grille de lecture, concerne ici, avant tout, les projets en tant que tels, autrement dit la nature même du jeu : ses objectifs et ses règles, en particulier. Ce jeu de projets est à concevoir en relation (lien ou opposition) avec les héritages et les modèles nationaux de développement, ainsi qu'avec le cadre géographique dans lequel ils se mettent en place. La figure 10 synthétise la démarche d'analyse conduite dans ce chapitre, en la replaçant, par ailleurs, dans la continuité des chapitres précédents.

Figure 10. Les jeux de projets : une grille de lecture des expériences de développement local



¹⁸⁶ La notion de territoire et celle de réseau sont approfondies conceptuellement dans le chapitre IX, proposant une synthèse théorique de l'ensemble des analyses effectuées dans ce travail.

Selon les projets, les terrains de jeu se superposent partiellement ou totalement au cadre géographique des terrains de recherche, présenté dans le chapitre II¹⁸⁷. À ce sujet, les modèles nationaux de développement jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre des jeux de projets. Les deux Pays français étudiés mettent en place des règles du jeu relevant du « *tout territorial* » (GIRAUT, 2005), dans laquelle les territoires institutionnels occupent une place centrale, alors que les projets de développement régional étudiés en Thuringe du Sud-Ouest se caractérisent par le réflexe de « *fuite hors des institutions* » (FÜRST, 2001) déjà évoqué précédemment au sujet de l'Allemagne dans son ensemble (chapitre IV). Le jeu du développement local implique toutefois des objectifs, qui sont globalement les mêmes en France et en Allemagne : mettre en œuvre une nouvelle qualification des espaces locaux par le projet, en recourant à un idéal de territoire fonctionnel et/ou identitaire. C'est ce qui m'amène à parler, dans un second temps, d'une force des territoires, transparaissant dans les thématiques de développement et, plus généralement, dans les argumentaires de projet : le but du jeu est bien d'aboutir à un développement « territorial ».

5.1. Les spatialités différenciées des projets français et allemands

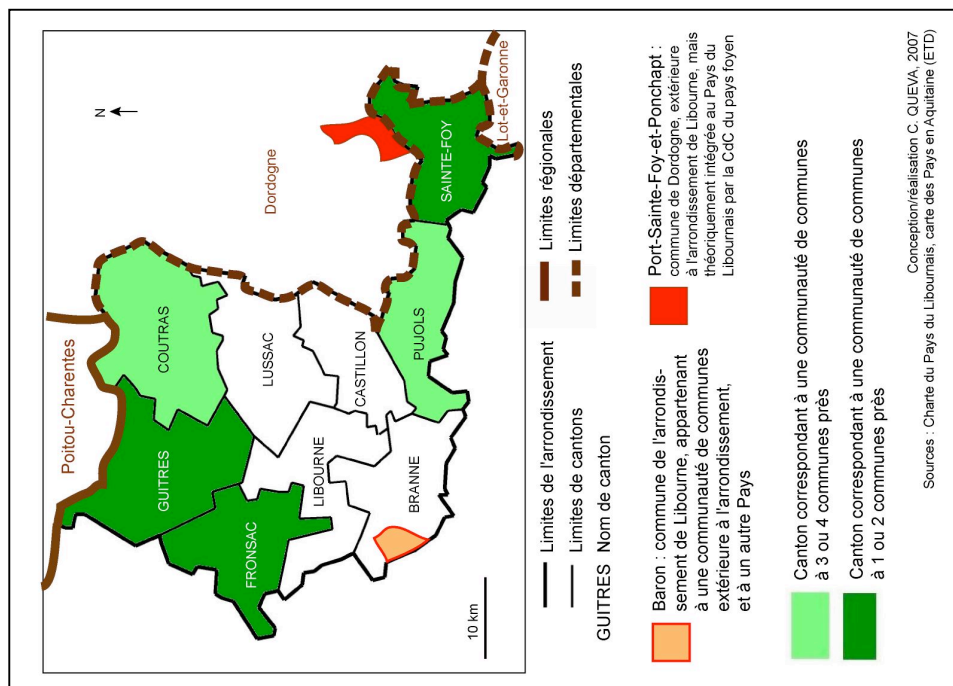
Dans la continuité de l'analyse différenciée des modèles nationaux de développement en France et en Allemagne, les terrains de recherche s'inscrivent dans une dynamique d'ensemble qui isole *a priori* deux types d'espaces de projets : des territoires de projet clairement établis — les deux Pays aquitains — et des espaces informels de projets — les trois projets thuringiens de développement régional. Avant de préciser les objectifs de ces projets de développement, il s'agit pour l'instant de faire un rapide cadrage de l'espace — ou, pour reprendre la métaphore du jeu, du terrain de jeu — concerné par ces projets. La cartographie de ces projets (cartes 25-26) permet de les situer dans leur cadre institutionnel : découpages en cantons, départements et régions en France ; découpage en arrondissements (*Kreise*) et en *Länder* en Allemagne. Cette cartographie permet d'illustrer, en termes de spatialité, la coïncidence ou la dissonance entre l'espace du projet et les territoires institutionnels.

¹⁸⁷ Je rappelle ici que dans le cas allemand, au regard des territorialités complexes des Projets de développement régional, il a été décidé de prendre comme cadre géographique d'ensemble celui de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest, espace de planification et de coordination de projets locaux (voir chapitres I et IV).

Carte 25. Les terrains de jeu du Libournais et du Périgord noir : le poids des territoires institutionnels (cartes 25a : Libournais et 25b : Périgord noir)

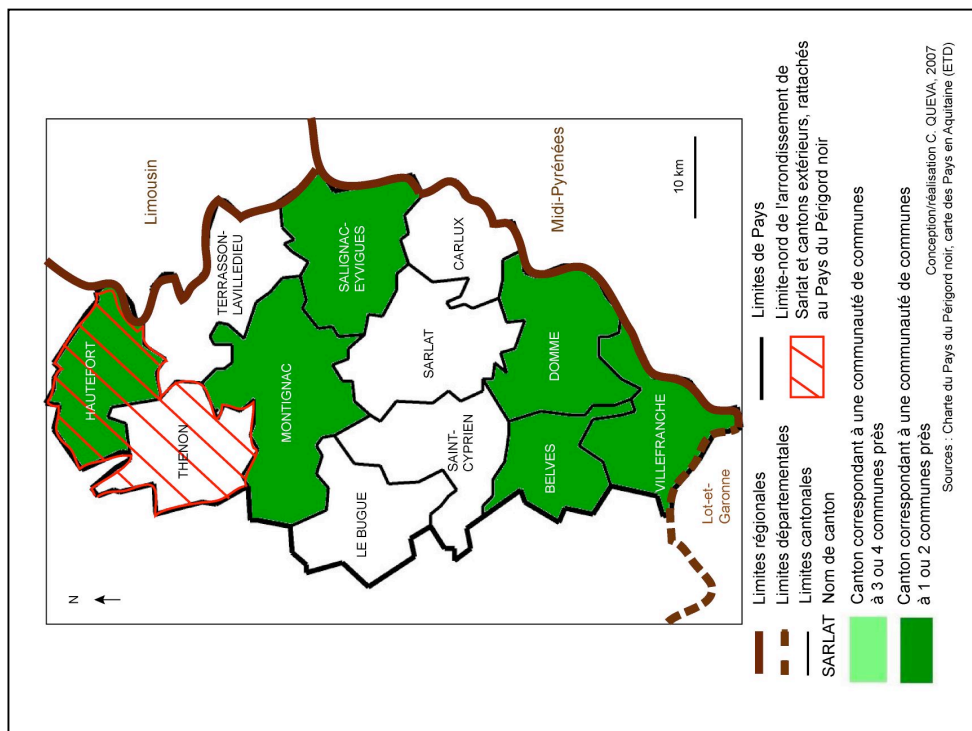
Carte 25 a

Le Pays du Libournais : un terrain de jeu ancré sur l'arrondissement de Libourne et, en partie, sur les cantons.



Carte 25 b

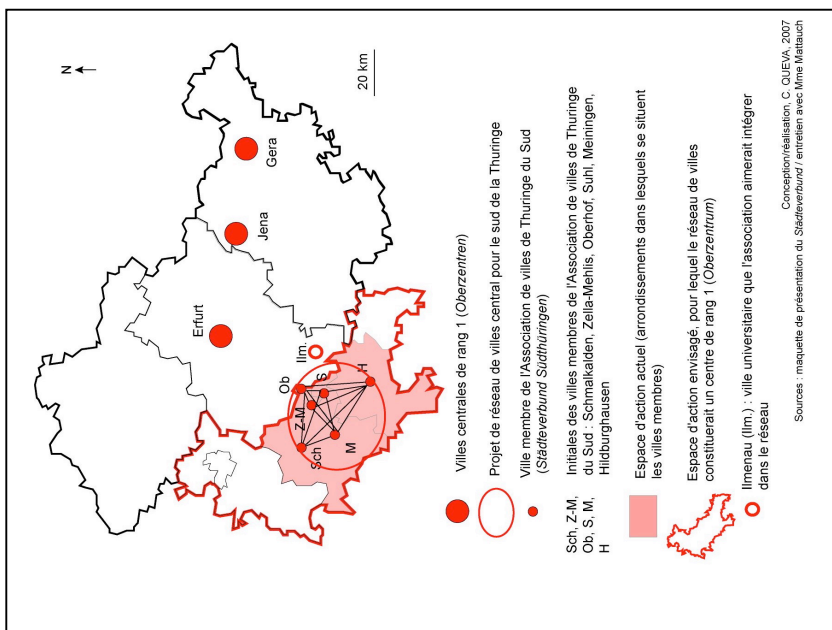
Le Pays du Périgord noir : un terrain de jeu ancré en partie sur l'arrondissement de Sarlat et, en partie également, sur les cantons.



Carte 26. Les Projets de développement de Thuringe du Sud-Ouest : des terrains de jeu au-delà des limites administratives (cartes 26a, 26b et 26c)

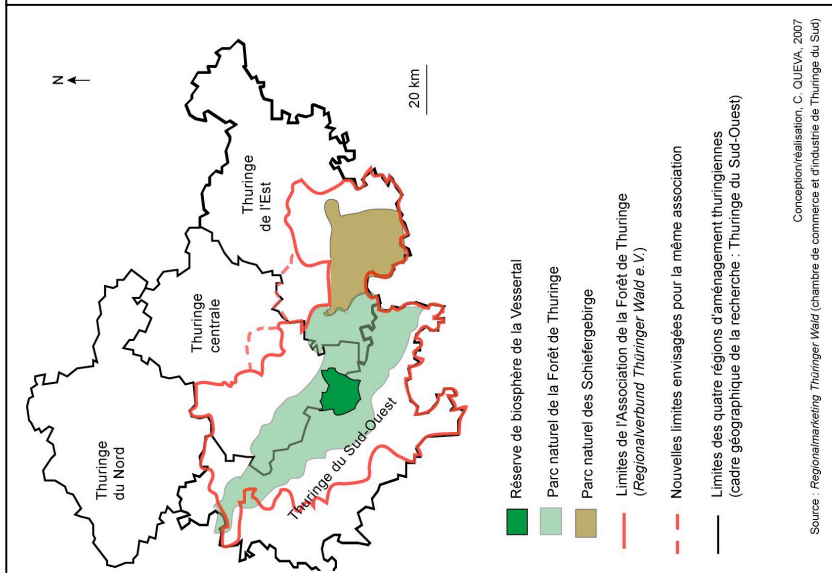
Carte 26 a

Le projet de l'Association de villes de Thuringe du Sud : un terrain de jeu au-delà des limites d'arrondissement.



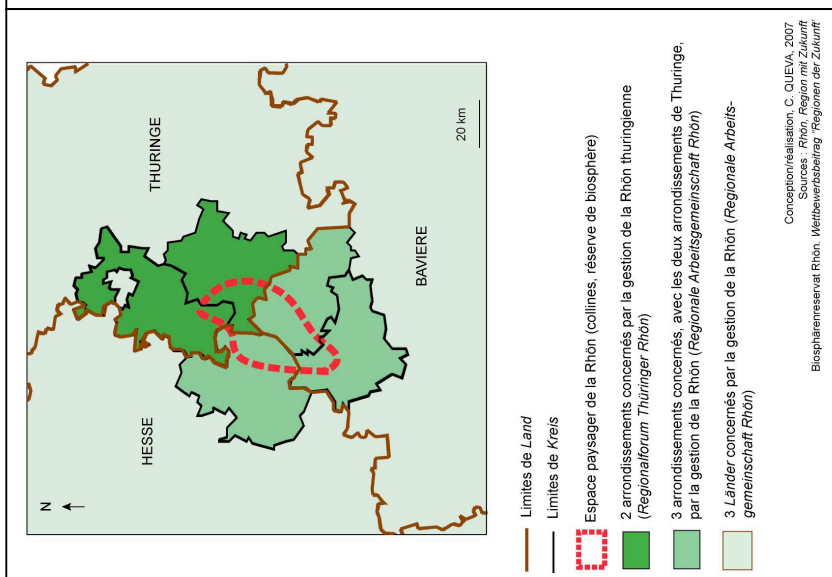
Carte 26 b

Le projet de l'Association régionale de la Forêt de Thuringe : un terrain de jeu au-delà des limites entre régions d'aménagement.



Carte 26 c

Les projets de développement de la Rhön : un terrain de jeu au-delà des limites entre Länder.



Dans le cas des terrains français (carte 25), on peut noter une relative superposition de l'espace du projet de Pays et des territoires administratifs traditionnels. Les deux premières cartes (25a et 25b) reprennent l'idée d'une situation périphérique des deux terrains français, aux confins de la région Aquitaine et des départements de la Gironde et de la Dordogne. Les limites départementales et régionales ne sont ici jamais transgressées, à l'exception d'une commune dans le cas du Libournais (Port-Sainte-Foy-et-Ponchapt : voir carte 25a). Par ailleurs, le Pays du Libournais correspond, à deux communes près, aux limites exactes de l'arrondissement de Libourne. Le Pays du Périgord noir est, quant à lui, un peu plus vaste que l'arrondissement mais, à deux cantons près, les limites restent très proches (carte 25b). Enfin, en termes de découpages internes, on peut noter une certaine coïncidence entre les limites de certaines Communautés de communes et les limites cantonales. Même si l'on précisera ces idées un peu plus loin, on peut déjà retenir que, sur les neuf cantons du Libournais, cinq correspondent à une Communauté de communes (à quatre communes près au maximum). Dans le Périgord noir, la moitié des cantons correspond à des Communautés de communes à une ou deux communes près. L'ensemble de ces éléments illustre bien, en termes de spatialités, le poids des découpages traditionnels (notamment du département et du canton) sur les nouveaux espaces de projets mis en place dans le cadre des Pays, en lien avec les Communautés de communes.

En Thuringe du Sud-Ouest (carte 26), et comme cela avait été évoqué à l'échelle des Projets de développement régional dans l'ensemble de l'Allemagne, les espaces de projets sont beaucoup plus flous et la cartographie des projets plus complexe à élaborer que dans le cas français. Elle implique, en effet, la prise en compte de spatialités multiples. Ainsi, l'Association de villes de Thuringe du Sud (*Städteverbund Südthüringen*) concerne exclusivement, dans la construction du projet, six villes membres souhaitant devenir un centre urbain régional multipolaire. Mais, pour la mise en place concrète du projet de développement, l'espace d'action s'étend également aux communes environnantes de ces villes, à l'échelle de deux arrondissements ruraux et d'un arrondissement urbain (carte 26a). Le projet de développement concernant la Forêt de Thuringe (*Regionalverbund Thüringer Wald e. V.* : carte 26b) coordonne des projets existants, limités spatialement et thématiquement : des parcs naturels (*Verband Naturpark Thüringer Wald e.V.*, *Naturpark-Verein Thüringer Schiefergebirge/Obere Saale*), une réserve de biosphère (*Biosphärenservat Vessertal*), ou encore des associations touristiques (*Tourismus Verband Thüringer Wald e.V.*, *Rennsteiglauf*

Sportmanagement und Tourismus GmbH). Le *Regionalverbund* coordonne l'ensemble de ces structures dans un vaste espace de projet, aux limites encore floues, oscillant entre celle des seules structures de projets, celle, plus large, des communes impliquées, ou encore celle des arrondissements concernés, même seulement en partie, par le projet. Enfin, le développement régional de la Rhön se fonde, quant à lui, sur deux types de projets interdépendants (carte 26c) : l'un centré sur la Rhön thuringienne (*Regionalmanagement Thüringer Rhön*, porté par l'association *Regionalforum Thüringer Rhön e.V.*) ; l'autre concernant l'ensemble de la Rhön, à cheval sur les *Länder* de la Thuringe, de la Hesse et de la Bavière (*Regionale Arbeitsgemeinschaft* ou *ARGE Rhön*). La Rhön est également une réserve de biosphère, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1991.

L'ensemble de ces cartes (25 et 26) permet d'avoir une première idée de la spatialité, plus ou moins complexe, des projets de développement étudiés : la transgression des limites administratives apparaît plus facile à envisager sur les terrains allemands que sur les terrains français, ce qui m'amène à parler, dans un premier temps, d'un poids certain des modèles nationaux de développement, autrement dit des règles exogènes du jeu de projet.

5.1.1. Un modèle français de développement local territorialisé, ancré sur les territoires institutionnels

Dans un récent article analysant le processus de mutations à l'œuvre, en France, à l'échelon local, en particulier dans le cadre de l'intercommunalité, F. Tesson (2006)¹⁸⁸ met en évidence le poids de deux échelles territoriales et administratives traditionnelles : le département et le canton. Il postule l'idée d'une résistance paradoxale de territoires hérités, dans un processus qui se voudrait, au contraire, ouvert sur de nouvelles territorialités, notamment par la constitution de Communautés de communes censées se poser comme des espaces d'action renouvelés. Or, F. Tesson met en évidence une dialectique d'ouverture et de repli territoriaux : au souci de créer de nouveaux espaces d'actions, reflets des mobilités croissantes, et à la « *remise en cause cyclique d'une maille intermédiaire de l'espace français* » (p. 198) — le département et son corollaire local, le canton — répondrait un renforcement de ces structures administratives et

¹⁸⁸ Notons que la thèse de F. Tesson (1996) porte sur les « réseaux de villes en France », censés incarner, pour les élus locaux, de « *nouveaux rapports à l'espace, moins contigus, plus souples* » (TESSON, 2006, p. 198).

territoriales. Les cinq départements étudiés¹⁸⁹ se caractérisent ainsi par une « *prégnance de l'idéologie territoriale* » et par « *la difficulté, pour l'élu local, de penser son rapport à l'espace selon d'autres modalités* » (p. 197), idées applicables en fait plus généralement à un certain « *modèle territorial* » français (p. 213). Ce modèle, dont j'ai évoqué la prégnance dans les mutations des lois d'aménagement et de développement (chapitre IV), transparait également, selon F. Tesson, à l'échelle des intercommunalités, dans la confusion des périmètres du canton et de la Communauté de communes, ainsi que dans le cumul — classique sans être pour autant normatif — des fonctions de conseiller général et de président de Communauté de communes¹⁹⁰.

Dans le cadre des Pays du Libournais et du Périgord noir, ce modèle territorial apparaît également comme une réalité, que l'on peut appréhender à différents niveaux d'analyse : à l'échelle du territoire de projet en tant que tel, à celle du cadre territorial dans lequel ce projet s'inscrit, et à celle du cadre infra-territorial sur lequel il se fonde — en particulier celui des Communautés de communes.

5.1.1.1. Un terrain de jeu clairement identifié dans le Libournais et le Périgord noir

Comme on a pu le noter sur les cartes 25a et b, les territoires des deux Pays reprennent quasiment les limites des arrondissements de Libourne et de Sarlat. Cette coïncidence entre territoire de projet et territoire institutionnel s'explique notamment par la présence, au sein de ces territoires, d'une ville-centre correspondant à un pôle organisant l'espace (voir chapitre II). En effet, cette organisation spatiale fait de la sous-préfecture (Libourne ou Sarlat) un pôle de services à la population, et fait de l'arrondissement une échelle de référence en termes de mobilités pour accéder à ces services. À ce sujet — mais sans rentrer dans le détail d'un questionnement sur la superposition exacte entre les espaces de projet, les espaces de mobilités des populations, et les territoires institutionnels¹⁹¹ — on peut retenir que les deux Pays étudiés correspondent à des espaces de mobilités relativement cohérents, à l'exception des espaces les plus périphériques. Ainsi, dans le Libournais, le canton oriental de Sainte-Foy-la-Grande regarde plutôt en direction de la Dordogne et de Bergerac. Dans

¹⁸⁹ Corrèze, Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne et Pyrénées-Atlantiques.

¹⁹⁰ Ce dernier aspect et, plus généralement, l'analyse des acteurs locaux investis dans la logique des projets, font l'objet des deux chapitres suivants (chapitres 6 et 7).

¹⁹¹ Cette approche, en termes d'analyse spatiale, n'a pas été privilégiée dans ce travail de recherche. Elle peut présenter l'inconvénient de focaliser les questionnements sur l'idée, critiquable, de l'optimum dimensionnel, évoquée dans le chapitre IV. Mon approche s'est plutôt centrée sur les relations entre l'espace du projet et les acteurs de ce projet, comme j'y reviendrai ensuite.

le Périgord noir, Sarlat dispose d'une réelle centralité pour les communes de l'arrondissement ; mais les cantons septentrionaux de Thenon, de Hautefort (intégrés au Pays, mais hors arrondissement) et de Terrasson-Lavilledieu sont davantage tournés vers Périgueux et Brive-la-Gaillarde. L'arrondissement de Sarlat apparaît ainsi plus proche de la « réalité » des bassins de vie et/ou d'emploi que l'actuel Pays du Périgord noir. Le périmètre initial du Pays-test du Périgord noir, dans l'esprit de la loi Pasqua visant le renforcement de la structure de l'arrondissement, correspondait d'ailleurs strictement à l'échelle de l'arrondissement de Sarlat¹⁹². Les limites territoriales des arrondissements ont donc joué un rôle certain dans la définition des espaces de projets.

L'idée d'un modèle territorial se retrouve non plus seulement à l'échelle de l'espace de projet mais aussi à celle de l'espace dans lequel s'inscrit le Pays. Ainsi, comme on peut le voir sur les cartes 25a et b, les territoires départementaux et régionaux jouent un rôle central dans la délimitation des Pays. Le Pays du Libournais est aux confins orientaux de la Gironde ; le Pays du Périgord noir se situe, quant à lui, aux confins orientaux de la Dordogne et de l'Aquitaine. Certes, pour le Libournais, la commune de Port-Sainte-Foy-et-Ponchapt appartient à un autre département, mais elle est un peu l'incarnation de l'ambiguïté territoriale et administrative à la française : elle se situe en Dordogne, dans l'arrondissement de Bergerac, mais son code postal est celui de Sainte-Foy-la-Grande (commune voisine située en Gironde). Étant intimement liée à Sainte-Foy, tant par la proximité que par les mobilités de population, la commune a fait le choix d'intégrer la Communauté de communes girondine du Pays foyen en 2004, en se greffant ainsi, de fait, sur le Pays du Libournais. Mais, à cette exception communale près, le Libournais est entièrement girondin¹⁹³. Globalement, les limites nord et est du Libournais, et les limites est et sud du Périgord noir se superposent à des limites administratives. Ceci accentue la territorialisation des expériences de projet, alors que la loi autorise le franchissement des découpages institutionnels. Dans ce cadre, les deux terrains ne constituent en rien une exception puisque, sur les 358 Pays dénombrés en 2006, seuls quatorze sont interrégionaux¹⁹⁴, et vingt-deux interdépartementaux à l'intérieur d'une seule région¹⁹⁵. Les Pays interdépartementaux ne représentent ainsi que 13 % de l'ensemble des Pays. Le franchissement des limites, s'il est une évidence dans

¹⁹² Voir chapitre IV (cartographie des Pays-tests : carte 21).

¹⁹³ Cette exception communale, si elle reste mineure et n'illustre pas de réelle « transdépartementalité » dans le Libournais, n'empêche pas ETD de considérer le Pays du Libournais comme l'un des Pays interdépartementaux au 1^{er} juin 2006.

¹⁹⁴ Source : Rapport Fouché du 28 juin 2006 auprès du Sénat. Parmi les Pays interrégionaux, quatre sont à cheval sur trois départements : Lauragais, Redon et Vilaine, Sisteronais-Buech et Val d'Adour.

¹⁹⁵ Un seul est à cheval sur trois départements : Centre-Ouest Bretagne.

les pratiques et les mobilités quotidiennes, reste une difficulté centrale en termes de projets et d'actions concertées de développement, comme je le préciserai en analysant les jeux d'acteurs à l'œuvre sur chaque terrain.

On peut enfin noter également l'influence du modèle territorial dans l'organisation interne de chacun des deux Pays. En effet, si les Pays impliquent la coordination des actions menées au niveau des structures intercommunales, censées représenter des structures souples de coopération, celles-ci sont très souvent ancrées sur des territoires anciens qui, de ce fait, se voient réactivés : les cantons. Dans la continuité des analyses de J.-F. Gaucher et G. Baudelle¹⁹⁶, reprises par F. Tesson (2006), on peut ainsi parler, dans le cas du Libournais comme dans celui du Périgord noir, d'un réel poids du « *modèle cantonal de Communautés de communes* », celui-ci impliquant que le découpage des Communautés de communes recoupe le périmètre cantonal, à une ou deux communes près. Dans le cadre des Pays étudiés, j'ai confronté la carte des Communautés de communes et la carte cantonale afin d'identifier la coïncidence entre les découpages. Les cantons sont une référence nette pour la moitié des Communautés de communes sur chacun des territoires étudiés, comme on peut le noter sur les cartes 25a et b. Ces cartes se fondent sur une différenciation des cantons¹⁹⁷ en deux catégories : ceux qui ont inspiré le découpage des Communautés de communes (en vert sur les cartes 25a et b), et les autres cantons (en blanc sur les cartes 25a et b). Dans le Libournais, on compte ainsi trois cantons (Guîtres, Fronsac, Sainte-Foy-la-Grande) ayant directement inspiré la formation de trois Communautés de communes. Celles-ci peuvent alors être définies comme des Communautés de communes cantonales, reprenant d'ailleurs parfois le référent cantonal dans leur dénomination : Communautés de communes du canton de Guîtres et du canton de Fronsac. Il me semble possible d'élargir ce groupe de territoires cantonaux référents aux cantons de Coutras et de Pujols, dans le sens où la Communauté de communes du Pays de Coutras et celle de Castillon/Pujols, correspondent au territoire cantonal à trois ou quatre communes près. Cette perspective permet ainsi de parler de cinq cantons référents pour la constitution des Communautés de communes, sur les neuf cantons que compte le Pays¹⁹⁸. Dans le

¹⁹⁶ GAUCHER, J.-F. et BAUDELLE, G., 1995, « Les communautés de commune en Bretagne : conceptions territoriales et logiques politiques », in G. BAUDELLE (dir.), *De l'intercommunalité au pays*, Paris, L'Aube/IAAT, p. 61-70.

¹⁹⁷ Le critère de différenciation prend comme territoire-référent le canton et non pas la Communauté de communes, le découpage cantonal étant plus ancien et établi, alors que le découpage des Communautés de communes est parfois encore incertain et en évolution.

¹⁹⁸ En prenant la Communauté de communes comme territoire référent, on aboutit à cinq Communautés de communes cantonales ou quasiment cantonales, sur les onze que compte le Pays.

cadre du Périgord noir, on compte six cantons (sur douze) ayant servi de base à la définition de Communautés de communes : Hautefort, Montignac, Salignac, Domme, Belvès et Villefranche-du-Périgord. On peut ici parler de six Communautés de communes cantonales (sur les treize que compte le Pays) : les Communautés de communes du Pays de Hautefort, de la vallée de la Vézère (canton de Montignac), du Salignacois (canton de Salignac-Eyvigues), du canton de Domme, d'Entre Nauze et Bessède (canton de Belvès), et du Pays du Châtaignier (canton de Villefranche-du-Périgord).

Ce poids du canton s'explique, comme pour l'arrondissement, par le poids des territoires traditionnels dans les représentations, notamment dans celles des élus locaux investis dans les communautés de communes. Déjà en 1997, J.-L. Marx notait que le canton pouvait être conçu comme « *un territoire de référence pour la coopération intercommunale* » (p. 52). Et, de fait, presque dix ans plus tard, nombre de Communautés de communes ont choisi « *le canton, comme solution la moins incohérente* » (TESSON, 2006, p. 206). Sur les cinq départements qu'il étudie, F. Tesson met en évidence une relative diversité de situation, avec des pourcentages d'EPCI cantonaux oscillant entre 23,81 % pour le Lot-et-Garonne et 72,73 % pour les Landes¹⁹⁹. Dans le cadre des terrains de recherche, les taux atteignent 33,3 % de Communautés de communes strictement cantonales (55,5 % en élargissant le critère de définition à plus ou moins quatre communes près) pour le Pays du Libournais, et 46,1 % pour le Pays du Périgord noir. Ces chiffres ne sont pas négligeables, mais ils illustrent malgré tout la volonté, pour la majorité des Communautés de communes, de se détacher des territoires cantonaux. Il n'en reste pas moins que, dans les discours, le poids des territoires institutionnels dans la dynamique de projet est relativement assumé.

5.1.1.2. Un poids assumé des territoires institutionnels dans les argumentaires des acteurs locaux

L'idée d'un ancrage des Pays et des Communautés de communes sur les territoires institutionnels — de la région et du département au canton, en passant par l'arrondissement — est logiquement absente des argumentaires écrits (diagnostics territoriaux et Chartes), dans la mesure où le Pays, en tant qu'espace d'action et de projet, n'est pas un territoire institutionnel. La prégnance des territoires administratifs

¹⁹⁹ EPCI : établissements publics de coopération intercommunale. Les autres taux sont de 25 % pour la Dordogne, 43,48 % pour la Corrèze et 50 % pour les Pyrénées atlantiques.

est toutefois très clairement évoquée dans le discours des acteurs locaux qui ont été rencontrés sur le terrain. L'interpénétration entre les territoires de projet et les territoires administratifs est comprise, acceptée et même parfois légitimée par les personnes enquêtées, en particulier par les élus et les techniciens des territoires (chargés de mission) qui travaillent à leurs côtés. Ainsi, dans le Libournais, le tiers des élus rencontrés associe directement la cohérence du Pays à la coïncidence avec le territoire de l'arrondissement, comme on avait pu l'évoquer dans le chapitre deux²⁰⁰. Si l'on prend en compte les entretiens dans leur ensemble — et non pas seulement la question relative à la cohérence du Pays — tous les élus rencontrés font au moins une référence, plus ou moins développée, à la coïncidence entre territoire de projet et territoires administratifs, aux différentes échelles évoquées. Ainsi, comme l'explique un élu du canton de Lussac, « *on a repris l'arrondissement libournais tout bêtement... Les limites existaient ; on les a reprises* ». Ceci est considéré, par un élu du canton de Castillon comme une « *chance pour le Libournais* », l'inscription du Pays au sein d'un seul département évitant de compliquer la gestion et la mise en œuvre du projet. Pour reprendre les propos d'un autre élu du canton de Castillon, « *le département de la Gironde, pour éviter les problèmes, a voulu que le Pays soit uniquement dans le département* ». Le territoire existant est associé, de surcroît, à une forme d'habitude rassurante : « *c'est bien de ne pas l'avoir coupé. On est habitué aux infrastructures qui existent* », d'après un élu du canton de Coutras. Si cette idée du lien avec l'arrondissement est quasiment absente dans le discours des socio-professionnels²⁰¹, elle soulève davantage de questionnements du côté des techniciens. Le Libournais est perçu comme un territoire qui s'est imposé de lui-même, comme l'explique un chargé de mission du syndicat de Pays du Libournais : « *on ne se pose pas trop la question des périmètres dans la Charte. C'est peut-être volontaire... Le Pays se cale sur les limites de l'arrondissement et de la CCI (chambre de commerce et d'industrie)* ». Un peu plus loin, la même personne, s'interrogeant sur la pertinence du territoire du Pays, et mettant en évidence une certaine incohérence liée au canton de Sainte-Foy²⁰², essaie de justifier la coïncidence avec l'arrondissement : « *on a un territoire donné ; il faut agir dessus... Un découpage plus cohérent reposerait sur les relations domicile-travail, sur les*

²⁰⁰ Voir, à ce sujet, les graphiques de synthèse (Chapitre II, figure 4) effectués à partir des entretiens, pour la question « Où se situe, selon vous, la cohérence du Pays ? ».

²⁰¹ La référence à l'arrondissement n'est pas récurrente chez les acteurs issus de la société civile qui ont été rencontrés. Même pour la question du lien entre les échelons territoriaux, c'est surtout la relation entre communes, Communautés de communes et Pays qui est évoquée, parfois le lien avec le département, presque jamais la question de la superposition avec les limites de l'arrondissement.

²⁰² Ce canton est davantage tourné, en termes de mobilités notamment, vers la Dordogne que vers Libourne.

paysages... Mais c'est politiquement impossible de les prendre en compte », évoquant par là la difficulté à sortir des découpages traditionnels²⁰³. Le canton de Sainte-Foy-la-Grande — ou la Communauté de communes du Pays foyen, intégrant une commune de Dordogne — est souvent présenté, *a priori*, comme la principale incohérence du territoire du Pays, aussi bien par les élus que par les chargés de mission. Sainte-Foy est relativement éloignée de Libourne et, pour s'y rendre, il faut « *traverser un appendice du département de la Dordogne avant de revenir en Gironde* » (CRENN et TÉCHOUEYRES, 2005, p. 50). Mais, *a posteriori*, l'arrondissement étant le territoire qui s'est imposé de fait pour la définition du Pays du Libournais, et la Communauté de communes du Pays foyen étant dynamique économiquement, il est jugé préférable d'associer celle-ci au projet de Pays, en tant que pôle pour le développement. Parmi les élus enquêtés, seul le maire de Baron se distingue vraiment de ce « fatalisme » institutionnel, en évoquant l'idée que « *les Communautés de communes et les Pays modifient la carte administrative* », que « *les déplacements quotidiens bouleversent l'administration* ». Ce positionnement est logique : la commune de Baron appartient à l'arrondissement de Libourne, mais a fait le choix de se rattacher à une Communauté de commune et à un Pays extérieurs au Pays du Libournais (voir carte 25a). Dans le Périgord noir, l'arrondissement et le Pays se superposent de façon moins nette, on l'a vu. Malgré tout, les discours tenus dans les entretiens reposent en grande partie, et comme dans le Libournais, sur l'idée d'une coïncidence de fait — acceptée souvent plus par défaut que par une volonté établie — entre le territoire de projet et les territoires administratifs. Cette idée est surtout présente dans le discours des élus ou des chargés de mission, là encore. Certes, la pertinence territoriale est d'abord conçue en dehors des limites de l'arrondissement, comme l'illustrent les propos d'un technicien du territoire du Pays : « *le département voudrait que le périmètre de l'arrondissement soit celui du Pays* », comme dans le cadre du Pays-test de 1995, alors que le Pays actuel englobe deux cantons de plus : Thenon et Hautefort (carte 25b). Mais, dès lors, « *le périmètre [actuel du Pays] est pertinent* », il « *tient compte des déplacements, il n'y a pas de tensions là-dessus* ». En creusant un peu cette question de la pertinence au cours de l'entretien, cette même personne explique toutefois que « *ça aurait quand même pu être différent si le tabou des frontières administratives avait pu être dépassé... On s'y adapte* ». Le Pays aurait pu ainsi s'ouvrir vers les espaces touristiques voisins du Lot (Gourdon, Rocamadour dans le Quercy). Mais « *le Pays a été vu comme une*

²⁰³ Cette question du « politique » sera largement précisée, dans les chapitres suivants, en termes de jeux d'acteurs.

concurrence pour le département », et celui-ci dispose d'une réelle « *capacité de nuisance* » : « *il ne supporte pas une politique dans son champ de compétences* ». Comme l'explique un autre technicien, travaillant à l'échelle régionale : « *ce n'est pas simple, pour un préfet ou un sous-préfet, de voir son champ d'action chamboulé* » avec les Pays²⁰⁴. Chez les socio-professionnels, le même sentiment ressort des entretiens, comme chez ce chef d'entreprise, investi, aux débuts du Pays, dans le conseil de développement : « *moi, j'étais contre les limites du Pays. C'était, pour moi, une erreur : on nous avait dit qu'on pouvait faire abstraction des départements (...). En fait, on l'a écrasé pour suivre le département* ». Comme dans le Libournais, le poids des limites administratives est conçu comme un acquis dont on n'a pu ou voulu se détacher.

Les règles du jeu, fondées sur le modèle territorial français sont ainsi d'autant plus prégnantes sur le terrain que les projets s'inscrivent sur des découpages territoriaux et administratifs — alors que les doctrines envisagent leur dépassement. La perspective rencontrée sur les terrains de recherche allemands est, dans ce cadre, totalement différente.

5.1.2. Un modèle allemand de développement réticulaire et un réflexe de « fuite hors des institutions » (FÜRST, 2001)

À l'inverse du modèle français de développement local, territorialisé, l'Allemagne mobilise plutôt un jeu de projet souple, informel et réticulaire (chapitre IV). Cette perspective va de pair avec une tradition de souplesse en termes de recompositions territoriales, l'ex-RFA, l'ex-RDA et l'Allemagne réunifiée ayant procédé, sans difficultés profondes, à de multiples réformes, à tous les échelons territoriaux (chapitre III). En ce qui concerne les espaces locaux, et à partir des projets de développement régional étudiés dans la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest, on peut mettre en évidence un parallèle certain entre ce modèle allemand de développement réticulaire et la réalité des projets et des actions mis en place.

²⁰⁴ On peut ici noter que l'hostilité vaut conjointement pour les deux structures départementales (le Conseil général et la Préfecture).

5.1.2.1. Un terrain de jeu relativement flou dans les Projets de développement régional étudiés

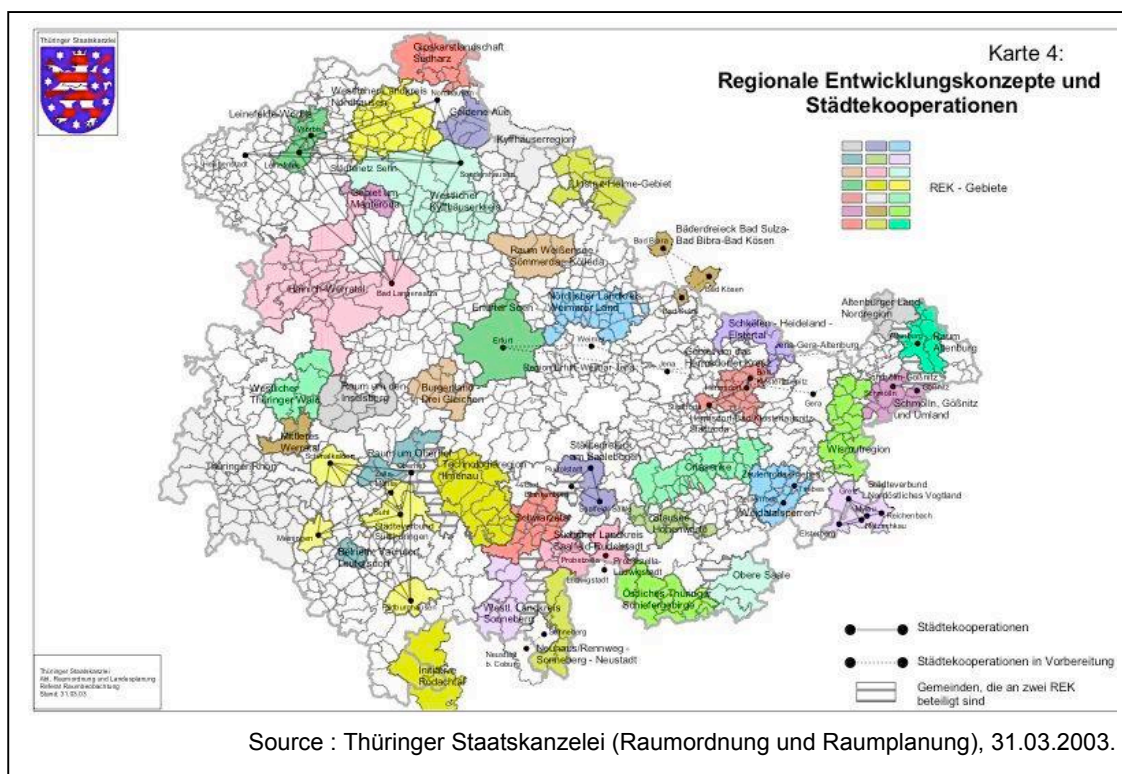
Les cartes 26a, b et c, établissant une cartographie des trois principales régions de projet étudiées en Thuringe du Sud-Ouest, mettent en évidence une transgression des découpages à différentes échelles territoriales : de celle de l'arrondissement à celle du *Land* en passant par la région d'aménagement. On peut alors parler d'une dissonance spatiale entre Projets de développement régional et territoires institutionnels.

L'Association de villes de Thuringe du Sud (*Städteverbund Südthüringen*) est un réseau de villes regroupant les communes de Suhl, Zella-Mehlis, Oberhof, Schmalkalden, Meiningen et Hildburghausen, toutes situées à moins de trente kilomètres les unes des autres. Spatialement, l'espace de coopération constitué est volontairement flou : il est avant tout un espace relationnel, basé sur l'articulation des six villes. En effet, l'objectif de l'Association est la mise en réseau des fonctions de chaque ville afin de prétendre, par l'accumulation de ces fonctions, au statut de ville centrale de premier ordre (*Oberzentrum*)²⁰⁵ pour toute la région dite « de Thuringe du Sud » (*Südthüringen*). Cet espace de référence est lui-même particulièrement vague : la Thuringe du Sud désigne, pour les acteurs du réseau de villes, l'ensemble de la région d'aménagement (carte 26a), et de ses six arrondissements (du nord-ouest au sud-est : Eisenach, Wartburg, Schmalkalden-Meiningen, Suhl, Hildburghausen et Sonneberg). Mais en fait, en tant qu'espace d'action, le réseau de villes se restreint plus strictement à deux échelles d'analyse :

- L'échelle des seules villes membres, autrement dit des territoires communaux des six villes. C'est cette échelle d'analyse que retient le *Land* de Thuringe (carte 27) pour délimiter cartographiquement l'Association de villes de Thuringe du Sud parmi les Projets de développement régional officiellement reconnus par le *Land*. Sur la carte 27, seuls les territoires communaux sont ainsi coloriés et reliés par des traits, symbolisant la coopération des villes (*Städtekooperation*).
- L'échelle des arrondissements concernés par les actions du réseau de villes (carte 26a), autrement dit l'arrondissement de Suhl, celui d'Hildburghausen, et celui de Schmalkalden-Meiningen (pour Zella-Mehlis, Oberhof, Schmalkalden et Meiningen). C'est cet espace qui est, dans la réalité, concerné par le projet.

²⁰⁵ Cet objectif est analysé dans la suite de ce chapitre, portant plus spécifiquement sur les jeux de projets. Il s'agit surtout, pour le moment, de faire un cadrage du « terrain de jeu » des projets étudiés.

Carte 27. Les Projets de développement régional reconnus par le Land de Thuringe



L'espace du projet de réseau de villes est donc pluriel, à la fois réticulaire et territorial — les territoires concernés étant d'échelles et d'étendues différenciées, selon qu'on considère l'avant ou l'après projet, la région de référence (la Thuringe dite « du Sud », correspondant, dans l'esprit des acteurs rencontrés, à la région d'aménagement) ou la région d'action (les arrondissements disposant d'une ville membre). Une dernière donnée vient compliquer encore cette architecture spatiale : le réseau de villes souhaiterait intégrer la ville universitaire voisine d'Ilmenau (carte 26a). Celle-ci est particulièrement dynamique, mais elle se situe dans un autre arrondissement et dans une autre région d'aménagement. Si Ilmenau intégrait l'Association de villes de Thuringe du Sud²⁰⁶, l'espace du projet se verrait alors confronté à un dépassement des limites, non plus seulement entre arrondissements, mais entre régions d'aménagement.

Mais, *a priori*, le franchissement des limites entre régions d'aménagement n'est pas un problème pour la mise en œuvre des Projets de développement régional. En effet, la région d'aménagement (ou de planification) n'est pas un territoire institutionnel (voir

²⁰⁶ À l'heure actuelle, ce rapprochement n'est perçu que comme une éventualité lointaine de la part du maire d'Ilmenau, mais en cas de succès effectif du réseau de villes, l'Association pourrait compter sur ce nouveau partenaire.

chapitres III et IV). C'est ainsi que le projet de développement de la Forêt de Thuringe — qui commence seulement à se construire, et est donc encore moins établi spatialement que l'Association de villes de Thuringe du Sud — concerne des espaces situés dans les régions d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest, de Thuringe centrale et de Thuringe de l'Est (carte 26b). Ce projet est porté par l'Association régionale de la Forêt de Thuringe (*Regionalverbund Thüringer Wald e.V.*), regroupant les acteurs institutionnels, individuels ou associatifs, travaillant dans ce cadre. La Forêt de Thuringe est, à la base, une entité topographique et forestière, clairement identifiable dans les paysages. Elle transgresse le découpage en régions d'aménagement — la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest correspondant au seul versant sud. La Forêt de Thuringe regroupe deux espaces protégés (la réserve de biosphère de la Vessertal et le parc naturel de la Forêt de Thuringe en tant que tel), et s'inscrit en fait dans une continuité paysagère avec un autre ensemble forestier de moyenne montagne : les Schiefergebirge, eux-mêmes parc naturel (carte 26b). À partir de là, les limites de l'espace de projet sont variables selon que l'on considère :

- l'espace strictement paysager qui est aussi l'espace actuel des actions menées par le *Regionalverbund* sur le plan touristique ;
- l'espace associatif des acteurs impliqués (c'est lui qui est retenu comme espace du projet par le *Regionalverbund* et qui a été représenté sur la carte 26b). Il correspond à un futur espace de projet, élargi au développement économique (et non plus seulement touristique)²⁰⁷. Il englobe alors les communes directement concernées par le projet. Cet espace associatif est susceptible d'intégrer de nouveaux partenaires en Thuringe centrale et en Thuringe orientale : il s'agit de communes ou d'associations souhaitant se greffer sur le projet, sans y être encore totalement investies pour le moment ;
- l'espace institutionnel du projet. Ce dernier reprend les limites des neuf arrondissements ou villes impliqués dans le *Regionalverbund* (Ilmkreis, Kreis Hildburghausen, Kreis Saalfeld-Rudolstadt, Kreis Schmalkalden-Meiningen, Kreis Sonneberg, Saale-Orla-Kreis, Stadt Hildburghausen, Stadtkreis Suhl, Wartburgkreis). Cet espace institutionnel est lui aussi susceptible de s'élargir prochainement à la ville d'Eisenach — même si certaines réticences se font sentir, on le verra — et à l'arrondissement de Gotha, actuellement en pourparlers avec l'Association.

²⁰⁷ Les objectifs des projets de développement, sur les terrains français et allemands, sont précisés dans la suite de ce chapitre.

Comme pour l'Association de villes de Thuringe du Sud, l'Association régionale de la Forêt de Thuringe mobilise différentes échelles d'analyse, par-delà les découpages institutionnels — administratifs (*Kreise*) ou de l'aménagement (région d'aménagement). Notons, dès à présent, qu'un autre projet dépassant les limites entre régions d'aménagement a été rencontré sur le terrain : celui du réseau de villes de Thuringe de l'Ouest (*kommunale Arbeitsgemeinschaft Westthüringen*), organisé autour d'Eisenach. Ce projet a été analysé de manière un peu secondaire, étant actuellement entre parenthèses, pour ne pas dire totalement à l'arrêt. Il concernait une coopération entre des villes de Thuringe du Sud-Ouest, de Thuringe centrale et de Thuringe du Nord. J'aurai l'occasion de l'évoquer en étudiant plus précisément les jeux d'acteurs à l'œuvre dans l'Association de villes de Thuringe du Sud, les deux projets s'éclairant un peu l'un l'autre.

L'idée d'un détachement vis-à-vis des territoires institutionnels se retrouve enfin dans le cadre du projet de développement de la Rhön (carte 26c). Il s'agit d'un espace forestier de collines, par ailleurs réserve de biosphère et « région modèle » retenue par le bureau fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire (*BBR*) comme projet pilote d'aménagement du territoire (*Modellvorhaben der Raumordnung* ou *MORO*)²⁰⁸ en tant que « région d'avenir ». Le réseau concurrentiel de vingt-six régions d'avenir (*Regionen der Zukunft*) — que j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer avec l'idée de développement durable (voir la conclusion de la première partie) — a été mis en place entre 1997 et 2000. Il a encouragé financièrement vingt-six projets, retenus comme modèles en termes de « *développement spatial durable* » (« *nachhaltige Raumentwicklung* »). Ces projets étaient variables thématiquement — développement des infrastructures, tourisme, marketing régional, etc. — géographiquement — régions rurales en difficulté, régions métropolitaines dynamiques — et institutionnellement — certains projets se faisant dans le strict cadre des régions d'aménagement, d'autres dans un cadre interrégional ou infra-régional. Dans la région Rhön, le projet de développement concerne deux échelles supra-régionales : l'échelle du *Bund* qui a soutenu cet espace comme une région d'avenir, et celle des trois *Länder* de Thuringe, de Hesse et de Bavière, qui se partagent cet espace régional. Dans ce cadre, la structure qui a fait suite au programme « région d'avenir » est le groupe de travail régional de la

²⁰⁸ Les « Projets pilotes d'aménagement du territoire » se mettent en place dans ces régions et/ou sur les réseaux (infra- ou interrégionaux) les plus dynamiques. Par une approche sélective, le *BBR* incite et soutient financièrement les démarches et les instruments les plus innovants. Il choisit des projets prometteurs (réseaux de villes, régions d'avenir, etc.) qui deviendront des modèles d'aménagement (voir chapitres IV et IX).

Rhön (*Regionale Arbeitsgemeinschaft Rhön* ou *ARGE-Rhön*), créé en 2000, chargé de regrouper les acteurs associatifs et institutionnels des trois *Länder* concernés par son aménagement et son développement. Il s'agit des arrondissements de Fulda, de la Wartburg, de Schmalkalden-Meiningen, de la Rhön-Grabfeld, de Bad Kissingen, de l'association *Natur und Lebensraum Rhön e.V.*, de l'association *Naturpark und Biosphärenreservat Bayrische Rhön e.V.* et de l'association *Tourismusgemeinschaft Thüringer Rhön e.V.* À cette structure de coopération transrégionale s'ajoute une organisation spécifiquement thuringienne, chargée de coordonner les actions en lien avec les directives du *Land* de Thuringe et de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest. Il s'agit de la structure de management régional de la Rhön thuringienne (*Regionalmanagement Thüringer Rhön*)²⁰⁹, créée en 2001, et portée par une association : le *Regionalforum Thüringer Rhön e.V.* Cette structure implique la prise en compte plus spécifique de l'espace de deux arrondissements : ceux de Schmalkalden-Meiningen et de la Wartburg. Le projet de développement régional de la Rhön se fonde ainsi également sur une spatialité complexe et d'échelles multiples, même si le projet est plus clairement établi que pour celui de la Forêt de Thuringe.

5.1.2.2. Un réflexe de « fuite hors des institutions » dans les argumentaires des acteurs locaux

La dissonance spatiale entre les espaces de projets et les territoires institutionnels, relevant d'un dépassement des limites entre arrondissements, voire entre *Länder*, implique la prise en compte d'échelles d'analyse variées pour bien saisir les enjeux des Projets de développement régional. Cette idée se pose en fait en écho des nouvelles politiques d'aménagement et de développement, avec des règles du jeu prônant un modèle de développement souple et informel, détaché des structures les plus institutionnalisées. Cette « *fuite hors des institutions* » (FÜRST, 2001) se manifeste également dans le discours des acteurs rencontrés sur le terrain. À l'échelle de la Thuringe du Sud-Ouest dans son ensemble — prise comme entité géographique de référence pour construire le travail de terrain (voir chapitres I et II) — l'espace régional de référence est celui de l'entité paysagère de la Forêt de Thuringe, et non le territoire de planification — incarné par la région d'aménagement en tant que telle. La Forêt de Thuringe, qui concerne en fait plusieurs régions d'aménagement et non la seule Thuringe du Sud-Ouest, est en effet le premier référent spatial pour la majorité des

²⁰⁹ Une structure de management régional existe également dans les deux arrondissements bavarois.

acteurs rencontrés²¹⁰. À partir de là, les projets mis en place dans ce cadre (cartes 26a, b et c) sont généralement associés à des espaces avant tout fonctionnels et/ou identitaires, dépassant les découpages institutionnels, à défaut d'en être totalement détachés. À chaque fois, l'idée d'une pluralité d'échelles — de projet, d'action, voire d'appartenance — est au cœur de la définition des projets de développement. L'entretien réalisé auprès de l'un des acteurs centraux de l'Association de villes de Thuringe du Sud est, à cet égard, emblématique de ce réflexe de fuite hors de l'institutionnel. Au début de l'entretien, le projet de réseau de villes est défini comme un espace régional réticulaire, distinct des territoires traditionnels de l'arrondissement et de la région d'aménagement. Mais l'espace concerné par le projet est alors relativement difficile à identifier :

L'Association de villes [Städteverbund] de Thuringe du Sud s'est mise en place par le bas, depuis la région elle-même, pour former un « réseau de villes » central, ancré sur l'idée d'une étendue, d'une surface, par opposition aux villes centrales traditionnelles, qui forment de simples points²¹¹.

En demandant des précisions à la personne enquêtée sur cette « région » concernée par le projet, elle m'évoque alors la « Thuringe du Sud », en la définissant comme le réseau des six villes membres qui, en mettant en commun certaines de leurs fonctions, peuvent prétendre à un statut de « région » centrale²¹² — au sens de « réseau de villes » central, par-delà les limites entre arrondissements. Cette définition d'un espace réticulaire, relativement flou, méritait quelques éclaircissements. Un peu plus loin, en redemandant des précisions sur cet (ces) espace(s) régional(aux) associés au projet²¹³, la réponse se précise et permet d'identifier un certain ancrage territorial :

L'Association de villes de Thuringe du Sud est une région fonctionnelle. Elle se distingue de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest, car ses actions concernent deux Kreise et une ville-Kreis, alors que la région d'aménagement en compte cinq (...). La région constituée par l'Association de villes est bien la « Thuringe du Sud » : Eisenach et Bad Salzungen, c'est la Thuringe de l'Ouest, et Sonneberg, c'est déjà la Thuringe de l'Est²¹⁴.

Certes, des référents territoriaux (*Kreise*) sont alors évoqués en tant qu'espaces concernés par les actions du *Städteverbund*. Mais, pour la personne enquêtée, ce sont ces villes qui restent essentielles dans le projet, non les arrondissements. D'ailleurs, la

²¹⁰ 66 % des acteurs rencontrés associent la « Thuringe du Sud » à la Forêt de Thuringe (voir chapitre II).

²¹¹ Les argumentaires oraux, issus des entretiens en allemand, ont été immédiatement traduits, pour faciliter leur confrontation avec les discours issus des entretiens effectués en France.

²¹² Cette idée est précisée dans la suite de ce chapitre, lors de l'analyse du contenu des projets.

²¹³ Voir la grille d'entretien, présentée dans le chapitre I (tableau 1).

²¹⁴ Ces villes font partie de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest, mais pas du réseau de villes de Thuringe du Sud.

logique de réseau veut que les limites des arrondissements soient dépassées, que ce soit au sein de l'espace d'action — entre la ville-arrondissement de Suhl, l'arrondissement de Schmalkalden-Meiningen et celui d'Hildburghausen (voir planche cartographique) — ou au-delà de cet espace d'action — le réseau de villes restant ouvert, notamment en direction de la ville d'Ilmenau, située dans un autre arrondissement et une autre région d'aménagement. En revanche, l'espace du projet est bien distingué de la région d'aménagement, puisque les villes de Sonneberg et d'Eisenach ne font pas partie de la « Thuringe du Sud », selon la personne enquêtée. Cette perspective est paradoxale, dans la mesure où l'Association de villes de Thuringe du Sud prétend en fait devenir un centre pour un espace plus vaste que le seul espace réticulaire des six villes. Comme me l'a expliqué la même personne, le réseau de villes réfléchit actuellement, dans une optique revendiquée de « *marketing régional* » (*regional Marketing*), à une nouvelle dénomination du projet que les acteurs souhaiteraient appeler « *Association de villes de la Forêt de Thuringe, et non plus de Thuringe du Sud* », marquant par là le souci de « *devenir un centre pour l'ensemble de la région, depuis Eisenach jusqu'à Sonneberg*²¹⁵ », pour reprendre les propos d'un autre acteur central du projet. Les référents spatiaux du projet de développement n'apparaissent ainsi pas très clairement et varient selon la personne enquêtée. C'est que le territoire compte peu en tant que tel, le projet étant avant tout une dynamique d'acteurs, comme j'y reviendrai ensuite. En termes de spatialités, c'est dans la pluralité — et non, comme dans le cas français, sur le mode de la singularité territoriale — qu'il faut appréhender les projets.

Plus généralement, les différentes spatialités des projets (cartes 26a, b et c) sont associées, chez la plupart des autres personnes enquêtées, à un relatif flou spatial. Ceci s'explique par le fait que les projets régionaux sont conçus avant tout non pas comme des projets de territoires, mais presque comme des projets anti-territoires, distincts des structures territoriales institutionnalisées. Ainsi, selon un acteur plus secondaire de l'Association de villes de Thuringe du Sud, le projet doit « *se détacher de la région d'aménagement* », « *trop grande* » et apparaissant comme une simple « *construction politique* », au sens négatif du terme. Pour une autre personne, enquêtée à la mairie de Schmalkalden, « *l'Association de villes [de Thuringe du Sud] est une région, la région d'aménagement [de Thuringe du Sud-Ouest] n'est pas une région* », la région étant ici

²¹⁵ Cette région de référence (d'Eisenach à Sonneberg) est alors conçue, par cette personne, comme celle de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest.

entendue au sens d'espace fonctionnel. Dans le cas de la Rhön, à cheval sur trois *Länder*, le dépassement des limites s'impose de fait : même pour un acteur travaillant dans la structure administrative de l'arrondissement (le *Landratsamt*), « *l'arrêt aux frontières n'a aucun sens* ». La Rhön constitue une unité paysagère et culturelle distincte du reste de la Thuringe du Sud-Ouest, mais aussi de la Forêt de Thuringe, comme me l'a expliqué un autre acteur de la région Rhön : « *la Forêt de Thuringe est un espace voisin avec lequel on travaille, mais dans lequel on ne veut pas être intégré. On regarde plutôt vers l'Ouest et le Sud* », autrement dit au-delà des limites avec les *Länder* de la Hesse et de la Bavière. En ce qui concerne la Forêt de Thuringe justement, le projet du *Regionalverbund* est également porteur de concurrence. Il a été élaboré par la Chambre de l'artisanat et par la Chambre de commerce et d'industrie de Thuringe du Sud, et il est ainsi censé s'appuyer sur les districts de ces chambres consulaires. Pour la première, ce district correspond à l'espace de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest, pour la seconde au même territoire assorti de l'arrondissement d'Ilmenau. Le dépassement des limites entre régions d'aménagement est logique, pour les personnes enquêtées : « *quand le touriste vient, il ne voit pas de frontière de part et d'autre du Rennsteig ; il voit une région* »²¹⁶, pour reprendre les termes de l'un des acteurs centraux du *Regionalverbund Thüringer Wald*. Mais des concurrence se font sentir à différents niveaux. D'abord, le projet du *Regionalverbund* souhaitait intégrer l'ensemble de la Thuringe du Sud-Ouest, or la Rhön ne se sent pas concernée et souhaite mener ses propres projets de développement. Ensuite, les différentes régions d'aménagement concernées collaborent parfois en grinçant un peu des dents : la Thuringe du Sud-Ouest, disposant de la plus vaste partie de la Forêt de Thuringe, souhaiterait intégrer le terme dans sa dénomination, ce qui n'est pas du goût des autres régions d'aménagement. Enfin, une autre concurrence apparaît également au niveau du *Land* de Thuringe. En effet, selon un responsable du tourisme rencontré à Suhl, « *Erfurt regarde d'un mauvais œil le marketing valorisant la Forêt de Thuringe ; le Land préférerait une telle valorisation pour la Thuringe dans son ensemble* », plutôt que des initiatives localisées. Ce discours, que j'ai d'ailleurs retrouvé lors de l'entretien effectué à Weimar auprès d'un représentant de la planification du *Land* (*Landesplanung*), est toutefois contradictoire avec les ambitions actuelles valorisant les expériences de développement endogène. Globalement, on peut retenir que les Projets de développement régional étudiés sont à concevoir dans un cadre concurrentiel de

²¹⁶ Cette idée de la *Region* comme espace sensible, voire vécu, rattache la notion à celle de territoire. J'aurai l'occasion d'approfondir cette idée sur un plan plus épistémologique dans le chapitre IX.

confrontation : les projets se mettent souvent en place face à, ou contre, un territoire institutionnel (arrondissement, région d'aménagement, *Land*), face à, ou contre, un territoire identitaire (Rhön, Forêt de Thuringe). Comme me l'a expliqué un autre acteur de l'Association de villes de Thuringe du Sud, « *le travail collectif est nécessaire dans un contexte de concurrence régionale* ». Et ce travail collectif a avant tout des objectifs fonctionnels : « *la notion de région doit toujours être définie fonctionnellement* », selon une personne enquêtée dans le cadre du projet de coopération entre Sonneberg (Thuringe) et Neustadt b. Coburg (Bavière).

Les acteurs enquêtés en Thuringe du Sud-Ouest mettent en avant une dimension concurrentielle qui n'est pas aussi explicite dans le cas français. Elle relève vraisemblablement de la logique anti-institutionnelle, voire anti-territoriale, qui caractérise l'idéologie allemande du projet. Mais cette perspective est en fait à nuancer, au regard non plus seulement du terrain de jeu mais aussi du contenu et des objectifs des projets étudiés.

5.2. La force des territoires dans l'argumentaire des projets en France et en Allemagne : des objectifs affichés de développement territorial

Si les projets étudiés répondent à des logiques différenciées dans leur territorialité, en lien avec les règles du jeu (associées aux modèles français et allemand d'aménagement et de développement), ils présentent une similarité dans leurs contenus et leurs objectifs, comme l'illustre le tableau 6. En analysant les discours issus des projets de développement, on peut ainsi noter une certaine coïncidence des thématiques, accordant un poids certain aux argumentaires constructifs territoriaux (voir tableau 2). Sur les terrains français comme sur les terrains allemands, ce jeu de projet *territorial* s'exprime dans la construction même de l'argumentaire de projet (issu des chartes et des projets allemands de développement régional), définissant à chaque fois une hiérarchie de priorités en termes d'aménagement et de développement, à l'exception du projet concernant la Rhön (d'où l'absence de hiérarchie dans le tableau 6). Le tableau 6 synthétise les thématiques de développement privilégiées par chacun des projets étudiés. Ces priorités accordent une place centrale à la dimension territoriale des projets, que celle-ci soit abordée de manière fonctionnelle ou identitaire.

Tableau 6. Les objectifs affichés dans les projets : une finalité territoriale

Éléments de synthèse pour l'appréhension des projets à partir de la grille d'analyse des argumentaires constructifs dans les textes de présentation des projets²¹⁷.

	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3	Priorité 4
Pays du Libournais (Axes de développement présentés dans la Charte)	Identité Valoriser l'identité du Pays autour de Libourne, la ville-centre Renforcer les politiques de communication	Équilibres et équité Maîtriser l'organisation de l'habitat Équilibrer le développement des activités économiques Renforcer les services publics Renforcer l'accès à la connaissance / la formation	Solidarité Lutter contre toutes les formes d'exclusion Développer la solidarité à tous les âges de la vie Prendre en compte les problématiques liées aux souffrances (isolement social, handicaps)	Excellence Conforter la performance des activités socio-économiques Gestion optimale de l'environnement Développer la transversalité des échanges (sur le territoire et avec les voisins)
Pays du Périgord noir (Axes de développement présentés dans la Charte)	Aménager le territoire de demain Position de carrefour Maîtrise du développement de l'habitat Eviter la fracture urbain/rural Renforcer les politiques d'accueil migratoire	Le développement économique au service de l'emploi et des hommes Soutenir la dynamique des entreprises Développer les activités, les emplois Favoriser les filières agro-alimentaires identitaires Adapter l'offre éducative aux besoins	Un Pays solidaire Limiter les disparités territoriales Renforcer l'armature urbaine Renforcer l'esprit coopératif Renforcer les services publics	Valoriser l'identité du territoire Promouvoir l'identité Préserver les patrimoines Préserver la richesse environnementale Faire partager l'idée de communauté d'avenir
Association de villes de Thuringe du Sud (Objectifs de développement du Städteverbund)	Centre urbain multipolaire Être reconnu officiellement (par le Land) comme un <i>Oberzentrum</i> , sous forme d'un « réseau de villes » central (et non d'une seule ville centrale) Mise en commun des forces de chaque ville Administration spécifique plus proche des citoyens	Emploi Marketing régional pour l'accueil de nouvelles entreprises Soutien financier aux entreprises nouvelles et les plus innovantes Choix d'activités et de pôles de croissance, notamment là où se trouvent des ressources supra-régionales (tourisme notamment)	Formation Renforcement des structures de formation / d'enseignement professionnalisées Réseaux de formation supra-régionaux (Régions apprenantes, université technologique d'Ilmenau) Accueil d'instituts privés de formation	Infrastructures Réseau d'infrastructures de transport à l'échelle du réseau de villes Développement de zones d'activités industrielles (notamment celle de Grabfeld) Renforcement du tourisme régional (Forêt de Thuringe, Meiningen, etc.) Valorisation de l'offre culturelle dans les villes

²¹⁷ Voir le chapitre I. Les textes officiels de présentation des projets (voir sources) indiquent les objectifs de développement : Chartes des Pays (2002/2003), projet du Städteverbund présenté pour le Landesentwicklungsplan de Thuringe (2004), maquettes de présentation du Regionalmanagement Thüringer Rhön (2001) et de l'ARGE-Rhön (2000), statuts du Regionalverbund Thüringer Wald e.V. (2005) et sites Internet respectifs.

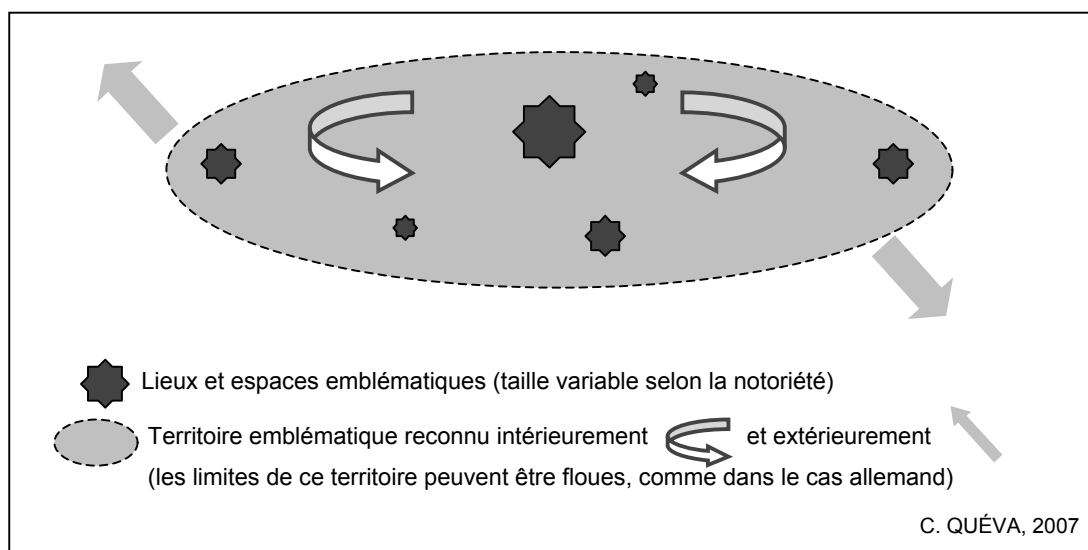
<p>Projet de développement de la Rhön</p> <p>(Objectifs du management régional de la Rhön thuringienne, en liaison avec l'ARGE-Rhön)</p>	<p>Souci de transversalité avec l'idée de développement durable (Promouvoir le développement économique régional, tout en conservant une perspective sociale, culturelle et environnementale)</p> <p>Tourisme dans une région identitairement marquée : la Rhön, un espace naturel et culturel</p> <p>Protection dans le cadre de la réserve de biosphère depuis 1991 ; une région-modèle entre 2000 et 2002 : « région d'avenir » (développement durable)</p> <p>Marketing régional dans chaque <i>Land</i> : En Thuringe, <i>Regionalmanagement Thüringer Rhön</i> ; en Bavière, <i>Regionalmanagement Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld</i> (correspondant également à un groupe d'action locale LEADER+) ; dans la Hesse, <i>Management Dachmarke Rhön</i></p> <p>Coordination par une gestion inter-Länder (Thuringe, Hesse, Bavière) avec la <i>regionale Arbeitsgemeinschaft Rhön e.V.</i> : souci de valoriser une région identitaire par-delà les limites entre <i>Länder</i>.</p>		
Tableau 6 (suite)	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3
<p>Projet de développement de la Forêt de Thuringe</p> <p>(Objectifs de l'association régionale de la Forêt de Thuringe, <i>Regionalverbund Thüringer Wald e.V.</i>)</p>	<p>Identité</p> <p>Renforcer l'identité régionale de la Forêt de Thuringe aussi bien vers la région que vis-à-vis de l'extérieur</p> <p>Passer outre le découpage en régions d'aménagement</p> <p>Valoriser le chemin de randonnée traversant la Forêt de Thuringe, le Rennsteig.</p>	<p>Tourisme</p> <p>Management régional pour une gestion commune des parcs, des paysages, et de l'activité touristique (coordination des initiatives locales)</p> <p>Initiatives communes à l'échelle de la Forêt de Thuringe</p> <p>Marketing régional en lien avec la conception du tourisme par le <i>Land</i></p>	<p>Développement économique</p> <p>Identification des potentiels régionaux, porteurs d'innovation</p> <p>Groupes de réflexion sur un élargissement des compétences de l'association au-delà du seul secteur touristique (rôle moteur de la chambre de commerce et d'industrie de Thuringe du Sud : <i>IHK Südthüringen</i>)</p> <p>Encouragement de la coopération régionale au niveau économique</p>

Il est possible, à partir de ce tableau de synthèse, d'identifier deux principales perspectives territoriales de développement, correspondant à deux déclinaisons territoriales du jeu des projets : une perspective localiste, valorisant l'identité, la cohésion culturelle, paysagère ou historique du territoire, et une perspective structuraliste, insistant plutôt sur l'idée de fonctionnalité territoriale, par le renforcement de structures spatiales équilibrées. Les projets étudiés valorisent plus ou moins l'une ou l'autre de ces approches, selon les caractéristiques de chaque terrain. De prime abord, la différenciation pourrait sembler liée à l'importance ou à la faiblesse du phénomène urbain sur l'espace concerné par le projet de développement : les projets concernant des espaces ruraux et paysagers valoriseraient ainsi plutôt une perspective fonctionnelle et structuraliste qui leur ferait défaut, alors que les projets s'appliquant dans un cadre plus urbanisé se tourneraient vers des objectifs de développement plus identitaires. En réalité, l'une et l'autre de ces perspectives se rejoignent et sont présentes dans l'ensemble des projets étudiés. Dans tous les cas, c'est bien une dimension spatiale, et même territoriale, qui prime.

5.2.1. Une perspective localiste : l'idéal de cohérence identitaire

La perspective que je qualifie de localiste ancre le projet sur des objectifs identitaires de développement territorial. Le jeu de la requalification par le projet intervient alors avant tout en ce qu'il est « localisé », fondé sur des lieux et des espaces emblématiques. Cette perspective rejoint l'idée du « pays » traditionnel en France, et de la « *Region* » comme entité paysagère et culturelle en Allemagne²¹⁸. En termes de priorités (tableau 6), elle est centrale dans les projets de développement du Pays du Libournais et de la Forêt de Thuringe. On peut ajouter le projet de développement régional de la Rhön, dans le sens où l'absence de hiérarchisation des thématiques de développement²¹⁹ implique d'évoquer la dimension identitaire comme une perspective centrale du projet. Plus indirectement (priorités 4), une perspective localiste apparaît en fait également dans le projet du Périgord noir et dans celui de l'Association de villes de Thuringe du Sud, en particulier autour de la dimension touristique. À chaque fois, ce type de perspective se fonde sur un modèle-type de territoire articulant lieux et espaces emblématiques, associés à des noms ayant une lisibilité à la fois sur le territoire et à l'extérieur du territoire (Forêt de Thuringe, Rhön, Rennsteig, théâtre de Meiningen en Thuringe du Sud-Ouest ; Périgord, Sarlat, Vallée de la Vézère, Grottes de Lascaux dans le Périgord noir ; Saint-Émilion dans le Libournais, etc.). C'est ce qu'illustre la figure 11.

Figure 11. Traduction spatiale des projets d'organisation territoriale (Pays et *Regionen*) dans une perspective localiste et identitaire



²¹⁸ Pour la dimension historique de ces espaces locaux, voir le début du chapitre IV.

²¹⁹ Comme on peut le noter sur le tableau 6, le projet de développement régional de la Rhön n'établit pas de priorités dans le sens où l'objectif central de développement durable repose sur la transversalité.

Comme l'indique ce schéma, la requalification spatiale se focalise sur la valorisation de lieux et d'espaces porteurs sur les plans symbolique et identitaire. Cette perspective fonctionne alors sur un modèle d'organisation de l'espace qui est plus idéal que matériel. En effet, le territoire trouve son sens dans les lieux emblématiques qui le composent, le lieu étant conçu comme une « *figure de rhétorique du territoire* », pour reprendre l'expression de Bernard Debarbieux (1996) : l'évocation symbolique du territoire par l'un des lieux qui le compose s'apparente, selon lui, à la figure rhétorique de la synecdoque. Dans cette perspective localiste ou identitaire, l'objectif du jeu est bien de promouvoir un développement territorial — le territoire (local) étant alors conçu comme un espace approprié matériellement et symboliquement par les populations vivant sur ce territoire et reconnaissable par les populations extérieures à ce territoire. Ce sentiment d'appartenance territoriale est conçu comme un objectif, non acquis ou, tout au moins, à renforcer par le projet. Cette perspective passe alors, le plus souvent, par un double projet de patrimonialisation et de marketing territoriaux. Il est clair que ce sont les espaces les plus touristiques qui se voient valorisés de la sorte, comme dans les projets de développement régional de la Rhön ou de la Forêt de Thuringe. La démarche de protection environnementale (réserves de biosphères, parcs naturels) y est centrale, tout en restant le point de départ d'une valorisation économique plus large par le tourisme (Rhön), voire par l'accueil de nouvelles entreprises (Forêt de Thuringe). Les notions de labellisation régionale ou de marketing régional sont ainsi au cœur des projets actuels de valorisation de ces deux espaces. Dans la Rhön, chaque *Land* dispose de sa structure de marketing, travaillant à la promotion de la région sur le plan touristique, en valorisant l'entité paysagère protégée. Comme l'explique le site dédié aux projets de développement de la région Rhön²²⁰, l'idée est de construire un espace régional unifié économiquement, culturellement et sur le plan environnemental, avec l'idée qu'il s'agit d'un territoire d'une nouvelle génération, étant tourné vers le développement durable : « *Gestaltung der Rhön als gemeinsamer Wirtschafts-, Kultur- und Naturraum* »²²¹. Pour la Forêt de Thuringe, c'est aujourd'hui la chambre de commerce et d'industrie de Thuringe du Sud qui met en place, dans le cadre du *Regionalverbund Thüringer Wald e.V.*, un projet de marketing. Celui-ci est destiné non plus seulement aux touristes, mais aux entreprises susceptibles de venir d'autant plus s'implanter dans la région, qu'elle dispose de richesses paysagères et culturelles d'une réelle renommée (la Forêt de Thuringe et le Rennsteig, Oberhof et les activités de sports

²²⁰ <http://www.rhoen.de>

²²¹ Construction de la Rhön comme un espace économique, culturel et naturel unifié.

d'hiver, Eisenach et la Wartburg²²², etc). Le projet de développement porte ainsi, de manière centrale, sur la valorisation de lieux emblématiques qui, rassemblés sur un espace spécifique, font de cet espace un territoire. L'objectif central (*Hauptziel*) est bien le renforcement de l'identité territoriale régionale, à la fois en direction de l'extérieur et de la Forêt de Thuringe elle-même : « *Stärkung der regionalen Identität über den Thüringer Wald hinweg nach innen sowie die Steigerung der Attraktivität nach außen*²²³ » (site dédié au projet du *Regionalverbund Thüringer Wald e. V.*). Ainsi, même si les limites spatiales de ces projets restent floues, comme on a pu le voir précédemment, c'est bien un projet territorial qui se dessine malgré tout, le territoire en question étant plus de l'ordre du symbole, attaché à une dénomination qui en fait son aspect emblématique. Une perspective localiste est présente également dans le Pays du Libournais, dans la mesure où l'identité du territoire est définie comme la première priorité du projet (tableau 6). Toutefois, à la différence des projets de la Rhön et de la Forêt de Thuringe, le Libournais n'est pas associé, *a priori*, à une entité paysagère ou touristique emblématique — si ce n'est la vigne, et celle-ci concerne également des Pays voisins (Médoc, Cœur-Entre-deux-Mers, etc.). La démarche du Pays du Libournais, valorisant un aspect identitaire dans le projet, serait alors peut-être à rattacher à un manque de spécificité territoriale. En effet, la cohérence du Libournais n'est pas si évidente, comme on a pu le voir précédemment (voir chapitre II). Situé à proximité de la métropole bordelaise et aux limites du département de la Gironde, marqué par la présence de la ville-centre de Libourne, ouvert à l'est sur la Dordogne, le Libournais est un territoire soumis à des influences multiples, qui l'intègrent à des dynamiques de croissance mais contribuent également à atténuer ses spécificités propres. Dans le *Diagnostic territorial*, le Libournais est ainsi défini presque de manière abstraite, comme un modèle d'organisation de l'espace, comme un territoire quasi parfait, voire comme l'essence du territoire local :

Le Pays du Libournais est l'illustration même de ces systèmes socio-spatiaux que les géographes nomment territoires (...). [II] peut être ainsi considéré comme un modèle géographique dans lequel, en relation avec leurs voisins, les hommes ont transformé un cadre géographique donné, un milieu, en un environnement devenu lui aussi patrimoine, et par là, une des composantes fortes de son identité (...). La vigne, élément fondamental de sa culture et de son économie, n'est prospère et renommée que grâce à l'incessant labeur de générations d'hommes et de femmes (...). Dès lors, si l'on devait définir les caractères géographiques propres au Pays du Libournais, on pourrait avancer qu'il s'agit d'abord d'un territoire de

²²² Pour les caractères paysagers des terrains et la fonction touristique, voir le chapitre II.

²²³ Renforcement intérieur de l'identité régionale associée à la Forêt de Thuringe et accroissement de l'attractivité vis-à-vis de l'extérieur.

contact, de transition et de convergences ; un de ces espaces géographiques heureux qui drainent les hommes, leurs activités et leurs cultures. Ces transitions, contacts et convergences s'appliquent à la fois à l'environnement et à la société (p. 7).

Au-delà des caractères paysagers liés à la vigne, et au-delà de la quasi-perfection territoriale affichée, le Libournais est d'abord défini comme un territoire de contact ; le paragraphe suivant cette introduction s'intitule d'ailleurs « *la porte du Bordelais* ». Paradoxalement, d'après ces quelques lignes, c'est l'ouverture du territoire sur l'extérieur qui constitue la spécificité, voire l'identité du Libournais. Dans ce cadre, la valorisation de l'aspect identitaire du territoire dans les priorités de développement vise notamment à renforcer une spécificité territoriale destinée à faire du Libournais autre chose que la simple « *porte du bordelais* », sans pour autant rejeter cette spécificité. Dans le jeu des argumentaires écrits, l'astuce a alors été de parvenir à valoriser le poids de la ville de Libourne et l'importance des axes de communication non pas seulement en tant qu'éléments de structuration, comme on y reviendra ensuite, mais bien en tant que vecteurs identitaires, afin d'associer au Libournais un sentiment d'appartenance qui ne s'impose pas de fait. On pourrait presque dire que la structure fonctionnelle du territoire est venue ici au secours de l'identité territoriale.

En dehors de ces trois projets plaçant une perspective localiste et identitaire en tête des priorités de développement, on peut noter qu'une perspective semblable ressort également, de manière plus indirecte, dans le Pays du Périgord noir et même dans l'Association de villes de Thuringe du Sud. Pour le premier, et un peu selon des modalités inverses à celles du Libournais, la force du sentiment d'appartenance territoriale au Périgord noir permet de ne faire de la « *valorisation de l'identité du territoire* » qu'une quatrième priorité, derrière les questions d'aménagement, de développement économique et de services à la société. Il n'en reste pas moins que l'identité territoriale apparaît malgré tout centrale dans la Charte : « *le Périgord noir est un espace homogène, à forte identité, mais situé à la limite de trois régions et un peu en marge des grands territoires et des centres décisionnels actuels* » (p. 51). La situation est quasiment l'inverse de celle du Libournais, territoire bien intégré aux espaces urbanisés voisins, et notamment à la métropole bordelaise, mais sans réel fondement identitaire. « *Un des atouts incontestables du Périgord noir, c'est la reconnaissance unanime que témoignent les partenaires extérieurs* » (p. 58) ; « *or, l'état des lieux a mis en avant une perte de repères identitaires et une acculturation contrastée* » (p. 59). C'est ce qui explique le choix d'intégrer la valorisation identitaire dans les objectifs de

développement, celle-ci constituant par ailleurs la principale richesse du territoire, associée à l'activité touristique. Dans le cadre de l'Association de villes de Thuringe du Sud, la perspective localiste est secondaire. Elle intervient néanmoins indirectement dans la priorité 4 (voir tableau 6), cherchant à valoriser les infrastructures, en particulier dans le domaine du tourisme : le réseau de ville cherche à se poser comme une structure de coordination régionale, devant valoriser et mettre en relation les potentiels touristiques et culturels locaux (théâtre de Meiningen, ski à Oberhof, Rennsteig, etc.). La dénomination de l'association, centrée sur la « Thuringe du Sud »²²⁴, associe par ailleurs à cet espace régional une identité propre.

Dans les argumentaires iconographiques associés aux projets, les Pays et les Projets de développement régional se définissent également avant tout comme des territoires. Les chartes font ainsi appel à une véritable mise en scène territoriale, destinée à valoriser les spécificités intrinsèques de chaque espace. À cet égard, l'étape du diagnostic territorial est doublement intéressante. Elle dresse un panorama de l'état du territoire, de ses paysages, de son économie, de ses acteurs, etc. Et si le diagnostic est en cela une source d'information, il est également un discours sur le territoire (diagnostiqué) et correspond ainsi à la construction plus ou moins symbolique d'un territoire (de projet). La page de garde des diagnostics territoriaux constitue, pour les deux terrains analysés, une belle illustration de cet argumentaire territorial et identitaire (illustration 5).

La page de garde du diagnostic territorial du Pays du Libournais donne deux types d'informations. Elles sont d'abord pratiques, avec le nom du Pays, la nature du document (diagnostic) et sa position (en premier) dans l'ensemble de la charte, l'adresse et les coordonnées du syndicat de Pays. Elles sont ensuite symboliques et, par la présence de cinq photographies, forment une première mise en scène du territoire. Des lieux ou des activités emblématiques sont pris comme symboliques territoriales :

- la vigne, paysage emblématique du Libournais, à forte connotation identitaire ;
- l'artère centrale de Libourne (rappelons que la ville donne son nom au Pays) ;
- la rivière (le Libournais est traversé par l'Isle et la Dordogne) ;
- le porche d'une église romane évoquant le patrimoine historique et culturel du Libournais ;
- une jeunesse regardant vers le haut, autrement dit vers l'avenir, avec ambition.

²²⁴ Malgré ce qui semble n'être qu'une simple indication cardinale, le terme désigne bien, pour les acteurs locaux, un espace d'appartenance, associé aux espaces paysagers de la Forêt de Thuringe.

Une série de ressources locales (évoquées dans le chapitre II) sont ainsi mobilisées en tant qu'argumentaires iconographiques, dès la page de garde du diagnostic territorial : ainsi rassemblées, ces ressources constituent, de manière symbolique, la spécificité du territoire libournais articulant — comme beaucoup d'autres territoires de projet — un passé assumé et un dynamisme source de modernité.

Illustration 5. Un argumentaire utile à la construction symbolique de territoires

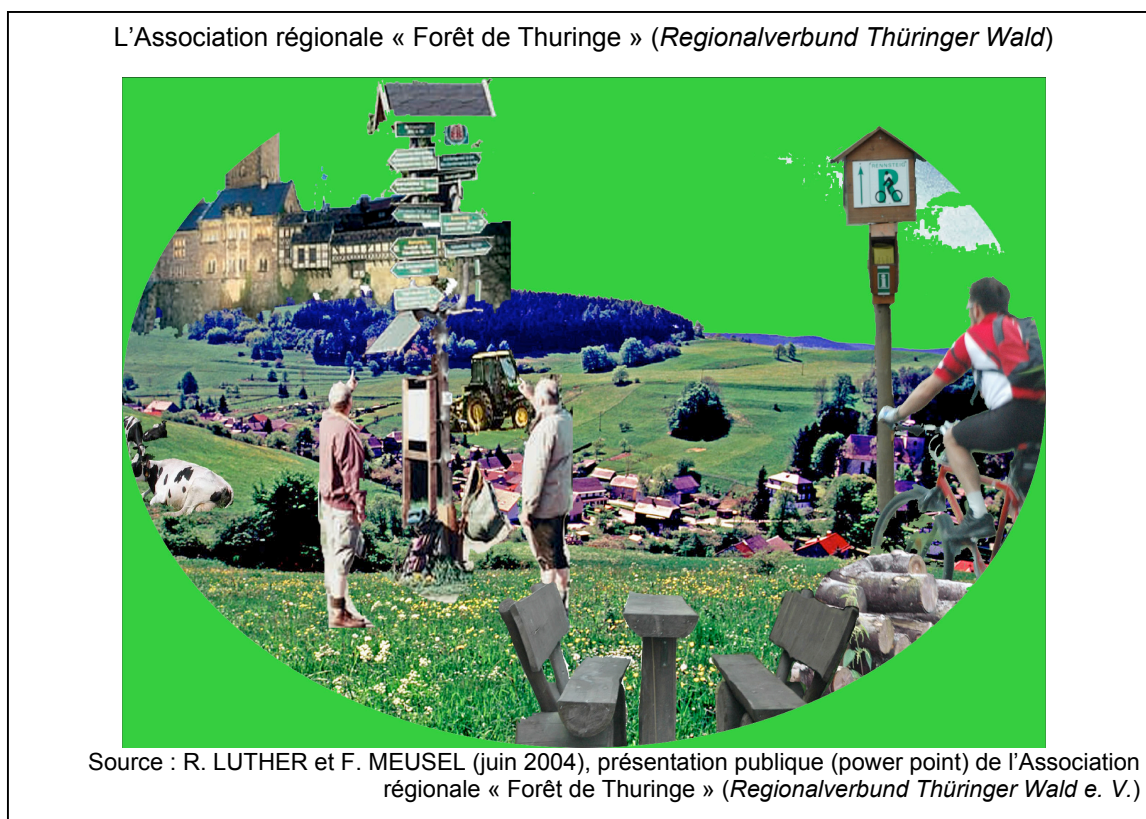


La dimension territoriale et identitaire est encore davantage suggérée dans le diagnostic territorial (« état des lieux ») du Périgord noir (illustration 5). Comme précédemment, on retrouve le nom du Pays, cette fois sans informations complémentaires. On est ici encore plus que précédemment dans le symbole. Le Pays a un logo qui s'inspire directement d'un lieu emblématique du Périgord noir : les grottes de Lascaux. Ce logo associe le territoire de projet (le logo reprend la spatialité du Pays du Périgord noir) et le territoire administratif classique — ici le département, dans lequel s'insère parfaitement le Pays. Comme pour le Libournais, des photographies

contribuent à la définition du territoire : il s'agit d'un espace rural, marqué par la présence de champs. Le centre-ville de Sarlat — petite ville médiévale, par ailleurs pôle organisant le territoire — apparaît également. Au centre, est mise en évidence l'importance de la gastronomie (noix, foie gras, truffe). Enfin, les deux dernières photographies peuvent évoquer l'importance des loisirs et du tourisme sur ce territoire ou encore, comme dans le Libournais, le rôle de la jeunesse.

Les thématiques suggérées par ces argumentaires iconographiques sont donc très proches dans l'un et l'autre cas. Ils valorisent la dimension patrimoniale du projet de territoire, associé à une spécificité, voire à une identité, bien marquée. On retrouve, en Thuringe du Sud-Ouest, des argumentaires assez semblables (illustration 6).

Illustration 6. Images et symboles mobilisés dans le projet de développement de la Forêt de Thuringe.



L'illustration 6 fait référence à l'Association régionale « Forêt de Thuringe » (*Regionalverbund Thüringer Wald*). En termes d'argumentaires, on peut noter que le document mobilisé dans la présentation publique de cette association reprend les différents éléments qui constituent la spécificité et l'identité de la région, à l'aide de photographies, un peu sur le même mode que les diagnostics territoriaux des Pays

(illustration 5)²²⁵. On y aperçoit, en arrière-plan, la Wartburg et, à ses pieds, la forêt de Thuringe. Les panneaux font référence au Rennsteig, ce célèbre chemin de randonnées, pedestres ou en VTT. L'aspect rural de la région est fortement mis en valeur avec l'activité agricole (champs, tracteurs, élevage) autour d'un village. Les deux éléments identitaires clefs (la Wartburg et la Forêt de Thuringe) ont en fait une connotation plus large, un peu sous la forme, là encore, d'une « *synecdoque territoriale* » (DEBARBIEUX, 1996). Mais cette synecdoque est ici double car ces lieux symbolisent à la fois la Thuringe du Sud-Ouest et l'ensemble du territoire de la Thuringe. La première apparaît ainsi un peu comme le berceau de la seconde.

Ainsi, en France comme en Allemagne, les objectifs des jeux de projet restent bien centrés sur un développement *territorial*, intégrant une dimension localiste ou identitaire, plus ou moins clairement exprimée dans les argumentaires écrits ou iconographiques. L'analyse des discours des acteurs locaux et de leurs stratégies d'action viendra compléter ces remarques dans les chapitres suivants. Il s'agira alors d'analyser les tensions et les disparités spatiales résultant de ce type d'approche. Auparavant, je tiens à évoquer une autre perspective essentielle dans la compréhension des projets de développement analysés : la perspective structuraliste.

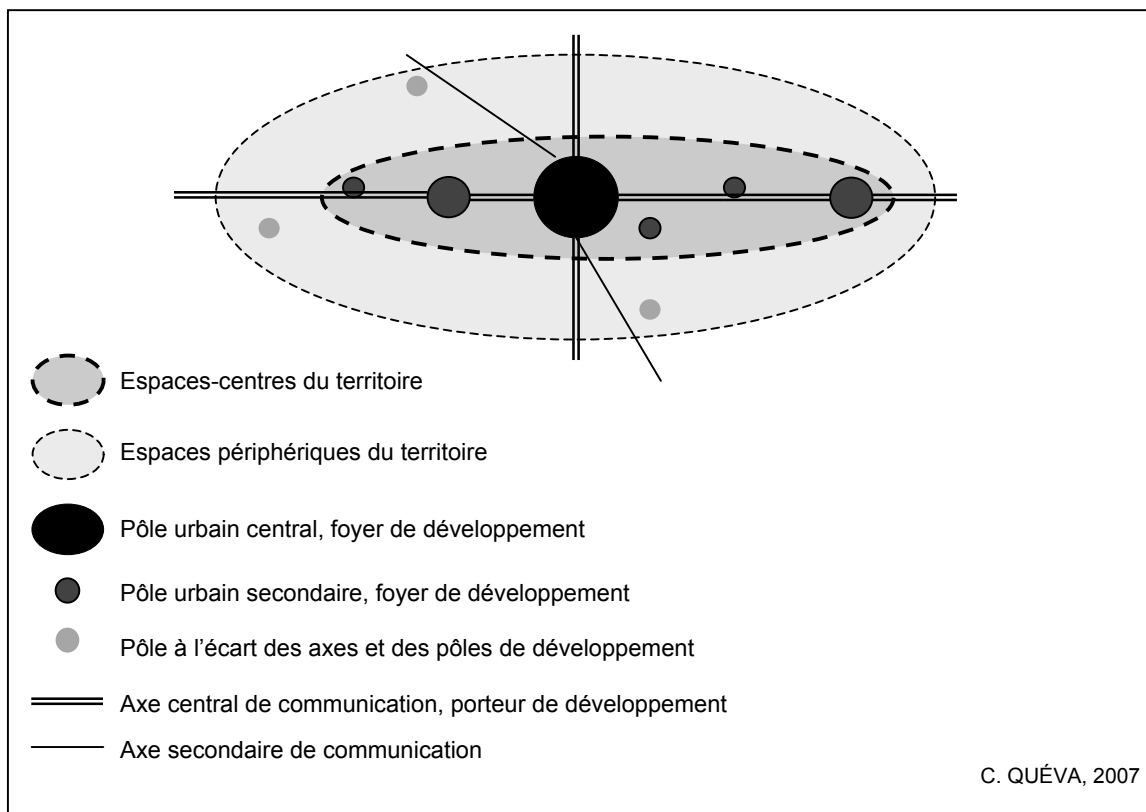
5.2.2. Une perspective structuraliste : l'idéal de cohérence fonctionnelle

Conservant également des objectifs de développement territorial, la perspective structuraliste qui intervient dans certains des projets étudiés valorise de manière prioritaire des enjeux fonctionnels de développement. Dans ce cadre, la requalification des espaces locaux passe plutôt par une réorganisation de la hiérarchie et des relations entre les lieux et les espaces composant l'espace du projet. L'idée est alors d'aboutir à la constitution d'un territoire fonctionnel, organisé autour de centres urbains hiérarchisés, depuis la ville-centre jusqu'au bourg rural, et autour d'infrastructures de communication suffisamment denses pour drainer l'ensemble du territoire. Comme seconde déclinaison du jeu territorial des projets, cette perspective structuraliste se retrouve de manière centrale dans les priorités établies par l'Association de villes de Thuringe du Sud et par le Pays du Périgord noir (voir tableau 6). Quant au projet du Pays du Libournais, il est d'autant plus intéressant qu'il associe fonctionnalité et identité territoriales. Dans tous les cas, la démarche s'inspire de modèles-types d'organisation de l'espace, d'inspiration

²²⁵ La différence principale est qu'ici, les photographies sont superposées et entremêlées.

souvent très christallérienne, surtout en Allemagne, mais aussi dans le cadre français²²⁶. Chaque projet s'identifie alors à un ou plusieurs centres organisant l'espace, et dont il s'agit de valoriser l'intégration et l'ouverture sur les espaces voisins. Le tout aboutit à une certaine vision de l'espace, valorisant des pôles et des axes (figure 12), et non plus des lieux emblématiques, comme dans la perspective localiste et identitaire.

Figure 12. Traduction spatiale des projets d'organisation territoriale (Pays et *Regionen*) dans une perspective structuraliste et fonctionnelle



Cette perspective est prioritaire dans le Pays du Périgord noir, avec l'idée d'« *aménager le territoire de demain* », en valorisant notamment « *la position de carrefour* » tout en évitant une « *fracture urbain-rural* » (tableau 6). Il s'agit notamment de valoriser les « *deux pôles économiques majeurs* » de Sarlat et de Terrasson, en les articulant aux autres parties du territoire, plus ou moins intégrées (axe de l'A89, Salignacois et Carluxais à proximité du pôle de Brive, vallées touristiques de la Vézère et de la Dordogne) ou en situation périphérique (sud du Périgord noir, coteaux). « *Les vocations de ces deux pôles sont complémentaires pour le devenir et le développement* »

²²⁶ On a pu voir (chapitre III et IV) que le modèle des villes centrales de W. Christaller avait joué un rôle central dans les pratiques et les représentations de l'aménagement en Allemagne. En France, des géographes (voir notamment VERGNAUD, 2001) considèrent que des schémas de représentations christallériens régissent les discours des politiques sur les Pays, en particulier autour de l'idée de solidarités villes-campagnes (idée du bourg ou de la petite ville comme centre de services à l'échelle de la Communauté de communes, et de la ville petite ou moyenne comme centre à l'échelle du Pays)

du Périgord noir (...). Le projet de développement doit consacrer ces deux plaques tournantes économiques et s'en servir pour assurer le rayonnement vers l'extérieur » (*Charte du Périgord noir*, p. 43). D'après les argumentaires écrits, les villes et les bourgs doivent ainsi s'inscrire dans une logique de complémentarité, et non de concurrence, avec l'espace rural environnant. La même logique est présente dans le Pays du Libournais, territoire encore davantage structuré autour de villes petites et moyennes (voir chapitre II). La première priorité de développement, qualifiée d'identitaire, s'appuie sur le rôle de « *Libourne, la ville-centre* » et sur les « *politiques de communication* ». La charte valorise d'ailleurs l'idée d'une pluralité de centres urbains (Libourne, Coutras, Castillon, Sainte-Foy-la-Grande), « *trois pôles à conforter qui dessinent un Libournais polycentrique* » (*Charte du Pays du Libournais, « Documents d'orientation »*, pp. 11-12). On retrouve bien là l'idée et l'idéal d'une fonctionnalité territoriale : « *Libourne, ville sous-préfecture, assure une fonction centrale au sein du Pays du Libournais (...). Il est donc primordial que se confortent les liens de solidarité, de partage et d'équilibre entre Libourne et les principaux pôles de l'arrondissement autour desquels se sont constitués des bassins de vie* » (*ibid.*). Il s'agit, en dehors des quatre pôles déjà cités, des « *autres bourgs centre sur lesquels une politique particulière doit être menée, que ce soit les chefs-lieux de canton (Branne, Pujols, Lussac, Fronsac, Guîtres), les villes émergentes (Saint-Denis-de-Pile, Izon, Pineuilh), sans oublier ceux qui maillent le reste du territoire (Saint-Emilion, Rauzan, Saint-Seurin-sur-l'Isle)*²²⁷ ». Dès lors, à l'échelle du Pays, « *les interdépendances entre ces bassins de vie et Libourne se sont développées et doivent être évidemment confortées* » par le projet de développement (*ibid.*).

Dans le même ordre d'idée, pour l'Association de villes de Thuringe du Sud, c'est la question de la centralité urbaine qui reste l'objectif prioritaire : le réseau de villes souhaite être reconnu comme un *Oberzentrum* (centre urbain de premier ordre), par la mise en commun des fonctions des villes-membres. Cet objectif s'articule à la vision très christallérienne de l'espace en Allemagne, que ce soit de la part des aménageurs ou des politiques, et à tous les échelons territoriaux. Le fait d'être reconnu « ville centrale » (*Oberzentrum*) par le *Land* permet d'envisager un développement économique plus dynamique et au rayonnement plus marqué que dans le cas de villes moyenne (*Mittelzentrum*) ou petite (*Untzentrum*). Par ailleurs, dans une logique de

²²⁷ À travers cette énumération, il s'agit peut-être ici de citer tout le monde, en jouant le jeu du projet territorial jusqu'au bout.

compétitivité, ce sont les villes centrales qui sont prioritaires quant à l'obtention de subventions pour leur développement, que ce soit de la part du *Land* ou du *Bund* : « *von einem Oberzentrum ist mehr Dynamik und Wirtschaftskraft zu erwarten, als von einem Mittel- oder Unterzentrum* » (STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, 2003, p. 1)²²⁸. En Thuringe, seules trois villes sont actuellement reconnues comme « centrales » par le *Land* : Erfurt, Jena et Gera. La Thuringe du Sud-Ouest ne disposant que de deux villes moyennes aux fonctions partielles de ville centrale (l'agglomération Suhl/Zella-Mehlis et Eisenach), les élus de six villes du sud de la Thuringe ont alors lancé le projet non pas d'une ville centrale, mais d'un « réseau de villes » central (Suhl, Zella-Mehlis, Oberhof, Meiningen, Schmalkalden, et Hildburghausen). D'après une étude scientifique effectuée en 2002 par un universitaire de Leipzig, le Pr. Dr. Usbeck²²⁹, ces six villes pourraient prétendre au rang d'*Oberzentrum*, par la mise en commun de leurs fonctions au sein d'une association (*Städteverbund Südthüringen*). Dès lors, l'année suivante, le projet de « réseau de villes » central a été proposé au *Land* par les élus de ces villes. Avant de rentrer dans le détail des succès et des échecs de ce projet (ce sera l'objet des chapitres suivants), on peut retenir qu'en termes d'objectifs, c'est bien un idéal de fonctionnalité spatiale qui est ici encore mis en avant. Que ce soit à l'échelle de la région ou du *Land* en général, il s'agit de valoriser des centres (unipolaires ou multipolaires), capables de dynamiser les espaces environnants : « *die Stärke des Landes Thüringens liegt in der Stärke seiner Städte. Die landespolitische Entwicklung zielt darauf ab, Zentren zu stärken und damit Leuchttürme zu schaffen, die auf die Umgebung ausstrahlen und ganze Regionen fördern* » (STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, 2003)²³⁰.

Dans les trois cas évoqués, l'approche fonctionnaliste s'appuie sur une représentation plus concrète de l'espace que la perspective localiste. Elle valorise un modèle d'organisation centre(s)-périphérie(s), le centre pouvant alors faire référence à la ville-centre (Sarlat, Libourne, Suhl) ou à un ensemble de pôles (Libourne-Coutras-Castillon-Sainte-Foy, Sarlat-Terrasson, réseau de villes de Thuringe du Sud). Quant aux périphéries, elles correspondent généralement aux espaces ruraux et/ou à l'écart des principaux axes de communication. Leur dynamisme et leur prise en compte par les

²²⁸ Référence indiquée dans les sources. Traduction : on peut attendre davantage de dynamisme et de potentialités économiques de la part d'une ville centrale plutôt que d'un centre urbain moyen ou petit.

²²⁹ USBECK, H., 2002. Analyse comparative des villes centrales de Thuringe et de l'association de villes de Thuringe du Sud (marché du travail niveau et qualité de vie, fonctions socio-économiques, attractivité des centres urbains, etc.).

²³⁰ Référence indiquée dans les sources. Traduction : la force du *Land* de Thuringe réside dans la force de ses villes. La politique de développement du *Land* compte ainsi renforcer les centres et constituer des phares rayonnant sur l'espace environnant et soutenant l'ensemble de la région.

projets de développement sont en fait plus ou moins marqués, selon leur degré de relation avec le(s) centre(s) qui structurent le territoire, et selon le type d'activités qui les caractérise. Des périphéries touristiques, comme celles de la Forêt de Thuringe, des vallées de la Vézère ou de la Dordogne, sont ainsi naturellement prises en compte en tant que vecteurs centraux de développement : il s'agit alors d'une centralité symbolique, du type de celle qui avait été évoquée dans la perspective localiste.

Ainsi, même dans le cadre de projets de développement *a priori* peu territorialisés, les objectifs mis en avant restent bien tournés vers un développement territorial, que ce territoire soit symbolique ou fonctionnel. La pluralité des échelles évoquées dans le jeu des projets allemands de développement régional n'est pas contradictoire avec cette idée. Même si les projets étudiés en Thuringe du Sud-Ouest mettent en avant une logique souple et détachée des territoires institutionnels, celle-ci se fonde sur des objectifs de développement associés à un territoire géographique, plus ou moins défini et délimité, autrement dit à un terrain de jeu qui se construit, en même temps que le jeu du projet.

Conclusion du chapitre cinquième

Loin de proposer une analyse exhaustive des projets de développement étudiés, ce chapitre a permis de les aborder dans leur spatialité (terrain de jeu), plus ou moins complexe, et de dresser un panorama synthétique des objectifs de développement (objectifs du jeu) associés à ces projets. On peut retenir que les modèles différenciés d'aménagement et de développement, identifiés dans les deux chapitres précédents (règles du jeu), se retrouvent dans la forte territorialité des Pays français et le souci de détachement des projets allemands vis-à-vis des territoires institutionnels. Mais, dans les priorités de développement exprimées, chaque projet s'inscrit en fait dans une perspective territoriale valorisant des lieux ou espaces symboliques, ainsi que des structures territoriales spécifiques : tous les projets analysés visent ainsi la constitution d'un territoire fonctionnel et/ou identitaire, par-delà les différences de modèles (territorial ou réticulaire) exprimées en amont. Ce souci de territorialisation permet de concevoir l'ensemble des espaces de projet étudiés comme des terrains de jeu, déjà établis ou en construction. Leur délimitation, plus ou moins aboutie, est à relier au poids des modèles nationaux français et allemands, mais, dans les deux cas, il s'agit bien d'espaces locaux en construction et donc relativement flexibles et évolutifs.

À cet égard, les projets en tant que tels n'ont qu'un intérêt secondaire : ils ne sont qu'un aspect de la requalification des espaces locaux, la partie visible de l'iceberg. Les jeux de projets ne donnent qu'une vision partielle et simplifiée de la réalité des espaces locaux. Par ailleurs, la notion de jeu n'a été ici mobilisée que de manière métaphorique, sans mise en perspective théorique ou méthodologique²³¹. Ce chapitre s'est surtout centré sur l'analyse d'argumentaires relatifs à la construction de dynamiques locales idéales (territoire fonctionnel et/ou identitaire). Les dynamiques locales concrètes n'ont pas encore vraiment été abordées. Il s'agit en fait, pour cela, de valoriser une autre clef de lecture du local : celle des « joueurs » investis dans le jeu des projets. Ce sont, en effet, ces joueurs qui font du projet ce qu'il est. Ils sont les vecteurs essentiels de la dynamique de projets.

Pour aborder cette nouvelle perspective, qui fait l'objet des deux chapitres suivants, les géographes disposent d'un outil conceptuel relativement récent et qui me semble particulièrement opératoire : la notion d'« acteur ».

²³¹ C'est surtout autour de l'idée des jeux d'acteurs (chapitres VI et VII) et des jeux d'échelles (troisième partie) que la notion de jeu est approfondie sur un plan théorique et méthodologique.

Chapitre sixième

Des dynamiques actorielles complexes : utopie participative et réalité exclusive

La notion d'acteur est — avec celles de projet (chapitres IV et V) et d'échelle (troisième partie) — l'une des pierres angulaires de ce travail pour aborder la requalification des espaces locaux. L'acteur fait référence à une catégorie de personnes, et donc à un construit. Étymologiquement, et en son sens le plus basique, il est celui qui agit ou, dans un cadre plus spécifique, celui qui endosse un rôle (acteur de théâtre, de cinéma). En géographie, l'acteur désigne, au sens le plus large, toute personne ou tout groupe qui agit dans et sur l'espace, qui produit l'espace. Ce premier niveau de définition est particulièrement vaste puisque chaque individu peut alors être considéré comme un acteur, un producteur d'espace, ne serait-ce que par ses pratiques, sa mobilité, ses représentations spatiales. Or, pour l'analyse d'un processus de requalification spatiale, il s'agit de concevoir la notion d'acteur dans un sens plus précis, comme l'individu ou le groupe investis directement dans ce processus, non comme le simple habitant d'un espace.

Je différencie ainsi deux catégories de personnes : les agents et les acteurs proprement dits²³², en ajoutant une variable supplémentaire à celle de l'« agir » : la variable « pouvoir » — au sens de compétence (territoriale notamment). Certes, l'agent et l'acteur agissent, conformément à leur étymologie. Mais la notion d'acteur est à concevoir dans un sens plus actif que celle d'agent. Comme l'explique R. Brunet (1993, p. 21), l'agent « *qualifie souvent des acteurs faibles (...), vus comme intermédiaires et même quelque peu subalternes* ». Il s'agit de l'habitant par exemple, celui qui agit quotidiennement en oeuvrant à la construction du territoire, mais le plus souvent inconsciemment et sans disposer d'un réel pouvoir. L'agent est, pour reprendre la définition qu'en propose J. Lévy (2003a, p. 47), « *un individu ou un collectif humain capable d'actions volontaires ou même d'initiatives propres, ce qui le distingue des objets, mais non de compétences stratégiques* ». L'acteur dispose, quant à lui, à la fois d'un agir et d'un pouvoir qui lui donne une capacité de conception et de décision. Il est « *pourvu d'une intériorité subjective, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique*

²³² Naturellement, acteurs et agents ne sont pas dans une relation d'opposition mais plutôt de complémentarité. Ainsi, tout acteur est aussi agent, en tant qu'habitant d'un espace, ayant ses propres pratiques et représentations spatiales.

autonome et d'une compétence initiative » (LUSSAULT, 2003a, p. 39). En géographie, l'acteur se caractérise principalement dans son rapport à l'espace, ou plutôt au territoire, conçu comme espace d'action et de pouvoir. Ce rapport ne peut se faire sur le mode de la singularité, dans le sens où tout acteur est pluriel. Il est caractérisé par une « *fragmentation entre différentes faces* » (LUSSAULT, 2003a, p. 41), telles que sa personnalité, son statut familial, sa profession, son statut social. Par ailleurs, il n'est jamais isolé mais, au contraire, intégré dans des réseaux d'action et de pouvoir : « *un acteur n'agit qu'en interaction avec d'autres au sein du système sociétal* » (*ibid.*). Cette idée est essentielle : elle est au fondement de la dialectique de l'ensemble de ce travail de recherche, basée sur l'articulation entre territoire et réseau. Les réseaux d'acteurs sont conçus comme une donnée centrale de l'appréhension des acteurs élaborant les projets de développement. Je m'inscris, à cet égard, dans la continuité des recherches contemporaines sur la notion d'acteur dans le cadre de la géographie sociale²³³ et de la sociologie des réseaux sociaux²³⁴.

Pour la première, et en reprenant notamment les analyses de l'ouvrage de synthèse *Les acteurs, ces oubliés du territoire* (2003) dirigé, entre autres, par H. Gumuchian, les analyses actorielles partent de l'idée que tout acteur est territorialisé et que, de ce fait, l'analyse des acteurs en géographie « *rendrait possible une autre lecture du territoire, de son organisation, de son fonctionnement* » (p. 5). Dans son rapport à l'espace, par ses pratiques, ses trajectoires, ses actions, ses discours, ou encore ses représentations, l'acteur crée une territorialité qui lui est propre. Cette perspective est primordiale pour le géographe puisque, comme l'explique B. Elissalde (2002, p. 196), « *les comportements des acteurs sociaux peuvent se lire comme des messages qui, à condition d'être décryptés, veulent dire quelque chose sur le territoire* ». L'acteur s'approprie, matériellement ou symboliquement, un territoire, sur lequel il met en place des systèmes d'action aboutissant, du fait de cette appropriation, à des enjeux de pouvoir. Il découpe l'espace pour marquer cette appropriation, délimite son « terrain de jeu » (voir chapitre V). Il élabore des stratégies pour la mise en œuvre et la réussite de ses actions. Ces différentes formes d'appropriation correspondent à des territorialisations qui « *peuvent être assimilées à des systémogénèses* » (*ibid.*, p. 202), dans la mesure où l'acteur procède alors à des « *arrangements territoriaux* », dans

²³³ Je pense ici notamment aux travaux de géographes tels que G. Di Méo (1991a, 1998, 2005), F. Giraut (2005), H. Gumuchian, E. Grasset, R. Lajarge et E. Roux (2003), J. Lévy (2003), M. Lussault (2003), ou encore M. Vanier (1995).

²³⁴ Voir notamment les travaux du sociologue P. Mercklé dans son ouvrage de synthèse, *Sociologie des réseaux sociaux* (2004).

lesquels il produit des territoires qui interfèrent avec lui. Naturellement, la singularité, évoquée par ce « il », fait référence à une « catégorie acteur » plutôt qu'à une individualité. Tout acteur étant un individu socialisé²³⁵, je conçois la notion d'acteur dans une perspective interactionniste.

Dans ce cadre, la sociologie des réseaux sociaux propose un certain nombre d'outils particulièrement opératoires pour les géographes. Elle se définit comme « *un ensemble de méthodes, de concepts, de théories (...), qui consistent à prendre pour objet d'étude non pas des individus (leur âge, leur profession, etc.), mais les relations entre les individus et les régularités qu'elles présentent* » (MERCCKLÉ, 2004, p. 3). Un réseau social correspond alors à « *un ensemble d'unités sociales et des relations que ces unités sociales entretiennent les unes avec les autres, directement ou indirectement, à travers des chaînes de longueurs variables. Ces unités sociales peuvent être des individus, des groupes informels d'individus ou bien des organisations plus formelles* » (*ibid.*). Je tiens ici à préciser que mon analyse des réseaux d'acteurs, dans le cadre de cette recherche, ne mobilise que certains des outils, en particulier conceptuels, de la sociologie des réseaux sociaux. La méthodologie quantitative (théorie des graphes, matrices d'analyse des réseaux, équivalences structurales), qui constitue un large pan de la sociologie des réseaux sociaux, n'a pas été privilégiée dans ce travail, davantage tourné vers les processus de territorialisation liés aux réseaux d'acteurs (géographie sociale), plutôt que vers les processus de réticulation au sens strict (sociologie des réseaux sociaux). Il n'en reste pas moins que certaines méthodes, telles que la représentation graphique des réseaux de relations entre acteurs, me sont apparues particulièrement opératoires pour saisir les processus de territorialisation à l'œuvre dans les projets de développement, que ce soit en France ou en Allemagne²³⁶. J'ai pu notamment en prendre conscience au cours de ma participation au séminaire interdisciplinaire de jeunes chercheurs « Penser les réseaux », organisé par le Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherches sur l'Allemagne (CIERA) en septembre 2005. Les conclusions de ce séminaire ont mis en évidence deux manières différentes d'utiliser la notion de réseau dans les sciences sociales, économiques, politiques, ou

²³⁵ M. Lussault (2003a) définit les individus socialisés comme « *les plus petites unités langagières complexes de la société, en interaction(s) permanente(s)* ».

²³⁶ J'aurai l'occasion de préciser plus loin cette idée, dans la représentation des systèmes d'acteurs identifiés sur les terrains de recherche. La théorie des graphes repose sur les degrés de relations (nombre d'arcs ou d'arêtes) entre les individus étudiés (sommets). On désigne alors les propriétés des réseaux en recourant aux notions de densité ou de connexité.

encore en littérature²³⁷. La première modalité, qui est notamment celle des sociologues, conçoit le réseau comme un groupe d'individus, comme un acteur collectif associé à une structuration interne. La seconde modalité — celle vers laquelle se tourneraient peut-être davantage les géographes²³⁸ — définit le réseau de manière plus métaphorique, non comme une entité, mais comme une façon de voir la réalité ou comme une boîte à outils. Par ailleurs, deux visions différenciées du réseau ont également été mises en perspective : celle des acteurs en tant que tels, pour lesquels le réseau est une entité (sociale ou spatiale) structurée d'une certaine manière ; et celle du chercheur étudiant ces acteurs, pouvant lui-même mobiliser la notion de réseau comme un outil pour déconstruire la vision des acteurs. En analysant les acteurs intervenant dans la dynamique de requalification des espaces locaux en France et en Allemagne, mon objectif est alors de tenter d'articuler au mieux ces différentes perspectives, en les ancrant sur une dimension spatiale, voire territoriale.

Pour synthétiser cette présentation théorique de la notion d'acteur, je considère que toute analyse actorielle doit prendre en compte différentes facettes de l'acteur, illustrant chacune des rapports différenciés au territoire : ses comportements, attitudes, conduites spécifiques, en tant qu'individu ; sa fonction sociale ; son poids dans un contexte particulier, en voyant notamment que le rôle de l'acteur varie selon ses échelles d'action. L'analyse de ces différentes facettes de l'acteur permet de le situer dans des réseaux plus ou moins hiérarchisés. Ces réseaux ou ces systèmes d'action (HINNEWINKEL, 2004)²³⁹ mettent en place des interactions entre acteurs aux compétences différentes. Et ce sont les relations entre acteurs, plus que les acteurs pris isolément, qui fondent la mise en œuvre de l'action aboutissant à la requalification d'un espace donné. En participant à des réseaux d'action ouverts — car en perpétuelle (re- / dé-)construction — les acteurs appartiennent ainsi à des groupes, tout en jouissant d'une certaine autonomie, selon leur statut. La figure 13 synthétise cette approche de la notion d'acteur, dans le cadre d'une approche constructiviste et interactionniste. Je pars de la dualité de la notion d'acteur (au sens large) : l'acteur-agent et l'acteur au sens strict. Cette dualité correspond à deux entrées possibles en géographie sociale. J'ai choisi de

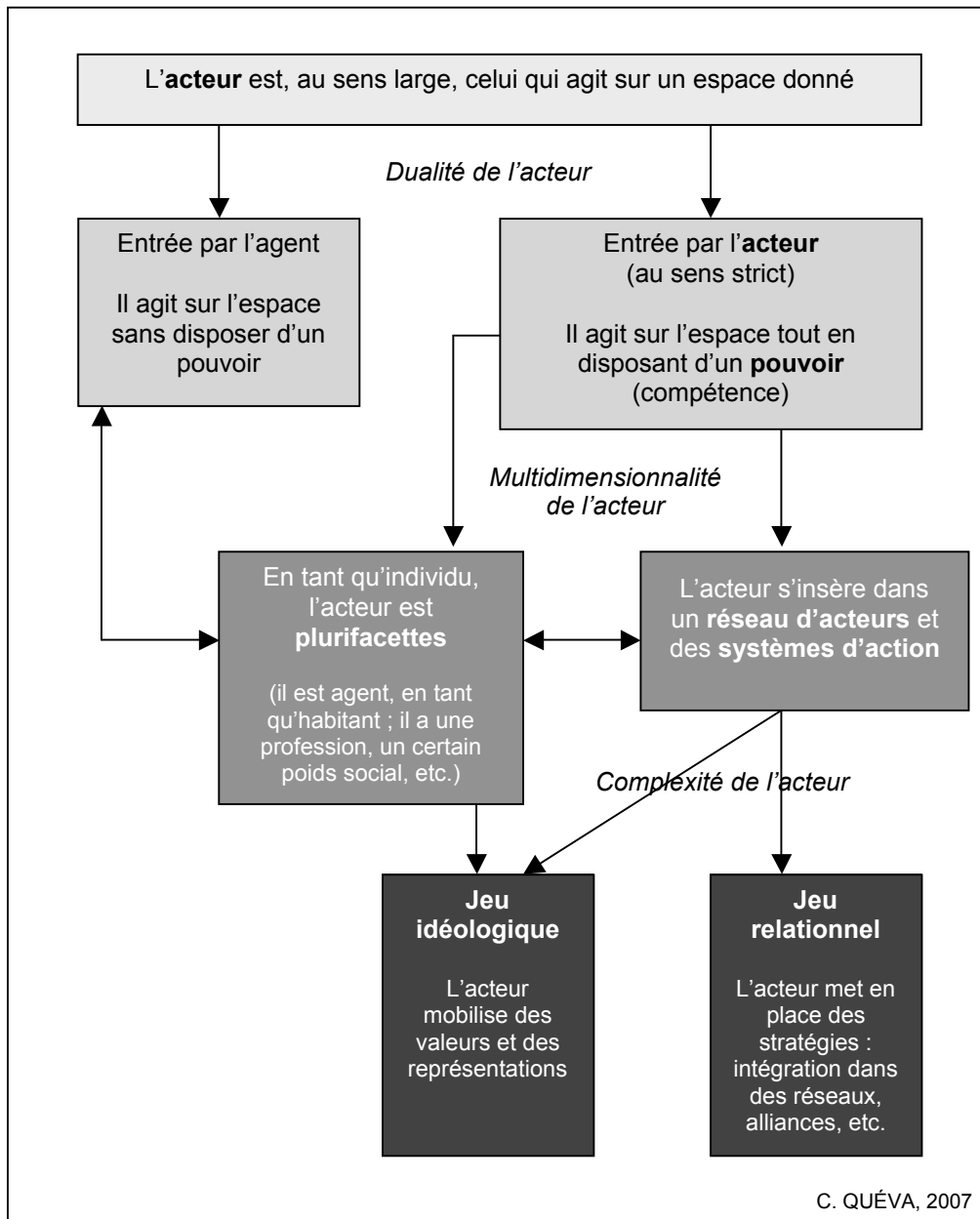
²³⁷ Voir notamment le compte-rendu des interventions et des débats du séminaire sur le site du CIERA : <http://www.ciera.fr/ciera/spip.php?article287>. Les conclusions du séminaire ont été faites par C. Lemerrier, dont le site web (<http://lemercier.ouvaton.org/index.php>) propose des outils très intéressants (bibliographies, méthodes, etc.) pour l'analyse des réseaux, en particulier en histoire.

²³⁸ Une autre modalité géographique d'utilisation de la notion de réseau, que j'aurai l'occasion d'approfondir plus loin, envisage le réseau dans sa dimension spatiale (réseau de transport, de villes, etc.).

²³⁹ J.-C. Hinnewinkel analyse le rôle des systèmes locaux d'action, dans la distinction et la durabilité des terroirs viticoles du bordelais (acteurs publics, négociants, syndicats de producteurs).

m'inscrire dans la deuxième, centrée sur les acteurs disposant d'un agir et d'un pouvoir, en lien avec mon thème de recherche sur la requalification des espaces locaux. À partir de là, la multidimensionnalité de l'acteur est une idée centrale : elle exprime l'idée que l'acteur est plurifacettes et qu'il s'insère dans un réseau d'acteurs. Une certaine complexité de l'acteur apparaît alors, celui-ci mobilisant des représentations et des réseaux de relations spécifiques pour mettre en œuvre ses actions.

Figure 13. La notion d'acteur : schéma de synthèse.



Pour permettre de mieux appréhender cette complexité actorielle, et de mieux mettre en place le travail d'enquêtes de terrain (voir chapitre I), une double classification des acteurs a été envisagée, selon des critères territoriaux et statutaires. La classification « territoriale » des acteurs est fondée sur le lien entre pouvoir et territoire.

G. di Méo (1991a) identifie ainsi trois types d'acteurs :

- l'acteur endogène disposant d'un pouvoir interne, politique ou associatif, circonscrit au territoire concerné, généralement à l'échelon local ;
- l'acteur exogène, dont le pouvoir est externe, mais ayant autorité sur le territoire concerné et sur ses échelons supérieurs ;
- enfin, l'acteur transitionnel, avec un pouvoir situé en position intermédiaire.

À cette typologie territoriale des acteurs peut s'ajouter une classification plus statutaire — fondée sur la fonction des acteurs au sein d'un système d'action. Deux principales catégories peuvent alors être envisagées :

- celle des acteurs institutionnels et politiques (Union européenne, État/*Bund*, Conseils régionaux et généraux/*Länder*, DATAR/*BBR*, élus locaux)
- et celle des acteurs socio-économiques (entreprises, associations diverses, individus investis dans le projet).

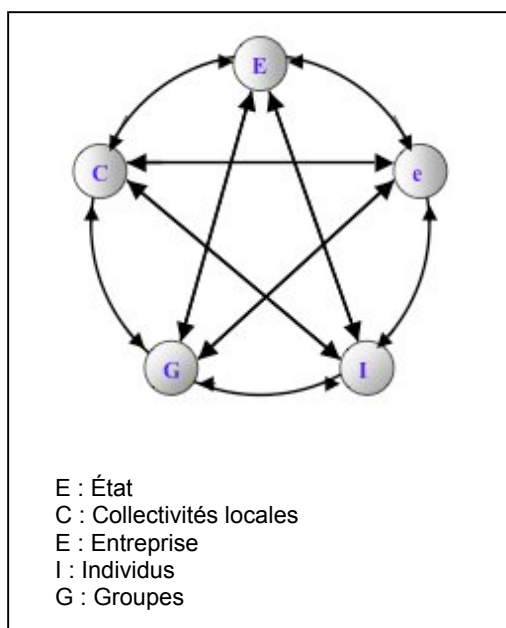
Dans le cadre de cette recherche, et en particulier dans la mise en œuvre des entretiens, c'est le positionnement des acteurs vis-à-vis des projets de développement qui a été conçue comme l'élément central. C'est ce qui m'a amené à mobiliser les trois types d'acteurs évoqués dans le chapitre I : les porteurs du projet, les vecteurs et les acteurs à l'écart du projet.

L'énumération de ces groupes d'acteurs n'a pas grand sens en soi, d'autant que ces groupes peuvent être perméables les uns aux autres. En fait, le statut des acteurs ne prend sens que dans le cadre d'un système permettant une hiérarchisation des compétences des acteurs. Dans une perspective moins typologique²⁴⁰ que conceptuelle, c'est ici l'approche des interrelations entre les acteurs qui est centrale. À cet égard, l'approche systémique proposée dans le premier tome de la *Géographie universelle* (1990, « Mondes nouveaux », p. 42) pour aborder les acteurs me semble particulièrement opératoire. R. Brunet identifie cinq éléments en interrelation au sein d'un système général d'acteurs : l'État (E), les collectivités territoriales (C), les groupes (G), l'entreprise (e) et l'individu (I). Les acteurs identifiés sont des acteurs collectifs ou individuels, politiques, associatifs ou économiques. Ils apparaissent, sur la figure 14, dans une dimension systémique, particulièrement intéressante comme point de départ de l'analyse des acteurs, le tout restant de l'ordre de la grille d'analyse générale.

²⁴⁰ La catégorisation des acteurs était surtout destinée à faciliter l'appréhension des acteurs à enquêter. Elle sera mobilisée de nouveau un peu plus loin pour l'analyse des réseaux d'acteurs investis dans les projets de développement étudiés.

Figure 14. Grille d'analyse des systèmes d'acteurs

Grille systémique proposée par R. Brunet dans *Mondes nouveaux* (1990) pour analyser les acteurs.



En effet, cette mise en réseau des acteurs est un outil plus qu'une fin en soi, toute son utilité reposant sur la différence d'intensité des relations entre ces différents acteurs. Il s'agit alors d'approfondir cette grille, en analysant notamment le poids de ces différents types d'acteurs dans les systèmes d'action et de pouvoir associés aux projets de développement. Ce chapitre dresse un panorama des relations entre les acteurs investis dans les projets (Pays du Libournais et du Périgord noir / Projets de développement régional en Thuringe du Sud-Ouest). Avant de questionner ces relations de manière plus dynamique, au regard de la métaphore du jeu (chapitre VII), il s'agit pour l'instant d'en proposer un premier niveau de lecture, sous la forme de deux « clichés » temporels : au moment de l'élaboration du projet (pré-projet) d'une part, et de sa mise en œuvre concrète par le passage à l'action (post-projet) d'autre part. On peut en effet noter que la logique d'intégration qui se dégage des nouveaux textes de l'aménagement et du développement (chapitre IV) s'élabore selon une modalité évolutive sur le terrain. Elle est d'abord du ressort de l'idéal intégrateur durant la phase du pré-projet, avec le souci d'intégration d'« agents » aux côtés des « acteurs » traditionnels disposant d'un pouvoir (les élus). Cette phase permet ainsi de faire de ces agents des acteurs au sens plein du terme, car ils sont alors investis d'un pouvoir dans le cadre de la démarche participative associée au développement local par le projet²⁴¹.

²⁴¹ Cette idée a été évoquée, au regard des textes de l'aménagement et du développement dans le chapitre IV, avec l'analyse des projets comme espaces de participation (idée de liens).

Néanmoins, dans une phase post-projet, lors du passage à l'action, les agents se voient, dans la plupart des cas, mis à l'écart. Cette mise en question de la gouvernance locale aboutit à un certain désenchantement de la part des nouveaux acteurs investis dans les projets. Même si cette dynamique est plus ou moins marquée selon les terrains, on peut alors parler d'une réalité exclusive : le passage à l'action implique une revalorisation des acteurs traditionnels (élus locaux), les nouveaux acteurs apparus dans la phase du pré-projet étant alors susceptibles de redevenir de simples agents.

6.1. L'utopie participative ou le souci d'intégration des agents dans la phase du projet

Dans la continuité des textes sur l'aménagement et le développement — notamment la LOADDT de 1999 en France, et la réforme de la *Raumordnungsgesetz* en 1998 en Allemagne (Annexe 1) — les acteurs locaux sont appelés à intervenir de façon centrale dans la mise en œuvre de projets de développement que sont les Pays en France, et les Projets de développement régional en Allemagne. En plus de leurs perspectives de développement pour les espaces concernés (voir chapitre V), ces projets s'associent à une nouvelle dynamique d'acteurs, dans le cadre d'une démarche ascendante, participative et contractuelle, basée sur des partenariats publics/privés. À cet égard, les différents projets étudiés sont marqués par des héritages différenciés en matière de travail collectif entre acteurs locaux. La plus ou moins grande structuration des réseaux locaux d'acteurs, préalablement aux projets actuels, explique que certains soient plus fédérateurs que d'autres. Mais, dans les différents cas étudiés, l'élaboration des projets est bien synonyme d'une nouvelle organisation des relations entre acteurs, en lien avec un idéal d'intégration de tous les agents souhaitant s'investir dans le projet. C'est ce qui m'amène à parler d'une utopie participative, l'utopie étant entendue au sens de « *modèle et/ou projet révolutionnaire, audacieux et idéal* », faisant référence à un « *territoire imaginaire parfaitement organisé, où règne la concorde entre les habitants* » (PACQUOT, 2003, p. 969). Appliquée aux relations entre les acteurs locaux, l'utopie participative exprime cet idéal de mise en réseau des acteurs, un idéal qui a été fortement approché, si ce n'est atteint, durant la phase d'élaboration des projets (phase du pré-projet).

6.1.1. Les héritages de coopérations locales : de réels antécédents de travail collectif

Les héritages en termes de travail collectif à l'échelon local sont différenciés en France et en Allemagne (chapitre IV). En France, diverses démarches nationales avaient valorisé le local avant-même les mutations du milieu des années 1990. Les Plans d'aménagement ruraux de 1970 et les contrats de pays de 1975 visaient à renforcer la place des acteurs locaux, dans une démarche volontairement ascendante. Comme le rappellent M. Barreau et F. Taulelle (2004, p. 22), « dans le cas des PAR, le texte d'application précise que "les populations locales peuvent s'investir dans le développement de la zone" ». En Allemagne, malgré des coopérations locales intercommunales dans les années 1920, les multiples refontes des maillages administratifs (voir chapitre III) ont largement brouillé les repères territoriaux des sociétés locales, par ailleurs largement mises à l'écart des processus de décision, en particulier à l'Est entre 1945 et 1990. La pratique de la planification territoriale en RDA était ainsi un moyen, pour le pouvoir central, de transmettre par la voie hiérarchique un certain nombre d'objectifs économiques à réaliser au niveau local, sans que les initiatives soient encouragées. En termes d'apprentissage du travail collectif à l'échelon local, et malgré un héritage commun de planification et de centralisation, la France et l'Allemagne orientale sont ainsi à différencier. Il faut toutefois largement nuancer une vision trop figée des acteurs de l'ex-RDA. Certes, comme le note J. Rowell (2002), chez les chercheurs en histoire du politique en particulier, au temps de la RDA, l'image commune associée à l'échelon local est, encore plus que dans les autres pays du bloc socialiste, celle d'un échelon totalement dépourvu d'initiatives pour les acteurs. Or, cette représentation est à critiquer. Selon J. Rowell (2002, p. 102-104), dans la vision traditionnelle du local en RDA :

Le "centralisme démocratique" de la RDA se serait traduit par une disparition de l'autonomie des acteurs "périphériques", transformés en "courroies de transmission", tandis que se serait instaurée avec la population une relation fondée sur le commandement et l'obéissance (...). [Néanmoins,] en cherchant à produire continuellement l'apparence d'une proximité avec la population, le rôle des représentants territoriaux [et notamment du parti socialiste allemand, la SED] ne se limitait pas seulement à une fonction de "courroie de transmission" des directives centrales. Ils tissaient des liens de clientélisme avec des individus et des groupes et entretenaient des rapports étroits avec les entreprises et administrations étatiques locales, ce qui les transformait petit-à-petit en porte-parole du territoire sous leur domination (...). Dans la structure politico-administrative complexe de la RDA, les acteurs "périphériques" disposaient en effet de marges objectives de manœuvre, d'une capacité à retenir des informations pertinentes et à mobiliser sélectivement les populations et ressources locales.

Il s'agit ici d'interroger ces héritages sur les terrains de recherche en essayant de se détacher d'une vision qui différencierait trop un héritage de dynamisme des acteurs locaux en France et une inertie des acteurs locaux en Allemagne orientale.

6.1.1.1. Une impulsion exogène pour le développement local : le programme LEADER

Chacun des projets étudiés se caractérise, sur une plus ou moins longue temporalité, par de réels héritages de travail collectif à l'échelon local. Il est ici intéressant de noter que, sur le temps court, ces héritages relèvent souvent d'une impulsion exogène, en relation avec les échelles supérieures — européenne en particulier — encourageant le développement local. On peut d'ailleurs commencer à jouer sur les échelles d'analyses²⁴², en notant que la démarche participative mise en œuvre à l'échelon local présente un certain nombre de similitudes avec celle proposée par l'Union européenne, notamment dans le cadre du programme LEADER : culture de projet, démarche globale et contractuelle réunissant l'ensemble des acteurs d'un territoire (LEURQUIN, 2002). La démarche de Pays s'inscrit ainsi, pour un certain nombre de territoires ruraux, dans la continuité directe des expériences conduites dans le cadre de ce programme, notamment les première (1991-1994) et deuxième (1995-1999) générations. Le texte 9 rappelle les grandes lignes de ce programme. En mobilisant une logique de projet et en nécessitant un minimum d'organisation collective, au sein des groupes d'action locale, LEADER a pu ainsi jouer le « rôle de déclencheur dans certains territoires ruraux » (ETD, 2005a, p. 19).

Texte 9. Le programme LEADER

« Le programme LEADER (Liaison entre Actions du Développement de l'Economie Rurale) est une initiative communautaire visant à soutenir et expérimenter de nouvelles voies de développement rural, innovantes, démonstratives et transférables. LEADER+ s'est déployé sur les années 2000-2006, en faisant suite à deux premières générations de programme d'initiative communautaire (LEADER I et II). Leur vocation est d'ouvrir de nouvelles voies pour les interventions européennes. La démarche LEADER est intégrée, à partir de 2007, à la politique de développement rural (axe 4 du FEADER).

Le programme LEADER, destiné aux zones rurales, permet, en France, de soutenir 140 territoires porteurs d'une stratégie de développement organisée autour d'un thème fédérateur. Ces territoires ont mis en place des Groupes d'Action Locale (GAL) dont le fonctionnement est organisé autour de la participation aux décisions d'une majorité de partenaires privés (représentants d'organismes socioprofessionnels, d'associations, d'entreprises) ».

Source : <http://www.una-leader.org/>.

Nb. Ce sont ces GAL qui ont joué le rôle de premier catalyseur des initiatives en favorisant les échanges, les discussions, et la prise de conscience quant à la nécessité d'une prise en main locale de l'action.

²⁴² Cette perspective fait l'objet de la troisième partie, centrée sur les jeux d'échelles à l'œuvre dans la requalification des espaces locaux.

Dans ce cadre, le Libournais constitue un exemple emblématique. Certes, avant LEADER, d'autres initiatives avaient vu le jour, mais elles en restaient à des perspectives thématiques (jeunesse, économie, tourisme), comme l'exprime la *Charte du Pays du Libournais* (« Documents d'orientation », p. 74) :

En 1990, est créée la Mission Locale qui fédère rapidement près de 100 communes autour d'un travail auprès des jeunes, en recherchant des réponses territorialisées, pour et sur l'ensemble de l'arrondissement. En 1991, l'association Initiatives pour le Développement Économique de l'Arrondissement de Libourne (I.D.É.A.L.) est créée à l'initiative de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Libourne, s'attache à conforter l'identité du territoire, détecter les potentialités des entreprises et dynamiser les initiatives porteuses de développement. Elle regroupe, à sa création, les 28 communes présentant le potentiel de développement le plus significatif de l'arrondissement. En 1992, une vingtaine de communes s'associent pour mener une étude diagnostic du territoire en matière de développement touristique. Cette étude débouche en 1995 sur la création du Syndicat de Développement Touristique du Grand-Libournais, porteur des procédures Pôle de Séjour Organisé (P.S.O.) et Pôle Touristique Rural (P.T.R.). À la fin des procédures, 92 communes sont ainsi regroupées dans une démarche concertée de développement et d'organisation de l'accueil touristique.

Par ailleurs, dans une perspective plus intégrée et transversale de « développement rural », plusieurs personnes enquêtées ont mis en évidence le rôle de LEADER II dans la mobilisation des acteurs locaux autour d'une logique participative. Comme on peut le voir dans l'extrait de l'entretien auprès de Mme R. (texte 10), LEADER est présenté comme un élément catalyseur dans l'émergence d'une démarche participative globale dans le Libournais, avec l'association pour le développement du Nord-Libournais, créée en 1997 et transformée en 1998 en syndicat mixte.

Texte 10. Extraits de l'entretien effectué auprès de Mme R., responsable de l'ancien syndicat mixte pour le développement du Nord Libournais

Après avoir évoqué les débuts d'un syndicat mixte pour le développement du Nord-Libournais en 1997/98, dont elle avait été la responsable, Mme R. revient sur les antécédents de démarche participative dans le Libournais.

« Il faut bien un début, et ça (le syndicat mixte pour le développement du Nord-Libournais), ça a été une première marche. Là-dessus, LEADER (II) en rajoutait une couche en réflexion collective, en projet de territoire, et l'Europe a, pour ça, une dimension extrêmement pertinente dans ses attentes, dans sa manière de faire, très pédagogique (...). Au niveau technique, il y avait vraiment de très bons documents sur ce qu'est une politique transversale, une politique de développement local. Après, l'appropriation, c'est une autre affaire... Il y avait plusieurs outils, mais par manque de temps, on a un mal terrible à faire approprier par les élus locaux des notions qui, à Bruxelles, sont employées quotidiennement. Il y a un réel écart entre les attentes de l'Europe et les connaissances locales, l'état d'avancement intellectuel des démarches de développement dans ce coin-là de la Gironde (et ce n'est pas un jugement de valeur mais une observation) : on demandait de passer de l'âge de pierre à un vrai système. Mais LEADER a vraiment été un plus et ça a été, je pense, valable pour tous les territoires concernés ; il y avait un vrai réseau de techniciens LEADER ».

Entretien enregistré, 25 mars 2005

Ce syndicat mixte m'a été présenté, dans plusieurs entretiens, comme le principal antécédent de travail collectif, préalable à la constitution du Pays du Libournais au début des années 2000²⁴³. Quarante-cinq communes réparties sur quatre cantons du nord de l'arrondissement de Libourne en faisaient alors partie. Elles s'étaient rapprochées dans un double cadre encourageant le développement : les Programmes collectifs de développement (PCD) régionaux²⁴⁴, et le programme européen LEADER II, qui ne concernait en fait que deux cantons. Le syndicat mixte pour le développement du Nord-Libournais était une structure intercommunale tournée vers un objectif transversal et d'échelle plus large que les intercommunalités classiques — généralement celle du canton. L'objectif était, à l'échelle des quatre cantons, de dresser un état des lieux et des propositions d'actions pour la préservation et la valorisation du Nord-Libournais et notamment de son environnement. Comme on peut le noter dans les extraits de l'entretien réalisé auprès de Mme R. (texte 10), ce syndicat apparaît comme un premier succès dans la prise de conscience de la nécessité d'un travail collectif d'échelle supra-intercommunale, mais aussi comme le révélateur de premières tensions — susceptibles de se retrouver dans la mise en place du Pays. Ce témoignage est intéressant en ce qu'il révèle quelques éléments-clés susceptibles de réapparaître lors de l'analyse des autres expériences de développement local étudiées en France et en Allemagne. Le développement local répond ici à trois catalyseurs, qui correspondent aussi à trois échelles et trois types d'acteurs :

- un appel extérieur — européen, dans le cadre du programme LEADER (mais aussi régional, avec les PCD) — à la constitution de projets de développement ;
- la présence de techniciens capables de comprendre les exigences de ces acteurs exogènes et de les transmettre aux acteurs locaux ;
- la prise de conscience d'un partenariat nécessaire entre les acteurs locaux avec, au premier plan, les élus.

L'idée d'un décalage entre les représentations, les pratiques et les outils de chacun est évoquée, par Mme R., comme une contrainte pour la mise en œuvre du projet mais non comme un frein. Le tout est vraisemblablement affaire d'« éducation » à la pratique du projet, les techniciens ayant alors un rôle central à jouer — sachant que la personne enquêtée faisait alors partie de ce groupe des techniciens du territoire. Le programme LEADER II (1994-1999) a également concerné mes autres terrains de recherche. En

²⁴³ Le deux Pays étudiés ont été reconnus en 2001 en périmètre d'étude, et en 2004 en périmètre définitif.

²⁴⁴ Les PCD ont été évoqués précédemment comme les héritiers (régionaux) des plans (nationaux) d'aménagement rural. Ils fixaient une stratégie d'accompagnement et de développement territorial à l'échelle de quelques cantons et ont concerné aussi bien le Libournais que le Périgord noir.

dehors du « GAL du Syndicat Mixte pour le Développement du Nord-Libournais²⁴⁵ », on peut citer le « GAL LEADER II du Pays du Périgord noir », celui-ci étant alors basé dans les locaux de l'actuelle Maison du Périgord noir, association porteuse du Pays. En Thuringe du Sud-Ouest, la totalité des espaces ruraux de la région d'aménagement était concerné par le programme LEADER II, avec le « *Lokale Aktionsgruppe des Wartburgkreises* » (arrondissement du Wartburgkreis), le « *Lokale Aktionsgruppe für die Region Hildburghausen-Sonneberg* » (arrondissements de Hildburghausen et de Sonneberg) et le « *Lokale Aktionsgruppe Landkreis Schmalkalden-Meiningen* » (arrondissement de Schmalkalden-Meiningen)²⁴⁶.

À chaque fois, l'existence de ces coopérations locales (GAL), dans la période précédant immédiatement la promulgation des grandes lois sur le développement local (1995/99 en France et 1998 en Allemagne), aurait pu être synonyme, comme dans le Libournais, d'une réelle mise en réseau des acteurs locaux au sens large, chaque GAL se devant d'associer des acteurs publics et des acteurs privés (voir texte 9). Or, dans le Périgord noir et en Thuringe du Sud-Ouest, les témoignages des personnes enquêtées invitent à relativiser le rôle du programme LEADER quant à l'émergence des structures actuelles de coopération. Dans le cas du Périgord noir, en dehors des Programmes Collectifs de Développement aquitains (PCD), c'est surtout la promulgation de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, 1995) qui a été centrale dans la constitution de réseaux locaux d'acteurs, le Périgord noir ayant été retenu comme « Pays-test » (chapitre IV). En Thuringe du Sud-Ouest, seule une personne, parmi les enquêtés, a évoqué explicitement le programme LEADER — en lien avec les aides du *Bund*, notamment dans le cadre du programme « Régions d'avenir » (1997-2000)²⁴⁷ — comme élément moteur dans l'émergence des projets de développement local : « *il y a eu des aides extérieures, avec le programme « régions d'avenir » ou LEADER. Ça a permis de mobiliser les acteurs* » (Herr B., chargé du développement régional dans l'arrondissement de Schmalkalden-Meiningen).

²⁴⁵ Groupe d'Action Locale. Voir texte 9. L'Aquitaine comptait 13 GAL LEADER II, la Thuringe 7.

²⁴⁶ Ces groupes d'action locale thuringiens continuent d'exister dans le cadre du programme LEADER+. En France, mes terrains ne sont plus concernés par ce programme. Le GAL-LEADER+ du Pays du Périgord vert ne concerne que 5,4 % de la population du Périgord noir. Le GAL-LEADER+ du Pays du Grand Bergeracois ne concerne que 1,8% de la population du Pays du Libournais (données ETD, 2006).

²⁴⁷ Déjà évoqué dans le chapitre V, rappelons que ce programme national a soutenu financièrement 29 projets de développement local jugés innovants en termes de développement durable. La région Rhön était l'une des huit régions-modèles (*Modellregionen*), recevant une aide encore plus importante, notamment en termes de conseil (« Coaching »). Voir le site : <http://www.zukunftsregionen.de/>.

6.1.1.2. *Un ancrage temporel plus marqué sur les terrains allemands : le Bezirk de Suhl (RDA) comme référence*

Les autres personnes enquêtées en Allemagne ont généralement fait référence, paradoxalement, à une tradition de coopération remontant au temps de la RDA : l'apprentissage du travail collectif aurait ainsi été, selon elles, facilité par la superposition des deux territoires de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest avec l'ancien *Bezirk* de Suhl (chapitre III). Ceci peut paraître surprenant, dans la mesure où le *Bezirk*, en tant que circonscription administrative, relais de l'État central, ne disposait d'aucune prérogative en matière d'initiatives locales. En réalité, dans la continuité des analyses de J. Rowell (2002), évoquées plus haut, il s'agit de relativiser cette vision, comme l'expriment les extraits d'entretiens ci-dessous (texte 11). On peut y noter que l'époque de la RDA constitue, même pour parler des actuels projets de développement, une référence importante pour les acteurs locaux enquêtés.

Texte 11. Le travail collectif en Thuringe du Sud-Ouest, un héritage de l'ex-RDA ?

Des héritages de coopération liés à l'économie

« L'identité repose pour beaucoup sur l'économie. Le *Bezirk* de Suhl, sous la RDA, était un espace homogène politiquement et économiquement », Frau H. (Chambre de commerce et d'industrie de Thuringe du Sud ; enquêtée le 04.07.2005).

« La *Fachschule* (école technique supérieure) de *Schmalkalden* existait déjà à l'époque de la RDA (...). L'innovation s'est faite toute seule. Par exemple, la zone industrielle actuelle est autour de l'ancienne usine communale du temps de la RDA. Tout le monde se connaît, c'est un avantage ». Herr K. (Développement urbain de *Schmalkalden* ; enquêté le 22.08.2005).

Des héritages de coopération liés au tourisme

« Les réseaux d'acteurs fonctionnent bien. Déjà du temps de la RDA, il y avait des associations, comme le *WTT* (*Werratal Touristik Verein*) », Herr B. (Développement régional de l'arrondissement de *Schmalkalden-Meiningen* ; enquêté le 23.08.2005)

« Le tourisme est un héritage de la RDA : la région était alors la 2^{ème} destination touristique après l'*Ostsee*. Le *Ringberg Hotel* qui domine Suhl est un héritage de ce tourisme du temps de la RDA », Frau G. (Promotion du tourisme du *Land* de Thuringe, antenne de Suhl ; enquêtée le 04.07.2005)

Extraits d'entretiens (sur un total de 24 entretiens, réalisés entre juin et septembre 2005 en Thuringe du Sud-Ouest ; voir chapitre I). Traduction personnelle.

Cet ancrage dans une temporalité ancienne n'est pas aussi marqué sur les terrains français : dans le Libournais comme dans le Périgord noir, le projet de Pays s'inscrit dans une temporalité relativement courte : dans les entretiens comme dans les *Chartes*, ce sont les années 1990 qui sont évoquées comme la mutation majeure dans la mise en place de coopérations locales. Dans le Périgord noir, les contrats de pays des années 1970 sont certes évoqués dans le « *bilan des politiques contractuelles* » (*Charte du Pays*

du Périgord noir, p. 13), mais simplement en tant que cadre national, la référence au Périgord noir n'apparaissant qu'à l'évocation des « *Projets Collectifs de Développement* » du « *début des années 1990* ». De même, dans les « Documents d'orientation » de la *Charte du Pays du Libournais*, le « *calendrier des étapes passées* » débute par une catégorie « *la prise de conscience* (de la nécessité d'agir localement pour le Libournais) », rattachée à la période des « *années 1990* » en lien, là encore, avec les PCD et les expériences locales de coopérations thématiques évoquées précédemment. Cette perspective s'inscrit dans la continuité de l'analyse des doctrines effectuée dans le chapitre IV, voyant dans les années 1990 un véritable tournant dans l'émergence du local. Mais comment comprendre, dès lors, que les acteurs rencontrés en Allemagne valorisent, pour parler des projets actuels de développement, une période — celle de l'ex-RDA — *a priori* contradictoire avec l'émergence d'un développement local ? Plusieurs hypothèses d'interprétation sont envisageables.

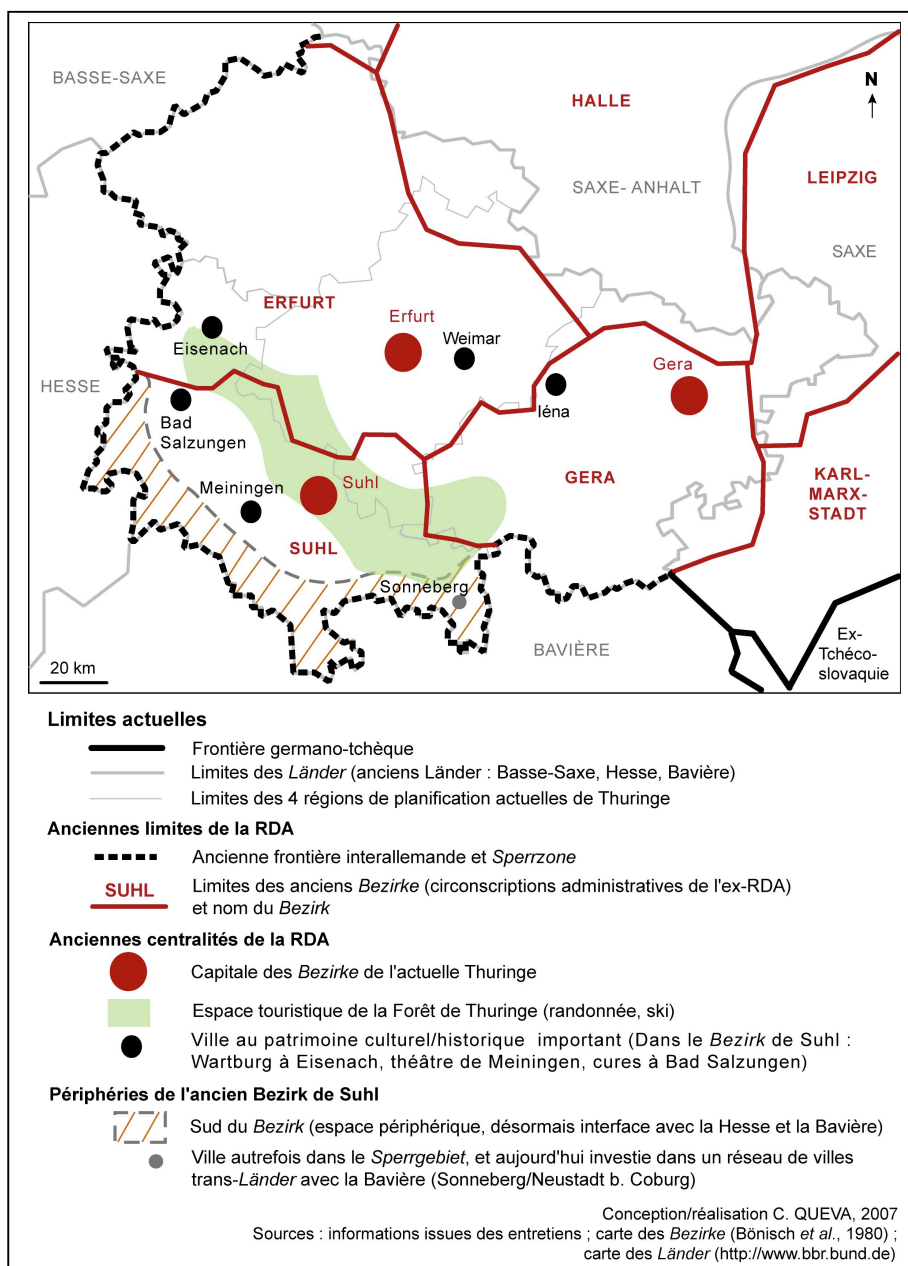
La première est de voir dans cette référence à la période de la RDA une forme de nostalgie ou d'« *Ostalgie* » (nostalgie de l'Est), avec l'idée que la situation actuelle n'a rien à envier à la période socialiste. L'ensemble des entretiens effectués m'amène toutefois à rejeter cette hypothèse, en ce que la plupart des acteurs rencontrés ont presque tous manifesté un réel optimisme dans les pratiques actuelles de développement local par le projet. Dans une perspective inverse, on pourrait formuler l'hypothèse que la référence à l'époque de la RDA constitue un héritage lourd, facteur d'inertie, et à dépasser : aux structures locales très territorialisées et hiérarchisées devrait alors se substituer un modèle de coopération plus novateur. Cette hypothèse pourrait s'appliquer à une minorité d'entretiens, notamment à celui qui a été effectué auprès de Mme M., responsable du marketing de l'Association de villes de Thuringe du Sud (*Städteverbund Südthüringen*) :

Il faut encore prendre certaines personnes par la main. Ça fait maintenant presque une génération que les idées d'autonomie et d'indépendance ont fait leur chemin dans les mentalités. Ça a été une difficulté pour tout le monde au début et il faut du temps pour que les gens arrivent à penser différemment : beaucoup, notamment les plus âgés, veulent encore être dirigés. C'est mon travail de mobiliser les gens, de les pousser à coopérer, de les motiver pour qu'ils initient des choses. Ce n'est pas toujours facile.

En fait, d'une manière générale, c'est plutôt une troisième hypothèse qui doit être privilégiée : la référence à la RDA s'inscrit globalement dans un héritage assumé, synonyme d'une mise en réseau différenciée des acteurs locaux, selon la situation géographique et économique au temps de l'ex-RDA (carte 28). Les personnes enquêtées

sont, pour la plupart, originaires de la Thuringe méridionale : elles ont connaissance et conscience des atouts et des difficultés de celle-ci, ainsi que de sa mise en valeur différenciée durant les quarante années de socialisme. La carte 28 représente les héritages territoriaux de l'ex-RDA en Thuringe (ancienne frontière interallemande, *Bezirke*, *Sperrgebiet*²⁴⁸, centres et périphéries). Elle est importante, en termes de cadrage, pour saisir la mise en place des réseaux d'acteurs actuels, dans le cadre des projets de développement évoqués dans le chapitre V.

Carte 28. Les héritages territoriaux de l'ex-RDA en Thuringe.



²⁴⁸ La zone interdite (*Sperrgebiet*) correspondait à une zone de surveillance de 5 km de large en moyenne (*Sperrzone*). En son sein, une bande de protection de 500 m de large (*Schutzstreifen*) était grillagée des deux côtés. Enfin, une bande de contrôle (*Kontrollstreifen*), le long de la frontière, était strictement impénétrable. Pour plus de détails à ce sujet, voir LACQUEMENT, G., 2002, p. 15-30).

Cette carte permet d'identifier, dans la région de Thuringe du Sud-Ouest actuelle, des héritages de périphicités et de centralités géographique et décisionnelle à l'époque de la RDA, qui gardent un rôle non négligeable dans la formation des projets actuels. Certains espaces ont ainsi conservé une certaine centralité, comme au temps de la RDA. La Forêt de Thuringe, par exemple, est et était un espace touristique majeur. Comme me l'a expliqué Herr G. (Programme « Région apprenante, entre Rennsteig et Rhön »), « *le tourisme est une ressource essentielle. La région (Forêt de Thuringe) était déjà touristique (Tourismus Gebiet) au temps de la RDA* ». Aujourd'hui, comme on avait pu l'évoquer dans le chapitre II, la Forêt de Thuringe est une importante destination touristique en Allemagne, que ce soit pour la randonnée (Rennsteig) ou pour la pratique des sports d'hiver (Oberhof). Elle fait, par ailleurs partie de ce « cœur vert (touristique) de l'Allemagne » (*Grüne Herz Deutschlands*), en position désormais centrale géographiquement, à l'échelle nationale. Dans le même ordre d'idée, Eisenach conserve aussi certains aspects de « centralité » héritée de la RDA. Par la présence de la Wartburg, haut lieu de l'identité allemande, la ville est d'abord associée à une centralité touristique. Par ailleurs, elle relève également, à l'échelle de la Thuringe, d'une centralité historique, étant autrefois rattachée au *Bezirk* d'Erfurt : « *sous la RDA, Eisenach appartenait au Bezirk d'Erfurt. Historiquement, on n'appartient pas à la forêt de Thuringe* », pour reprendre les propos de Frau S. (Développement urbain d'Eisenach).

Pour d'autres espaces, les héritages ont été totalement modifiés. Suhl est ainsi passée du statut de centre urbain majeur à celui de ville moyenne en déclin. Comme me l'a expliqué Herr F., de la chambre de commerce et d'industrie de Thuringe du Sud :

La région est marquée par ses héritages et, à cet égard, l'ancien Bezirk de Suhl a joué un rôle majeur. La région présentait alors une unité naturelle avec la forêt de Thuringe, et une unité politique, aux limites de la RDA et à proximité de la RFA. Suhl était central. Sous la RDA, il y a même eu un projet de « Gebirgsrepublik Suhl » (République de moyenne montagne de Suhl) ! Au temps de la RDA, en termes d'attractivité des espaces, c'était 1. Berlin, 2. Rostock, 3. Suhl. On avait ici un vrai pôle sous la RDA.

À l'inverse, des espaces de périphérie, anciennement frontaliers (Rhön, Sonneberg), sont devenus de nouveaux enjeux de coopération. « *Du temps de la RDA, une grande partie de la Rhön située en Thuringe était dans la zone interdite (Sperrzone)* », comme le note Herr W. Or, la région Rhön constitue aujourd'hui l'un des projets de développement majeur de la Thuringe du Sud-Ouest, voire du *Land* de Thuringe et même du *Bund*, en tant que région-modèle — basée sur la coopération des *Länder* de

Thuringe, de Hesse et de Bavière (voir chapitre V). Dans le cas de Sonneberg, comme me l'a expliqué Herr V. (responsable de la coopération trans-Länder entre Sonneberg et Neustadt b. Coburg) :

Dans l'ex-RFA, les espaces frontaliers avaient des subventions (Grenzland Förderung). Mais dans l'ex-RDA, c'était plus compliqué... À Sonneberg, on était dans le Sperrgebiet : jusque dans les années 70, même si on venait de RDA, on avait besoin d'un passeport pour aller voir des gens à Sonneberg (...). Sous la RDA, le découpage important, c'était le Bezirk et sa capitale, Suhl. Sonneberg était trop éloigné.

Or, actuellement, Sonneberg est investie dans un projet de réseau de villes avec Neustadt b. Coburg, située en Bavière (chapitres I, IV et VII). À la situation de périphérie de la Rhön et de la ville de Sonneberg a ainsi succédé une situation d'interface, directement liée à la proximité « frontalière ».

Il n'en reste pas moins que les héritages de l'ancienne frontière interallemande sont encore particulièrement pesants dans les structures socio-économiques des arrondissements frontaliers. Les taux de chômage restent, d'une manière générale, plus élevés à l'Est, alors que le PIB/habitant ou les taux d'accroissement de population y sont plus faibles²⁴⁹. Les dynamiques d'ouverture et d'intégration actorielle, que ce soit dans le cadre de la Rhön ou du réseau de villes Sonneberg/Neustadt b. Coburg, sont-elles dès lors ralenties par les différentiels démographiques et économiques de part et d'autre de l'ancienne frontière ? En quoi les centralités et les périphicités héritées de l'ex-RDA contribuent-elles ou non à structurer la mise en réseau des acteurs investis dans le développement local ? La Forêt de Thuringe et la Rhön, faisant désormais partie du « cœur vert (touristique) de l'Allemagne » peuvent-elles être envisagées comme les deux espaces-référents pour impulser la structuration des réseaux d'acteurs locaux établissant les Projets de développement régional ? Dans le même ordre d'idée, en ce qui concerne les terrains français, on peut s'interroger sur les modalités de la mise en réseau des acteurs locaux investis dans les projets de Pays. Ces acteurs, même s'ils s'inscrivent apparemment sur des héritages moins marqués et/ou marquants que dans la Thuringe du Sud-Ouest, parviennent-ils à dépasser le cadre des GAL du programme LEADER pour proposer des formes de coopérations plus larges ? Comme en Thuringe, le poids du tourisme rural, autour de Saint-Émilion ou de Sarlat-la-Canéda, est-il susceptible d'apparaître comme un vecteur de mise en réseau des acteurs ou accentue-t-il, au contraire, les disparités au sein des territoires ?

²⁴⁹ Mon travail ne vise pas à rendre compte ici de ce différentiel. On pourra toutefois se reporter, pour plus de précisions, à l'analyse d'O. Charlot (2002) au sujet des arrondissements frontaliers.

On peut dire que, globalement, l'étape d'élaboration des projets de développement, corrélative aux nouvelles lois sur l'aménagement et le développement des territoires, se caractérise par une mise en réseau réelle des acteurs locaux.

6.1.2. Les projets actuels de développement local : des projets fédérateurs

À partir des héritages qui viennent d'être évoqués, la promulgation des lois sur les Pays en 1995 et 1999, en France, et la réforme de la *Raumordnungsgesetz* en Allemagne en 1998, apparaissent comme le signal déclencheur de nouvelles formes de coopérations, particulièrement novatrices dans leur intensité. L'idée de s'investir dans un projet de développement mobilise nombre d'acteurs et d'agents. La plupart des personnes enquêtées a été séduite par la possibilité de recourir, dans les nouveaux cadres proposés (Pays/Projets de développement régional), à de nouveaux outils synonymes de concertation : les conseils de développement en France, et les groupes de travail (*Arbeitsausschüsse*) en Allemagne. Une nouvelle hiérarchie d'acteurs s'est alors dégagée, que ce soit sur les terrains français ou les terrains allemands.

6.1.2.1. Une volonté commune de « gouvernance » locale

À partir du travail d'enquête, j'ai pu noter qu'un souci de « désencadrement » est très présent dans le discours des acteurs locaux, dans la mesure où la mise en œuvre des actions d'aménagement et de développement est conçue de manière souple et endogène, et non plus seulement dans un strict cadre institutionnel. L'analyse des modalités de mise en œuvre des Pays et des Projets de développement régional permet alors de mesurer la capacité des acteurs à sortir des cadres traditionnels pour proposer leurs propres objectifs de développement et les réaliser. Dans cette perspective, chaque projet correspond à de nouvelles modalités de gestion et d'aménagement des espaces par les acteurs locaux, passant par les idées de « gouvernance locale » en France et de « *regionale Governance* » en Allemagne. La notion de gouvernance, au départ décriée en tant qu'outil un peu « artificiel » issu du monde de l'entreprise, commence à être acceptée comme une notion opératoire dans le champ scientifique (LE GALÈS, 2003 ; FÜRST, 2001) ou dans celui de l'aménagement (BBR, 2003), pour désigner les formes nouvelles de pouvoir et d'action à l'œuvre à l'échelon local. Elle fait, par ailleurs,

partie du vocabulaire récurrent des acteurs locaux²⁵⁰ rencontrés sur le terrain, en France comme en Allemagne. Elle désigne, à chaque fois, une forme de coordination sociale et d'action collective, parallèle au système de pouvoir organisé. D. Fürst (2001) reprend dans son article la définition qu'en a donné la Commission sur la gouvernance mondiale en 1995²⁵¹. On pourrait la résumer en disant que la gouvernance, action collective coopérative, s'appuie sur une pluralité de modalités d'actions, marquée par l'association d'individus, d'institutions publiques et/ou d'acteurs privés. Elle se base sur des instances formelles et informelles, et sur des structures faiblement institutionnalisées telles que les réseaux ou les tables rondes. À cet égard, elle se différencie du gouvernement, terme désignant le système politique institutionnalisé (*institutionalisierte Steuerungssystem* en Allemagne). La gouvernance est, quant à elle, un système de régulation (*Regulierungssystem*). En France, on parle ainsi de « gouvernance locale » pour désigner l'ensemble des actions collectives coopératives mises en place par les acteurs locaux, publics ou privés. Dans le cas allemand, on parle plutôt de « *regionale Governance* » (gouvernance régionale)²⁵². La *Region* étant conçue comme un cadre coopératif, relativement informel et réticulaire (voir chapitre IV), elle est présentée par D. Fürst (2001) comme le contexte idéal pour la mise en place d'un système d'action collective, ayant une organisation autonome, dans laquelle tous les acteurs seraient interdépendants. La gouvernance, définie par D. Fürst (2001) comme l'un des « *nouveaux paradigmes de l'action* » (« *neuen Paradigmen des Handelns* »), trouve alors son incarnation dans les expériences de développement conduites à l'échelon local, dans le cadre des Pays et des Projets de développement régional.

6.1.2.2. Les organes de conseil aux élus, ancrages de la gouvernance locale

En France, cette gouvernance se manifeste théoriquement par l'existence, au côté des structures classiques de pouvoir, d'une structure d'accompagnement des projets, ouverte sur les acteurs territoriaux au sens large : élus, entrepreneurs individuels, associations, entreprises, offices de tourisme, etc. Il s'agit des « conseils de développement », que la LOADDT de 1999 définit de manière partielle, en impliquant à

²⁵⁰ En dehors des discours issus des entretiens, la notion de gouvernance est également évoquée dans les argumentaires écrits. Ainsi, le *Diagnostic territorial du Pays du Libournais* se termine sur une analyse de cette notion de « gouvernance » (p. 94-100).

²⁵¹ Commission on Global Governance, 1995, *Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, Bonn.

²⁵² Comme on l'a vu précédemment, c'est cet échelon « régional » qui constitue l'équivalent de l'échelon local français. On parle ainsi, en Allemagne, de développement régional.

la fois une obligation, pour les Pays et les Agglomérations, de créer un conseil de développement, mais aussi une grande latitude, à l'échelon local, pour mettre en place cette instance (voir chapitre IV). Ainsi, chaque Pays a à sa tête un collège d'élus/représentants (de communes, de Communautés de communes, de cantons, etc.) qui reflète les systèmes de pouvoir et d'encadrement classiques — exception faite des Communautés de communes. Et, dans l'optique de la gouvernance, le conseil de développement est créé en parallèle. Les discours sont, à cet égard, assez représentatifs. D'après le *Diagnostic territorial* du Pays du Libournais, « *le renforcement du partenariat entre élus, milieux socioprofessionnels et associatifs est un objectif prioritaire du Pays (...). L'idée de conseil de développement favorise le renforcement de la démocratie participative et l'implication de chacun des acteurs du territoire* ». La même perspective est présente dans le Périgord noir, où le conseil de développement « *garantit la transversalité des actions de la charte, assurant le cadre des nouvelles gouvernances* » (*Statuts du conseil de développement du Périgord noir*). Dans les faits, au terme du travail d'enquêtes, la question de la participation est clairement évoquée par les acteurs locaux pour la première phase de mise en place du projet de développement : celle des débats, des échanges et de l'écriture de la charte. Certes, dans un premier temps, ce sont des leaders politiques locaux qui ont porté l'idée du projet de Pays : le maire de Sarlat pour le Pays-test du Périgord noir, le maire de Libourne et un sénateur de la Gironde — de bords politiques différents — pour le Pays du Libournais. Mais, ces leaders se sont ensuite effacés pour laisser s'exprimer la dynamique collective. Les conseils de développement, avec 108 membres dans le Libournais et 97 (187 en comptant les suppléants) dans le Périgord noir, ont alors joué un rôle majeur dans l'élaboration des diagnostics territoriaux. Véritables « *forces vives du territoire* »²⁵³, en dehors des querelles politiciennes, les membres des conseils de développement se sont sérieusement investis dans la démarche de Pays. L'apprentissage d'une démocratie participative par le débat et la constitution de réseaux de connaissance et d'action sont les principaux éléments ressortis de cette phase d'élaboration du projet. Le désencadrement a ainsi fonctionné, pour cette première étape, dans les deux Pays étudiés, mais aussi dans la plupart des Pays français. Ainsi, d'après une enquête nationale effectuée par ETD (Entreprises Territoires et Développement) auprès des Pays

²⁵³ Cette expression intervient de nombreuses fois dans les chartes, en particulier dans le cadre du Libournais, où la dimension actorielle est globalement plus présente (au moins dans les discours) que dans le Périgord noir, où les acteurs enquêtés valorisent davantage les territoires, le Périgord noir étant marqué par un sentiment identitaire fort.

et des Agglomérations, 65 % des personnes enquêtées ont considéré que les conseils de développement avaient joué un rôle important dans l'élaboration du projet²⁵⁴.

En Allemagne — et peut-être en lien avec un modèle de développement peu territorialisé (voir chapitres IV et V) — la notion de gouvernance est essentielle dans la dynamique de développement « régional ». Dans les faits, elle se traduit par la constitution de groupes d'acteurs, à vocation thématique (économie, infrastructures, ou encore tourisme), ou — un peu comme avec les Pays — à vocation transversale. La différence avec la France est qu'aucun cadre territorial n'est proposé par la loi, si ce n'est celui qui coordonne tous les projets locaux : la région d'aménagement. Mais les Projets de développement régional ont tous la caractéristique de mettre en relation des acteurs locaux autres que les seuls acteurs traditionnels (élus des communes et des *Kreise*). La gouvernance régionale (*regionale Governance*) désigne alors toutes les formes de coopérations entre structures publiques et privées, destinées à valoriser les ressources locales pour créer un développement endogène. On peut prendre l'exemple de l'Association de villes de Thuringe du Sud (*Städteverbund Südthüringen*). Comme pour les Pays étudiés, c'est un leader local qui a joué le rôle de porteur de projet : le *Landrat* (élu d'arrondissement) de l'arrondissement de Schmalkalden-Meiningen. En ce qui concerne la gestion de ce réseau, les principaux acteurs du développement régional sont associés aux côtés des élus des villes-membres. Ils sont regroupés dans des « groupes de travail » (*Arbeitsausschüsse*) qui ont, comme les conseils de développement en France, une fonction d'aide à la décision auprès des élus. Le *manager* régional, chargé du projet, appartenant à la sphère des techniciens, est plus particulièrement chargé de la coordination entre sphère publique et sphère privée, exprimant bien l'idée d'un désencadrement, autour d'une gouvernance régionale. Celle-ci est d'autant plus forte en Allemagne que la valorisation des réseaux cherche le dépassement des découpages administratifs (arrondissements, régions d'aménagement, voire *Länder* pour certains projets de développement²⁵⁵). Comme dans les deux Pays français étudiés, le porteur du projet s'est d'ailleurs ensuite effacé pour laisser la place au dialogue entre les acteurs du réseau. Une perspective semblable est à l'œuvre dans le projet de développement de la Forêt de Thuringe (*Regionalverbund Thüringer Wald e.V.*), même si celui-ci n'est encore qu'en cours de structuration. Dans les argumentaires écrits, la

²⁵⁴ Questionnaire adressé, début 2005, aux 304 Pays reconnus ou en projet, et aux 169 Communautés d'agglomération et Communautés urbaines. 77 Pays et 26 Agglomérations ont renvoyé le questionnaire.

²⁵⁵ Voir la présentation du « terrain de jeu » des projets dans le chapitre V.

mise en réseau des acteurs locaux est, plus que le secteur ou l'activité, centrale dans la définition de ce projet :

Er initiiert, moderiert und fördert die regionale Zusammenarbeit (...). Der Verbund ist sozusagen Katalysator, baut Brücken und bringt Menschen der Region zusammen. Egal, um welches Thema es geht, ob Tourismus, Regionalentwicklung, Landschaftspflege, Naturparkaufgaben, Kultur, Sport, Politik oder regionale Wirtschaft (site Web de présentation du Regionalverbund Thüringer Wald e.V.)²⁵⁶.

Enfin, dans le cadre de la Rhön, et comme pour le *Städteverbund Südthüringen*, c'est la notion de management qui est essentielle pour aborder l'idée de gouvernance régionale. Plusieurs structures managériales sont ainsi réparties entre les trois *Länder* partenaires²⁵⁷, la structure thuringienne étant le *Regionalmanagement Thüringer Rhön*.

6.1.2.3. Émergence et structuration des organes de conseil

On peut noter que ces formes de gouvernance ont parfois commencé à se mettre en place juste avant la structuration « officielle » en conseils. Ainsi, dans le Pays du Libournais, la pratique de la « *démocratie participative* », les « *échanges entre acteurs locaux* », les « *débats relatifs au développement du Libournais* » — pour reprendre quelques-unes des expressions rencontrées au cours des entretiens — sont associés, dans le discours des acteurs, à la période pré-projet de réflexion collective dans le cadre des Groupes d'Étude et de Mobilisation (GEM). Ces GEM ont immédiatement précédé la mise en place du conseil de développement, créé en avril 2003. Il s'agissait de « *groupes de travail informels, libres d'accès pour tout citoyen du territoire, [ayant] rassemblé régulièrement entre octobre 2001 et décembre 2002, plus de 1200 personnes issues de la société civile, [pour travailler] sur un diagnostic du territoire, et sur une vision prospective à 15 ans [en élaborant] des propositions qui ont permis de nourrir le contenu de la Charte de développement (adoptée en 2003)* » (site Web du Pays du Libournais²⁵⁸). La réalité de cette mobilisation dans le cadre des GEM m'a été confirmée dans une large majorité des entretiens effectués dans le Libournais. Dans le

²⁵⁶ Site : <http://www.regionalverbund-thueringer-wald.de/>. Traduction personnelle : il initie, modère et encourage le travail collectif régional. Il pourrait être conçu comme un catalyseur, un bâtisseur de ponts pour amener les hommes à travailler ensemble, quelle que soit la thématique privilégiée (tourisme, développement régional, protection des paysages, parcs naturels, culture, sport, politique ou économie régionale).

²⁵⁷ *Regionalmanagement Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld* en Bavière, *Management Dachmarke Rhön* dans la Hesse.

²⁵⁸ <http://paysdulibournais.tech.stockho.com/>

Périgord noir, cette mobilisation s'est effectuée dans le cadre plus structuré d'un conseil de développement déjà mis en place à la fin de 2001, préalablement à l'élaboration du *Diagnostic territorial* (2002) et de la *Charte* en (2003). Il n'en reste pas moins que, comme avec les GEM du Libournais, la phase pré-projet de réflexion et de diagnostic est associée, dans les entretiens, à une réelle mobilisation locale.

Sur les terrains allemands, la logique de mobilisation diffère selon le type de projets, mais elle a été aussi particulièrement dynamique dans la phase d'élaboration des projets. Certes, dans le cas de l'Association de villes de Thuringe du Sud, l'objectif du projet étant de devenir un *Oberzentrum* reconnu par le *Land*, la démarche aurait pu n'être qu'un projet d'intercommunalité, porté par les seuls élus des villes membres. En réalité, le projet a fait appel, dès le départ, aux acteurs régionaux au sens large²⁵⁹. La démarche pourrait, à cet égard, être qualifiée d'analytique ou technicienne : la phase du pré-projet correspond surtout à une analyse scientifique des potentialités des villes membres de l'Association pour qu'elles puissent prétendre, en se regroupant, au rang de ville centrale (voir Chapitre V). Dans ce cadre, l'appel aux travaux d'universitaires — tels que le Pr. Dr. Usbeck (Leipzig)²⁶⁰ —, le recours aux données statistiques de la Chambre de commerce et d'industrie et de la Chambre de l'artisanat, ou les opérations de marketing menées auprès des entreprises de la région et de la région technologique voisine d'Ilmenau, ont constitué autant d'éléments d'ouverture de l'Association sur le monde des « agents ». Par ailleurs, les élus, désirant intégrer le logo de l'Association sur les dépliants publicitaires de la région, ont alors mis en place des partenariats avec les associations touristiques régionales ou les programmes de développement, tels que « Régions apprenantes » (*lernende Regionen*). Dans la Rhön, l'ouverture des structures de coopération²⁶¹ sur les acteurs et agents régionaux a succédé à la reconnaissance préalable de la réserve de biosphère²⁶² en 1991. Il s'agit bien alors, dans les deux cas, d'« impliquer les acteurs locaux des versants occidentaux et orientaux du massif, dans un projet commun d'aménagement rural » (LACQUEMENT, 2004, p. 185). Quant à

²⁵⁹ La coopération entre les six villes a débuté en 1995. Les travaux d'analyse pour le projet d'*Oberzentrum* ont débuté en 2001 et ont été proposés dans leur mise en forme finalisée pour le LEP (*Landesentwicklungsplan*) de 2003.

²⁶⁰ Voir : USBECK, H., 2002.

²⁶¹ À l'échelle de la Rhön dans son ensemble : *ARGE-Rhön* (Janvier 2000). À l'échelle de la Rhön Thuringienne : *Regionalmanagement Thüringer Rhön* (Février 2000). Voir chapitre V.

²⁶² Il s'agit d'un programme de l'UNESCO : « *Le Programme L'homme et la biosphère a pour principale mission de réduire la perte de biodiversité par des approches écologiques, sociales et économiques. Il utilise son réseau mondial de réserves de biosphère comme un outil d'échange des connaissances, de recherche et de surveillance, d'éducation et de formation, et un défi pour les responsables politiques* ». Il y a 411 réserves de biosphères dans le monde, et 14 en Allemagne. (http://www.unesco.org/mab/mabProg_fr.shtml).

l'Association régionale de la Forêt de Thuringe, elle n'en est encore qu'au stade d'élaboration du projet. Celui-ci est porté par la Chambre de commerce et d'industrie de Thuringe du Sud et vise à mettre en réseau un maximum d'acteurs économiques, institutionnels et associatifs, autour d'un noyau d'associations touristiques. Là encore, la mobilisation et la motivation sont réelles : « *on voudrait que, d'ici 2007, ce soit au moins 300 personnes qui soient coordonnées, de manière régulière, par la structure de l'Association, depuis les individus jusqu'aux associations et aux Landkreise* », comme me l'a expliqué Herr S., vice-président de l'Association. Ainsi, d'une manière générale, la phase du pré-projet a été l'occasion, pour les acteurs locaux, publics et privés, souhaitant s'investir dans un projet, de se rencontrer, d'échanger et d'élaborer des perspectives de développement en commun.

Après avoir réfléchi à l'élaboration d'un projet, les acteurs locaux ont alors pu, avec la grande latitude qui leur est accordée sur le plan législatif (voir chapitre IV), se doter de structures d'organisation plus ou moins souples et hiérarchisées. On peut différencier deux principaux types de structurations en ce qui concerne les projets étudiés, en s'inspirant de la typologie proposée par M. Barreau et F. Taulelle (2004) dans leur analyse des conseils de développement comme « *lieux d'expression de la démocratie participative* »²⁶³. Le conseil de développement du Pays du Libournais, les groupes de travail de l'association de villes de Thuringe du Sud et les cercles de travail de l'ARGE-Rhön relèvent de ce que l'on pourrait appeler une structuration thématique. Le conseil de développement du Pays du Périgord noir et l'Association régionale de la Forêt de Thuringe sont fondés, quant à eux, sur une structuration plus statutaire, comme l'illustre le tableau 7. Celui-ci synthétise l'organisation des différentes structures de conseil²⁶⁴ et de gouvernance dans les projets étudiés, en fonction de différents critères d'analyse. Au-delà de la structuration thématique ou statutaire des acteurs, on peut noter que chacun de ces conseils est doté d'un organe de contrôle ou d'une présidence qui, à l'exception du conseil de développement du Pays du Périgord noir²⁶⁵, est collectif.

²⁶³ Les auteurs identifient 4 types de structuration des conseils de développement : à collège unique ; structuré en collèges par familles d'acteurs ; structuré en collèges par domaines thématiques ; conseils où familles d'acteurs et groupes thématiques coexistent.

²⁶⁴ Je retiens le terme de « conseils » pour désigner ces organisations rassemblant des membres de la société « civile » et chargées d'accompagner les élus, sur le mode du conseil et de l'aide à la décision, dans la mise en œuvre des projets de développement.

²⁶⁵ Théoriquement, le « bureau » du Conseil de développement (comprenant aussi une assemblée plénière et un conseil d'administration structurés tous deux en 4 collèges) se compose d'un président, deux vice-présidents, un trésorier, un secrétaire et leurs adjoints). Dans les faits, le bureau est incarné par son président.

Tableau 7. Structure des organes de conseil, mobilisant les acteurs et les agents (état au moment des entretiens²⁶⁶)

Nom du projet	Pays du Libournais	Association de villes de Thuringe du Sud	Groupe de travail régional de la Rhön ou ARGE-Rhön (Hesse, Bavière, Thur.)
Nom de l'organe de conseil	<u>Conseil de développement à présidence collégiale</u>	<u>Groupe de travail central (zentrale Arbeitsgruppe)</u>	<u>Groupe de coordination (Koordinierungsausschuss)</u>
Structuration thématique (selon le domaine d'action de l'acteur)	9 groupes thématiques : Culture, Tourisme, Environnement, Développement économique, Formation, Équilibres sociaux, Éducation et jeunesse, Communication, Évaluation	4 groupes de travail (Arbeitsausschüsse): Infrastructures/Planification locale, Économie/Savoir, Culture/tourisme/sport Services sociaux/protection environnementale/Agriculture	8 cercles de travail thématiques (Facharbeitskreise) Information/communication Logo/Marque de la Rhön Emploi et innovations Construction/habitation Énergie Tourisme Agenda 21 Leader+
Instances de liaison entre ces conseils et les élus	Un chef de projet Un réseau de techniciens du territoire (ou « RTT ») : 12 personnes dans le cadre du pays (+ agents de développement dans les communautés de communes). Une « équipe-conseil au service des collectivités et des porteurs de projets libournais »	Management régional (1 manager régional) + Groupes de projet (Projektgruppen) Individus mobilisés ponctuellement pour un domaine de compétence particulier	Management régional (2 managers régionaux pour la Rhön thuringienne ; 1 pour la Bavière ; 1 pour la Hesse)
Nom du projet	Pays du Périgord noir	Association régionale de la Forêt de Thuringe	
Nom de l'organe de conseil	<u>Conseil de développement à présidence individuelle</u>	<u>Assemblée de partenaires (Mitgliederversammlung) à présidence collective (Präsidium)</u>	
Structuration statutaire (selon le statut ou la fonction de l'acteur)	3 ou 4 collèges (selon les sources) : Collège des Associations Collège de la Citoyenneté Collège des Entreprises Collège des Socio-professionnels (ou : Collèges d'élus / d'associations / de socio-professionnels)	4 groupes : Individus Institutions et associations locales (<i>Verbände und Vereine</i>) Structures coopératives régionales (à l'échelle de la Forêt de Thuringe et du <i>Land</i> de Thuringe) Arrondissements et communes	
Instances de liaison entre ces conseils et les élus	Un chef de projet	(Management régional envisagé ; mais aucune structuration à l'heure actuelle)	

C. QUÉVA

Typologie effectuée à partir des entretiens, des documents-sources et d'après les sites Web de présentation des projets.

Liste des documents-sources mobilisés pour la typologie (voir SOURCES pour la liste des documents et des sites Web) :

ASSOCIATION DU PAYS DU PERIGORD NOIR, 2004, *Statuts de l'association « conseil de développement du Pays du Périgord noir »*, 8 p.
 CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS DU PERIGORD NOIR, 2003, *Proposition de règlement intérieur du conseil de développement du Pays du Périgord noir*, 3 p.
 FILLER, R., 2001, *Rhön: Region mit Zukunft – Projekte mit Pfiff*, Dermbach, Regionalforum Thüringer Rhön e. V., 12 p.
 LÄNDERÜBERGREIFENDE ARBEITSGRUPPE RHÖN, 2001, *Biosphärenreservat Rhön. Wettbewerbsbeitrag "Regionen der Zukunft"*, 23 p.
 REGIONALVERBUND THÜRINGER WALD, 2005a, *Satzung des Regionalverbund Thüringer Wald e.V. – 20.10.2005*, 10p.
 REGIONALVERBUND THÜRINGER WALD, 2005b, *Beitragsordnung des Regionalverbundes Thüringer Wald e.V. – 20.10.2005*, 2 p.
 STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, Mars 2005, *Strategiepapier zur weiteren Entwicklung in Südthüringen*, 2 p.
 STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, Mars 2004, *Presseerklärung*, 2 p.
 SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU LIBOURNAIS, 2002, « Diagnostic territorial du Pays du Libournais (Juin 2002) », *Charte du Pays du Libournais*, Volume 1, 100 p.

²⁶⁶ Une actualisation de ces données a été effectuée au printemps et à l'été 2007 (voir chapitre VII).

Le conseil de développement du Pays du Libournais dispose d'un présidium de sept personnes, que les acteurs locaux surnomment eux-mêmes, par ironie, le « G7 ». Un « *Präsidium* » existe également dans le cadre de l'Association régionale de la Forêt de Thuringe. Il comprend un président, deux vice-présidents, un trésorier, un secrétaire, deux membres du conseil d'administration et jusqu'à sept membres de différents domaines ou associations, choisis par et parmi l'assemblée de partenaires. Dans l'*ARGE-Rhön*, le groupe de coordination comprend, dans les huit cercles de travail, des représentants des *Landkreise* et des principales associations régionales²⁶⁷, et reste ouvert à d'éventuels acteurs supplémentaires, en fonction de besoins ponctuels dans le projet. Enfin, dans l'Association de villes de Thuringe du Sud, les groupes de travail sont représentés, dans le groupe de travail central, par un ou plusieurs de leurs membres, selon la thématique à l'ordre du jour. Cette organisation collective illustre bien l'objectif de transversalité qui est associé aux projets de développement : il ne s'agit pas d'en rester à des perspectives sectorielles, mais de mobiliser les acteurs dans leur ensemble, quel que soit leur domaine de compétence. À cet égard, des structures complémentaires ont été mises en place pour accompagner ces acteurs et faciliter leurs relations avec le monde institutionnel : connaissance des textes de loi, organisation de réunions avec les élus, etc. Les chargés de développement, chargés de mission, techniciens du territoire et autres manager régionaux font partie de ces structures de liaison entre les conseils ici présentés et le monde des élus, que j'aborderai ensuite²⁶⁸. Dans le Pays du Périgord noir et dans l'Association de villes de Thuringe du Sud, c'est une personne en particulier qui se voit valorisée (M. V. et Frau M., tous deux enquêtés). Cette individualisation est parfois perçue, par certains membres des conseils, comme une faille dans la mise en place d'une démocratie participative. Selon M. V. et Frau M., valoriser un interlocuteur privilégié relève plutôt d'un souci de ne pas éparpiller les compétences, pour plus de lisibilité auprès des élus, comme de la société dite « civile », et ainsi pour plus d'efficacité. De fait, M. V. et Frau M. sont connus de tous les acteurs qui ont été enquêtés. Mais l'absence de relais techniciens en dehors de ces deux personnes peut aussi aboutir, en cas d'inimitiés, à un rejet parfois brutal de ces instances de liaison, comme j'aurai l'occasion de le préciser ensuite. Dans ce cadre, le « RTT » (réseau de techniciens du territoire) du Libournais m'a très souvent été présenté dans les entretiens comme une structure de proximité, accessible et particulièrement efficace dans la mise

²⁶⁷ *Verein Natur- und Lebensraum Rhön e.V., Verein Naturpark und Biosphärenreservat Bayer. Rhön e.V. et Tourismusgemeinschaft « Thüringer Rhön » e.V.*

²⁶⁸ J'aurai l'occasion de revenir plus loin sur ces « techniciens », lorsque j'analyserai le rôle des élus dans la mise en œuvre des projets de développement (chapitre VII).

en réseau des acteurs dans leur ensemble, qu'ils soient élus ou membres de la société « civile ». Lors de la phase du pré-projet en particulier, les techniciens des Communautés de communes, par leur connaissance des territoires et du monde des élus, ont favorisé les échanges dans le cadre des GEM :

Le RTT est constitué de techniciens des diverses intercommunalités déjà présentées qui, mis à disposition du Pays par leurs élus, apportent leur soutien régulier en terme d'animation du processus. Leur intervention s'avère particulièrement essentielle au moment où l'animation des Groupes d'Étude et de Mobilisation crée un besoin important en termes de moyens humains. La multiplication des réunions publiques n'aurait pu être envisagée sans cette mobilisation (Diagnostic territorial du Pays du Libournais, p. 98).

Dans la mise en œuvre même de ma recherche, les chefs de projets, chargés de mission et autres managers régionaux m'ont aussi beaucoup aidé pour mon travail de terrain, que ce soit pour l'obtention de documents-sources, l'organisation de mes entretiens (je disposais, par exemple, d'un bureau à la Maison du Périgord noir), ou encore la prise de contact avec les élus (participation à des réunions d'élus à Génissac et à Sainte-Foy-la-Grande, rencontre avec le président de l'Association de villes de Thuringe du Sud²⁶⁹).

On peut retenir que la mise en place des différents organes de conseil correspond bien à un idéal d'intégration : il s'agit de mobiliser des agents pour en faire de vrais acteurs de l'élaboration des projets de développement. Chacun des projets étudiés a ainsi été, dans son élaboration, synonyme d'une motivation, d'une mobilisation et d'une structuration réelles des instances rassemblant les acteurs locaux non-élus²⁷⁰. Au final, les nouvelles structures d'accompagnement des projets forment autant d'instances consultatives au service des élus. Il s'agit maintenant d'interroger la durabilité de ces structures, notamment dans la phase de mise en œuvre concrète des projets et de passage à l'action. À cet égard, on peut dire que l'idéal participatif semble laisser progressivement la place à une réalité exclusive.

²⁶⁹ Les règles étant assez strictes au sein de l'Association, je n'aurais jamais pu le rencontrer sans avoir été auparavant « introduit » par le manager régional.

²⁷⁰ Le conseil de développement du Pays du Libournais a refusé, dans ses statuts, la présence des élus en son sein, ce qui aboutit à la coexistence de deux structures un peu isolées l'une de l'autre. Le conseil de développement du Pays du Périgord noir intègre les élus dans ses collèges, mais il est aujourd'hui un peu en sommeil, comme on le verra dans deuxième point de ce chapitre (6.2.). Ce sont donc, dans les deux cas, les élus qui sont au cœur des projets.

6.2. L'utopie participative comme illusion : la mise à l'écart de la société « civile » dans la phase de l'action

Dans l'étape de la mise en œuvre concrète des projets, la gouvernance est mise à mal et un certain recentrage autour des acteurs traditionnels se met en place, aussi bien en France qu'en Allemagne. D'une manière générale, dans les entretiens effectués, cette évolution est perçue comme une nécessité logique de la part des élus, mais comme une vraie désillusion chez les autres acteurs qui s'étaient investis dans la logique de projet, en particulier en France. L'utopie participative, présentée jusqu'ici comme un idéal d'intégration, doit donc également être comprise dans un sens plus négatif. En effet, *« le mot « utopie » possède également un sens quelque peu péjoratif : certains l'associent vite à « fantaisie », « chimère » ou encore « rêve » (PACQUOT, 2003, p. 969-970). Étymologiquement, T. Pacquot rappelle d'ailleurs que si « eu-topos » est le « bon lieu », « u-topia » signifie « nulle part ».* À l'idéal d'intégration associé à la phase du pré-projet, se substitue alors une réalité exclusive, mettant à l'écart, de manière différenciée selon les terrains, les organes de conseil précédemment évoqués pour privilégier les instances de pouvoir et les acteurs traditionnels, capables de mettre en œuvre des actions concrètes.

6.2.1. Une mise à l'écart différenciée selon les terrains de recherche

En France, cette phase de l'action correspond à celle de la signature du contrat de Pays et à la possibilité de mettre en œuvre concrètement les aménagements prévus dans la charte. Pour ces opérations, ce sont les élus qui disposent de la capacité financière et de la maîtrise d'ouvrage. La phase suivant le diagnostic et l'écriture de la charte est dès lors synonyme d'une mise à l'écart, réelle (dans le Périgord noir) ou relative (dans le Libournais), du conseil de développement.

Dans le Pays du Périgord noir, au moment des enquêtes (mars-mai 2005), le conseil de développement ne s'était plus réuni depuis plus d'un an, et les acteurs rencontrés manifestaient tous le sentiment d'être laissés à l'abandon. Comme l'explique M. C., chef d'entreprise, *« là, c'est plutôt en attente, en stand-by... On ne sait même pas si le conseil de développement va se maintenir... »*. Un peu plus loin, M. C. précise son sentiment vis-à-vis de cette évolution : *« la charte a été signée. Et là, je ne sais plus : j'ai cru comprendre que les politiques avaient repris le pouvoir... Ils sont là pour ça, en même temps... »*. Un autre membre du conseil de développement, M. L., me précise cette analyse :

[Le président du conseil de développement] a été nommé au Conseil économique et social, donc il ne nous réunit plus depuis 18 mois. Le conseil de développement n'a plus aucun rôle aujourd'hui. J'ai participé à cent réunions depuis deux ans ; je me fonds dedans. J'aurais voulu que le conseil de développement soit une force extérieure puissante, mais ce sont les élus qui choisissent.

Il est intéressant de noter que la mise en sommeil du conseil de développement m'a toujours été expliquée, non pas par un moindre investissement des membres de ce conseil, mais par des contraintes externes : en l'occurrence, le poids des élus ou le faible investissement du président du conseil de développement. Certains ont même directement mis en cause le chef de projet du Pays, avec des propos parfois un peu violents :

Le chef de projet a les yeux rivés sur le catalogue du guide des aides... Il a choqué tout le monde, y compris le sous-préfet. Il n'écoute que lui-même ; il s'agite beaucoup, comme les morpions (...). Il n'est même pas le mal nécessaire : il a été le fossoyeur de tout ce qui existait.

Naturellement, les inimitiés entre personnes ont pu jouer largement. Il n'en reste pas moins que le poids central du chef de projet du Pays du Périgord noir est une réalité, comme me l'a confirmé un technicien travaillant à la Région :

M. V. est au cœur du dispositif. Il est au cœur de la structure et il pilote tout. Il n'y a quasiment pas d'équipe, par rapport au Pays du Libournais, par exemple (...). [Mais] il a du réseau derrière lui (...), il sait repérer les compétences.

Dans ce cadre, la perception du chef de projet, quant à la mise en sommeil du conseil de développement, peut être intéressante à préciser :

Le conseil de développement a fait du bon travail pour la charte, avec l'appui d'un cabinet. Il a eu un rôle important jusqu'en décembre 2003, avec une grande représentation de la société civile : 30 à 40 personnes venaient régulièrement, ce qui est bien. Mais après décembre 2003, le président du conseil de développement a cru que le travail pouvait ensuite être fait tout seul, qu'ils pouvaient rester dans leur coin. Il y a eu une perte de compétences ; tous les gens n'ont pas été repris dans le nouveau conseil de développement. Là, ça fait un an et 2 mois qu'il ne se passe rien dans le conseil de développement car il n'y a plus d'animation. L'association Maison du Pays du Périgord noir²⁷¹ propose de les relancer, mais il n'y a pas de réaction. Aujourd'hui, la société civile est donc en retard de ce qui est fait. Le conseil de développement ne veut pas dépendre des élus : la Maison du Périgord noir est vue comme une représentation des élus (...). Il y a eu un gâchis au niveau du Conseil de développement, devenu une association de 40 personnes seulement, sans aucune efficacité. Le fossé entre élus et société civile se creuse.

²⁷¹ Il s'agit de l'association porteuse du projet de Pays, regroupant les élus, comme je le préciserai ensuite. Le chef de projet est avant tout au service de ces élus.

La chaîne de responsabilité ici évoquée renvoie, de nouveau, à la figure du président du conseil de développement. Certes, lorsque j'ai enquêté celui-ci, il a manifesté un certain désintérêt pour la logique du Pays face à la gestion de plus en plus complexe de sa propre entreprise, à la dimension internationale croissante²⁷². Il a toutefois insisté sur la dimension collective du projet de développement : la logique de la gouvernance ou de la démocratie participative veut que le conseil de développement ne soit pas dirigé de manière autoritaire par une seule personne. Et rien n'empêche, théoriquement, les membres du conseil de développement de continuer à se réunir et de choisir une nouvelle structuration avec, par exemple, une présidence collégiale, comme dans le cas du Libournais.

À cet égard — et avant la crise du Pays, que j'évoquerai dans le chapitre suivant²⁷³ — le conseil de développement du Pays du Libournais continuait d'exister et de se réunir régulièrement au moment des entretiens. Dans ce cadre, la vision des membres de ce conseil est, dans l'ensemble, beaucoup plus positive que dans le Périgord noir : la plupart a manifesté le souci de continuer la dynamique de mobilisation et d'échanges qui avait été entamée avec les Groupes d'Étude et de Mobilisation. Les membres du conseil de développement « *sont des agitateurs d'idées (...). La société civile a la qualité d'être réaliste. Elle n'a pas de pouvoir décisionnel et c'est bien comme ça. C'est le syndicat de pays qui a la responsabilité des décisions et c'est important qu'il soit conforté par la société civile, car on est rentré, maintenant, dans le concret, depuis l'adoption de la charte* » (Mme C. chef d'entreprise, membre du G7). De même M. D., représentant associatif dans le conseil de développement explique qu'« *au conseil de développement, on en est au début de la démarche. Il va pousser les élus, progressivement et individuellement, en fonction des thèmes de chacun. Ce n'est pas inintéressant : c'est la base qui sollicite les élus* ». Il n'en reste pas moins qu'un certain désenchantement a pu être noté également. Mme G., investie auprès des jeunes du Libournais, précise ainsi que « *l'après-GEM ne représente plus grand chose ; le conseil de développement a très peu de réunions, il est un peu fantomatique (...). L'organisation est compliquée avec sept personnes à sa tête... Les instances de représentation sont inutiles, il faut de vraies instances de travail et de décision* ». Selon Mme M., membre d'une association, le conseil de développement est « *une structure*

²⁷² Même s'il ne l'a pas évoquée, sa nomination au Conseil économique et social a dû également jouer dans son engagement local.

²⁷³ Le chapitre VI reste centré sur les dynamiques actorielles révélées au moment des entretiens (printemps 2005). Une actualisation des données a été effectuée pour l'ensemble des terrains. Elle fait l'objet des chapitres VII et IX.

informelle, une instance participative et consultative. Il faudrait qu'on puisse voir les dossiers, travailler sur un plan croisé. Mais on ne les a pas ». Il n'en reste pas moins que « *c'est un dispositif nouveau : associer les élus et la société civile, c'est un enjeu difficile, ça prend du temps* ». Les propos à l'égard du conseil de développement sont globalement, beaucoup plus nuancés dans le Libournais que dans le Périgord noir. Néanmoins, dans les deux Pays étudiés, les acteurs de la société civile qui ont été enquêtés ont presque tous manifesté une certaine nostalgie de la période où ils pouvaient jouer un rôle réel dans la constitution des projets, alors qu'ils se trouvent aujourd'hui plus ou moins mis à l'écart. Il s'agit en fait d'un sentiment largement partagé dans les autres Pays, comme l'illustre le tableau 8.

Tableau 8. Impact des conseils de développement dans l'élaboration du projet et du contrat de Pays

	Projet	Contrat
Important	65 %	22 %
Modéré	22 %	26 %
Faible	9 %	40 %
Ne se prononce pas	4 %	12 %

*Source : enquête d'ETD effectuée début 2005
(www.projetdeterritoire.com)*

Ce tableau reprend les résultats de l'enquête évoquée précédemment : seuls 22% des personnes interrogées considèrent que le conseil de développement joue encore un rôle important dans la phase du contrat de Pays. Le poids de la logique territoriale dans la pratique du développement local en France est susceptible d'accentuer ce processus. Répondant à un souci de cohérence territoriale, les Pays suivent aussi une logique de cohérence quant à la mise en réseau des acteurs. Il est plus facile de coordonner les actions de communes appartenant déjà à un même ensemble, que ce soit dans le cadre des cantons pour les Communautés de communes, ou des arrondissements pour les Pays (voir chapitre V). Les structures de coopération valorisant le désencadrement par l'idée de gouvernance sont ainsi, paradoxalement, fortement ancrées sur les structures d'encadrement territoriales traditionnelles. Le poids des élus est alors susceptible de se manifester d'autant plus facilement que les structures de coopération et les découpages administratifs se superposent.

En Allemagne, la pratique du développement local selon un modèle participatif, peu territorialisé (voir chapitres IV et V), pourrait être potentiellement synonyme d'un

désencadrement plus marqué que dans le cas français. En fait, des dynamiques très proches sont à noter, mais elles s'expriment selon des modalités différentes. Certes, les personnes qui s'étaient investies dans la phase du pré-projet sont également mises à l'écart au profit des élus, et le nombre d'acteurs investis dans le projet a largement diminué avec le passage à l'action. Mais les organes de conseil continuent malgré tout de fonctionner, et de manière plus « intégrée » que dans le cas français, tout au moins dans le cadre des projets étudiés. En fait, après une phase de concertation élargie dans l'élaboration du projet, le passage à l'action s'exprime généralement par une sélection des acteurs selon leurs domaines de compétences et par leur intégration directement aux côtés des élus, ce qui n'est pas le cas dans les deux Pays étudiés où les élus prennent le dessus. Si les divers groupes et cercles de travail (voir tableau 7) n'ont qu'une fonction consultative, ils continuent ainsi d'intervenir sur le mode de l'expertise, dans le cadre d'une démarche que j'ai déjà eu l'occasion de qualifier de technicienne : il s'agit d'être le plus performant, le plus efficace, dans un contexte de compétition et de concurrence croissantes entre les territoires. À partir de là, la rapidité d'action passe par le faible nombre d'acteurs investis dans un projet : seuls quelques référents ou personnes-ressources se posent comme les interlocuteurs privilégiés entre les élus et les différents acteurs régionaux (associations, entreprises, acteurs du tourisme).

Dans l'Association de villes de Thuringe du Sud, par exemple, chaque groupe de travail thématique est représenté par une personne, chargée de rendre compte, au manager régional et aux élus, à la fois des réflexions du groupe mais aussi de réflexions plus transversales liées à tel ou tel lieu : chaque responsable de groupe de travail est, en effet, volontairement localisé dans une ville différente du *Städteverbund*²⁷⁴. Herr K., responsable de l'un des groupes de travail du *Städteverbund*, m'a ainsi expliqué que son rôle est, au-delà de la coordination thématique, de synthétiser l'ensemble des expériences menées dans la ville où il travaille. Selon lui, dans une optique de développement, « le Städteverbund vise la coordination des promoteurs économiques des différentes villes membres, ainsi que la valorisation touristique de celles-ci », et c'est à chaque représentant d'un groupe de travail, quelle que soit la thématique privilégiée par ce dernier, d'assurer cette coordination et cette valorisation. Chacun peut donc également être considéré comme un représentant « géographique » : il est l'une des têtes du réseau de villes, en parallèle du maire de chaque ville. Dans ce cadre, la fonction des groupes de travail est, selon Frau M., manager du *Städteverbund*, « l'aide à

²⁷⁴ Planification/circulation à Suhl ; Économie/savoir à Schmalkalden ; Tourisme/culture/sport à Meiningen ; Environnement/Services sociaux/Agriculture à Hildburghausen.

la décision » car « le Städteverbund est de l'administration, avec un rôle essentiel des maires ». Chacun a bien conscience et accepte cette primauté des élus : « ce sont les politiques qui décident, ce sont eux la tête », comme l'explique Herr W., responsable d'un autre groupe de travail.

Dans la Rhön également, la mise en œuvre concrète des projets valorise le rôle de la sphère publique : « il y a un travail important des Landkreise : ils jouent leur rôle dans les différents Länder, notamment en termes de financement, avec les communes. Il y a aussi un soutien au niveau du Bund » (Herr W., chargé du tourisme dans l'ARGE-Rhön). L'aspect financier et la maîtrise d'ouvrage sont ainsi, comme en France, synonymes d'un rôle central de la sphère publique dans le passage à l'action. Toutefois, la Rhön reste avant tout une région « associative » plutôt qu'une région d'élus. En effet, le projet de développement a reposé, dès le départ, sur la coopération entre *Landkreise* et associations, comme l'explique le site Web de la région :

*An symbolträchtigem Ort, in der im Dreiländereck zwischen Thüringen, Bayern und Hessen liegenden Rhön-Gemeinde Frankenheim (Landkreis Schmalkalden-Meiningen), setzten fünf Landräte der Rhön-Landkreise und die Vorsitzenden der drei Biosphärenreservatsvereine der Bundesländer ihre Unterschrift unter die Satzung der Regionalen Arbeitsgemeinschaft Rhön (ARGE Rhön)*²⁷⁵.

Encore aujourd'hui, élus et représentants associatifs sont intégrés dans le groupe de coordination (tableau 7). Dans ce cadre, selon Herr W., chargé du tourisme dans l'ARGE-Rhön, « les relations sont nombreuses entre les différents acteurs [de la Rhön]. Le téléphone et surtout Internet jouent un rôle majeur. Sinon, on a des réunions 5-6 fois par an (...). Personne n'agit seul dans son coin, chacun fait pour toute la région ».

En ce qui concerne l'Association régionale de la Forêt de Thuringe, la coopération entre élus et partenaires privés est également à la base du projet. Toutefois, celui-ci est encore en cours de constitution et donc moins abouti que les autres projets étudiés, que ce soit en France ou en Allemagne. Les acteurs impliqués dans le projet sont encore très nombreux²⁷⁶, en lien avec le vaste espace concerné par le projet, celui-ci étant encore susceptible de s'étendre (voir chapitre V). Néanmoins, selon Herr F. — chargé de la

²⁷⁵ C'est dans la commune de Frankenheim — choisie, dans la Rhön, comme lieu symbolique, à la limite entre la Thuringe, la Bavière et la Hesse — que les cinq *Landräte* des arrondissements de la Rhön et les représentants des trois associations de la réserve de biosphère ont créé, par leur signature, le groupe de travail régional de la Rhön ou ARGE-Rhön. (Site : <http://www.rhoen.de/>).

²⁷⁶ En dehors des *Land-* et *Stadtkreise*, il s'agit des partenaires suivants : IHK Südthüringen, Oberhof Camping GmbH, Ausbildungsverbund Südthüringen e. V., Rennsteiglauf Sportmanagement und Tourismus GmbH, Naturpark-Verein Thüringer Schiefergebirge/Obere Saale, Landschaftspflegeverband Thüringer Wald e. V., Thüringer Bauernverband e. V., Landesverband, Kreisverband Hildburghausen, Verband Naturpark Thüringer Wald e. V., Tourismusverband Thüringer Wald e. V., Verband für Seilbahnen, Schlepplifte und Wintertourismus in Thüringen e. V.

mise en œuvre du marketing régional de la Forêt de Thuringe — le projet de marketing appelle une nouvelle structuration des acteurs régionaux :

Le marketing régional doit rassembler tous les acteurs [de la Forêt de Thuringe]. Il se base sur les structures existantes [les acteurs actuellement investis dans le Regionalverbund Thüringer Wald], que la chambre de commerce et d'industrie veut faire fusionner en différents groupes pour offrir une plus grande efficacité.

À travers l'exemple des terrains allemands, on peut penser que cette sélection des acteurs issus de la sphère privée, ou tout au moins leur capacité de réorganisation, est un « mal » nécessaire pour que la société civile continue d'intervenir dans le projet. Un organe de conseil associé à quelques grandes figures actuelles est ainsi potentiellement capable de mieux se faire entendre auprès des élus, qui se voient valorisés dans la phase de l'action.

La mise à l'écart des acteurs issus de la société civile est ainsi plus ou moins marquée selon les terrains. On peut retenir que trois modèles d'organisation des acteurs se distinguent, en fonction de deux critères principaux : le degré d'intégration des acteurs issus de la sphère privée, et le degré de sélection de ces acteurs dans le projet, entre la phase d'élaboration du projet et la phase de l'action.

Dans le Périgord noir s'est mis en place un modèle séparateur et non sélectif. Après avoir intégré un collège d'élus en son sein (modèle intégrateur) durant l'élaboration du projet, le conseil de développement du Pays du Périgord noir s'est « désintégré » en s'isolant (ou en étant de plus en plus isolé)²⁷⁷ du monde des élus. Certes, une sélection s'était opérée durant la phase d'élaboration du projet, avec le choix d'un acteur comme président du conseil de développement. Mais, dans les faits, ce choix a pu contribuer à l'éclatement de la structure, le président s'étant lui-même de plus en plus séparé du conseil de développement au profit de son entreprise. Actuellement, les membres du conseil de développement du Périgord noir ne disposent plus de « grands » acteurs pour porter la structure et se faire entendre auprès des élus. Il s'agirait donc peut-être de réexplorer l'idée d'une non-sélection, celle-ci fonctionnant bien durant la phase de réflexion et de débats.

Dans le cas du Libournais, c'est plutôt un modèle séparateur et sélectif qui s'est renforcé avec le passage à l'action. Les membres du conseil de développement sont tous issus de la société « civile » ; ils ont, à leur tête, un présidium de « grands » acteurs (le G7) chargé de coordonner les réflexions et de se faire entendre auprès des élus. Le

²⁷⁷ Le rôle des élus est abordé dans la suite de ce chapitre ; les stratégies mobilisées par les uns et les autres sont analysées dans le chapitre VII.

sentiment d'être mis à l'écart, parfois évoqué dans les entretiens, est donc une réalité à relativiser²⁷⁸, alors qu'il est totalement fondé dans le Périgord noir.

Enfin, dans les projets de développement régional de Thuringe du Sud-Ouest, on peut identifier un modèle intégrateur et sélectif : les élus et la société civile, notamment les structures associatives, collaborent dans les principaux organes de conseil. Par ailleurs, de « grands » acteurs issus de la sphère privée sont sélectionnés pour assurer une meilleure lisibilité au réseau d'acteurs et une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des actions, par le relatif petit nombre d'interlocuteurs.

Il ne s'agit pas, en synthétisant les structures des organes de conseils, de porter un jugement de valeur sur ces derniers et sur les projets dans leur ensemble, chacun ayant ses qualités et ses défauts. En effet, si le fonctionnement d'ensemble paraît relativement opératoire dans les groupes de travail analysés en Thuringe, ceux-ci conservent souvent une connotation technicienne et sont susceptibles de laisser de côté les « petits » acteurs, notamment ceux qui ne sont pas investis dans un groupe ou une structure associative. À l'inverse, dans les Pays, l'ensemble des agents peut devenir acteur en s'investissant dans un conseil de développement. Mais cette perspective de démocratie locale n'empêche pas pour autant, on l'a vu, qu'un certain nombre de failles se dégagent, et que la participation puisse apparaître factice. Surtout, pour compléter cette analyse de la mise à l'écart des organes de conseil, le poids des élus intervient comme une donnée essentielle dans la mise en œuvre concrète des projets.

6.2.2. Une réalité exclusive : le poids des élus comme retour à un système de pouvoir au détriment de l'action ?

La valorisation puis la mise à l'écart des organes de conseil s'inscrit en fait dans un mouvement de balancier, associant à la mise en œuvre concrète des projets un retour à l'institutionnel et aux territoires des élus (communes/cantons en France ; *Kreise* en Allemagne). Dans chacun des projets étudiés, les élus sont regroupés dans une structure de coopération qui correspond à l'instance décisionnelle du projet, alors que les organes de conseil évoqués précédemment (tableau 7) n'ont qu'une fonction consultative. Le tableau 9 propose une vision synthétique et comparative de ces instances de décisions, quant à leur organisation, leur présidence et quant à leur rapport avec les organes de conseil.

²⁷⁸ Du moins avant la crise du Pays du Libournais à partir de février 2006 : celle-ci est précisée dans le chapitre VII.

Tableau 9. Structure des instances de décision associées aux projets de développement (état au moment des entretiens)²⁷⁹

Nom du projet	Pays du Libournais	Pays du Périgord noir	Association de villes de Thuringe du Sud	Groupe de travail régional de la Rhön (ARGE-Rhön)	Association régionale de la Forêt de Thuringe
Instance de décision	<u>Syndicat du Pays du Libournais</u>	<u>Association du Périgord noir</u>	<u>Conseil des maires (Rat der Bürgermeister)</u>	<u>Groupe de coordination (Koordinierungsausschuss)</u>	<u>Conseil d'administration (Verwaltungsrat)</u>
Acteurs des instances de décision	Un président (M. Morin) Représentants des communes (maires) Représentants des communautés de communes (présidents de CC)	Un président (M. Gentet) puis deux présidents de bords politiques différents (M. de Peretti et M. Peiro) 2/3 d'élus Représentants des communes (maires) Représentants des communautés de communes (présidents de CC) 1/3 de représentants de la société civile	Un président (Herr Hartzler) Représentants des communes (Bürgermeister)	Un président (Herr Luther) Représentants des Landkreise (Landräte) Représentants des trois associations de la Rhön	Un président (Herr Luther) Représentants des communes, des Landkreise, du Präsidium, et de la Chambre de commerce et d'industrie de Thuringe du Sud
Lien avec l'organe de conseil (voir tableau 7)	Instance de décision <u>parallèle</u> au conseil de développement	Instance de décision <u>parallèle</u> au conseil de développement	Instance de décision <u>parallèle</u> aux groupes de travail thématiques	Instance de décision <u>intégrée</u> au groupe de coordination	Instance de décision <u>parallèle</u> à l'assemblée de partenaires

C. QUÉVA

Typologie effectuée à partir des entretiens, des documents-sources et d'après les sites Web de présentation des projets.

Liste des documents-sources mobilisés pour la typologie (voir SOURCES pour la liste des documents et des sites Web) :

ASSOCIATION DU PAYS DU PERIGORD NOIR, 2003b, *Charte du Pays du Périgord noir* (Septembre 2003), 144 p.
 ASSOCIATION DU PAYS DU PERIGORD NOIR, 2003c, *Statuts du syndicat mixte du Périgord noir* (Novembre 2003), 5 p (**NB. le projet de syndicat mixte a échoué**)
 FILLER, R., 2001, *Rhön: Region mit Zukunft – Projekte mit Pfiff*, Dermbach, Regionalforum Thüringer Rhön e. V., 12 p.
 LÄNDERÜBERGREIFENDE ARBEITSGRUPPE RHÖN, 2001, *Biosphärenreservat Rhön. Wettbewerbsbeitrag "Regionen der Zukunft"*, 23 p.
 REGIONALVERBUND THÜRINGER WALD, 2005a, *Satzung des Regionalverbund Thüringer Wald e.V.* – 20.10.2005, 10p.
 REGIONALVERBUND THÜRINGER WALD, 2005b, *Beitragsordnung des Regionalverbundes Thüringer Wald e.V.* – 20.10.2005, 2 p.
 STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, Mars 2005, *Strategiepapier zur weiteren Entwicklung in Südthüringen*, 2 p.
 STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, Mars 2004, *Presseerklärung*, 2 p.
 SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU LIBOURNAIS, 2002, « Diagnostic territorial du Pays du Libournais (Juin 2002) », *Charte du Pays du Libournais*, Volume 1, 100 p.

Ce tableau montre la place des acteurs décisionnels traditionnels dans les instances de décision associées aux projets de développement. Certes, deux cas de figure un peu originaux peuvent être identifiés :

- l'Association du Périgord noir, dont les membres sont, pour un tiers, des acteurs issus de la société civile, et dont la présidence est double, alors qu'elle est unique dans les autres instances de décision des projets étudiés²⁸⁰ ;

²⁷⁹ Une actualisation de ces données a été effectuée au printemps et à l'été 2007 (voir chapitre VII).

²⁸⁰ Au moment des entretiens, la présidence était simple (M. Gentet). C'est à la rentrée 2005 que la double présidence a été instaurée, d'où le choix de l'intégrer dans ce tableau de synthèse.

- et le Groupe de coordination, dans la région Rhön, associant organes de conseil et instances de décision dans la même structure.

Mais, d'une manière générale, on peut noter malgré tout une certaine homogénéité entre ces différentes instances décisionnelles, dans la place centrale qui est accordée aux élus locaux (maires, présidents de Communautés de communes / *Bürgermeister, Landräte*), pour la présidence de ces instances²⁸¹. Les missions de ces instances de décision sont souvent très proches. Le syndicat du Pays du Libournais est ainsi « *le garant de la réalisation de la charte de territoire du Libournais. Il coordonne des orientations des politiques et des projets, et est un fédérateur des autres collectivités (...). Le syndicat du Pays du Libournais n'a pas de compétences de maîtrise d'ouvrage (équipements...) mais peut diriger des études à caractère transversal, coordonner des documents d'orientation (chartes, SCOT...).* Il doit donc, pour voir réaliser et concrétiser les orientations de la politique de Pays, s'appuyer sur les EPCI dont il est le fédérateur » (« Diagnostic territorial », *Charte du Pays du Libournais*, p. 97). Dans le même ordre d'idée, « *l'association Pays du Périgord noir est la structure jouant le rôle de support administratif, technique et financier du Pays* » (*Charte du Pays du Périgord noir*, p. 9), dans laquelle les treize Communautés de communes sont également représentées. L'articulation du Pays et des Communautés de communes (EPCI) est au fondement de la mise en œuvre concrète des actions prévues dans le projet de développement²⁸². Même si j'aurai l'occasion de préciser ensuite cette idée en termes de jeux d'acteurs et de jeux d'échelles (chapitres VII et VIII), on peut déjà noter que les intercommunalités sont les maîtres d'ouvrages pour la concrétisation des projets décidés à l'échelon du Pays. Cette articulation est parfois d'autant plus complexe à mettre en place que les structures de coopération sont récentes, aussi bien à l'échelle du Pays qu'à celle des Communautés de communes²⁸³. Il n'en reste pas moins que, statutairement, les Communautés de communes, et donc les élus communaux qui y sont associés, ont un rôle central à jouer dans la concrétisation du projet de développement. Le *Diagnostic territorial du Pays du Libournais* donne un aperçu clair et synthétique du rôle des

²⁸¹ Les présidents de ces instances de décision sont tous des élus. Leur envergure (locale, régionale ou nationale) est analysée dans le chapitre suivant, centré sur les jeux d'acteurs (chapitre VII).

²⁸² Je rappelle que les structures intercommunales ont été présentées, dans le chapitre III, comme des entités issues d'une « recomposition » territoriale, plutôt que d'une « requalification ». Elles restent avant tout des territoires institutionnels de second degré (au sens où leurs représentants ne sont pas élus au suffrage universel, tout en étant malgré tout des élus communaux).

²⁸³ Les Pays et les Communautés de communes restent des territoires et des réseaux d'acteurs en construction, dont la mise en place est récente (fin des années 1990, voire début des années 2000 sur mes terrains de recherche). Les tensions liées à la mise en place contemporaine de ces deux échelles de coopération sont précisées dans les chapitres VII et VIII.

Communautés de communes dans la mise en œuvre des actions décidées par les élus à l'échelle du Pays, comme l'illustre le texte 12.

Texte 12. Le rôle des Communautés de communes dans la mise en œuvre des actions à l'échelle du Pays

« Les intercommunalités sont maîtres d'ouvrages et gestionnaires (...). Les Communautés de communes ont vocation à gérer le développement territorial et à mettre en œuvre des projets sur leur périmètre d'intervention qui peu ou prou se dessine autour des bassins de vie. Deux compétences obligatoires leur sont attribuées à cet effet : « l'aménagement de l'espace » et « le développement économique », auxquelles elles doivent ajouter au moins une des compétences facultatives parmi quatre possibles (protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs). Ces compétences doivent toujours être exercées dans l'optique d'une approche territoriale globale, d'une mutualisation et d'une rationalisation des efforts d'investissement. Les Communautés de communes répondent ainsi à plusieurs enjeux primordiaux en matière de développement local :

- des enjeux institutionnels notamment en concourant à la réduction de l'émiettement communal,
- des enjeux fonctionnels tels que la mutualisation des moyens financiers alloués au développement du territoire ; la rationalisation de l'implantation des équipements dans une approche globale des territoires ; et l'encouragement à l'émergence des territoires vécus.

Les Communautés de communes ont la puissance financière. Elles pourront réaliser et gérer les éléments constituant le concret, le contenu de la politique de Pays. Elles sont et seront le plus souvent à l'origine des projets et actions menées (...). Il est important d'aboutir à une couverture exhaustive de ce type de territoire pour assurer une bonne territorialisation des actions prévues à l'échelle du Pays ».

Extraits du *Diagnostic territorial du Pays du Libournais*, p. 98

Sans rentrer pour le moment dans les articulations et les jeux d'échelles à l'œuvre dans la mise en place des projets de développement, on peut retenir que, dans le Libournais comme ailleurs, les Communautés de communes sont les structures de base avec lesquelles travaillent prioritairement les instances décisionnelles des Pays. Et, à ces deux niveaux de coordination, ce sont bien les élus qui sont les acteurs centraux. En effet, dans le Pays du Libournais comme dans le Pays du Périgord noir, j'avais évoqué, dans l'analyse des terrains de jeu liés aux projets (chapitre V), la superposition du territoire de certaines Communautés de communes avec les cantons. En termes de jeux d'acteurs, cette superposition peut être synonyme, non pas de l'émergence d'un nouveau système de pouvoir et d'action, mais d'un certain « recyclage » du système de pouvoir traditionnel. En s'inspirant des analyses de F. Tesson (2006), les conseillers généraux, lorsqu'ils sont également présidents de Communauté de communes, font office à la fois d'acteurs émergents, incarnant un nouveau système de pouvoir plus coopératif (selon un schéma Communautés de communes / Pays / Régions / Union européenne), et d'acteurs anciens, représentant le système traditionnel de gouvernement (selon un schéma Communes / Cantons / Départements / État). Le cumul offre néanmoins à l'élu la « possibilité de transformer un espace d'élection en espace d'action » : étant « élu par ses pairs à la présidence de la communauté et au suffrage universel au conseil général, le conseiller général devient sans doute un des élus les

plus légitimes sur un des espaces institutionnels les moins stables et peut-être les moins significatifs : le canton » (TESSON, 2006, p. 199). Dans le Périgord noir, en 2006, seuls deux présidents d'EPCI sur treize²⁸⁴ (soit 15 %) cumulent la fonction de conseiller général. Mais dans le Libournais, six présidents de Communautés de communes sur onze²⁸⁵ (soit 54,5 %) sont également des conseillers généraux²⁸⁶. Si les structures territoriales traditionnelles ont un poids certain dans la spatialité des coopérations intercommunales, on peut également noter une relative inertie actorielle, dans le choix des acteurs à la tête de ces coopérations. F. Tesson observe ainsi la « difficulté d'un président d'EPCI à être élu », de par la « faiblesse de la reconnaissance de sa fonction, voire l'ignorance même de son existence (...). À l'opposé, le conseiller général installé bénéficie des retombées du clientélisme et de la pérennisation de son statut de notable » (*ibid.*, p. 213).

De même, en Allemagne, dans la mise en œuvre concrète des projets de développement, les élus ont un rôle fortement valorisé. L'Association de villes de Thuringe du Sud repose, comme dans le cadre des Pays, sur une dynamique intercommunale : le réseau de villes est d'abord une mise en réseau des maires des six villes membres, incarnée par le conseil des maires, instance décisionnelle de l'Association (voir tableau 9). D'après le site Web de présentation de l'Association²⁸⁷, le conseil des maires est ainsi, en tant que niveau de décision (« *Entscheidungsebene* »), chargé d'un encadrement stratégique (« *strategische Steuerung* »). Les élus communaux sont au cœur du dispositif décisionnel. Dans le cadre de la Rhön et de la Forêt de Thuringe, les projets de développement valorisent un autre acteur public, central en Allemagne : le *Landrat* (élu du *Landkreis*). Certes, celui-ci est associé, au sein des structures de décision du Groupe régional de travail de la Rhön ou de l'Association régionale de la Forêt de Thuringe, à d'autres acteurs issus de la sphère privée. Mais en fait, comme pour les Pays et l'Association de villes de Thuringe du Sud, c'est la sphère publique qui reste centrale pour la mise en œuvre des actions. Ainsi, l'espace coopératif de l'Association régionale de la Forêt de Thuringe

²⁸⁴ Communauté de communes (CC) du canton de Domme et CC Entre Nauze et Bessède (canton de Belvès). Dans la perspective inverse, deux conseillers généraux sur les douze cantons du Périgord noir cumulent une fonction de président de Communauté de communes, soit 16,7 %

²⁸⁵ CC du Canton de Guitres, CC du Canton de Fronsac, CC du Libournais, CC du Lussacais, CC de Castillon-Pujols et CC du Pays foyen. Dans la perspective inverse, six conseillers généraux sur les neuf cantons du Libournais, cumulent une fonction de président de Communauté de communes, soit 66,7 %.

²⁸⁶ D'après F. Tesson (2006), et en guise de comparaison, les conseillers généraux également présidents de Communautés de communes après 2004 représentent un taux de 19,04 % dans le Lot-et-Garonne, de 22,6 % en Dordogne, de 30 % dans les Pyrénées atlantiques, et de 47,8 % dans les Landes.

²⁸⁷ <http://www.staedteverbund.de>

s'articule aux territoires locaux institutionnalisés des *Kreise*, comme l'exprime le §10 des statuts du *Regionalverbund* :

Ziel des Verwaltungsrates ist es, alle zum Vereinsgebiet zählenden Landkreise und kreisfreien Städte an maßgebender Stelle in den Regionalverbund zu integrieren und ihre verantwortungsbewusste Mitwirkung an der Umsetzung der Vereinsziele zu gewährleisten (Satzung des Regionalverbund Thüringer Wald e.V.)²⁸⁸.

Dans le même ordre d'idée, même si l'instance de décision et l'organe de conseil du groupe de travail régional de la Rhön (ARGE-Rhön) se confondent dans un seul groupe de coordination, les acteurs centraux restent les élus des cinq arrondissements (le *Landkreis* Fulda dans la Hesse, les *Landkreise* Wartburgkreis et Schmalkalden-Meiningen en Thuringe, et les *Landkreise* Rhön-Grabfeld et Bad Kissingen en Bavière).

En France comme en Allemagne, la revalorisation des élus dans la mise en œuvre des actions n'a, *a priori*, rien de surprenant. Pour reprendre les propos d'un chargé de mission travaillant au Conseil régional d'Aquitaine, « *au moment des choix, ce sont les élus, mandatés par les citoyens pour prendre des décisions, qui ont pris en charge les décisions. C'est normal que les choix leur reviennent (...), c'est logique, prévisible* ». En effet, les élus, par leur légitimité démocratique et leur insertion dans le système du pouvoir, apparaissent logiquement comme les acteurs centraux dans la mise en œuvre du projet, après son élaboration dans un cadre actoriel élargi. Il est toutefois nécessaire de nuancer cette perspective, en notant qu'elle relève d'une lecture simplifiée des relations (« réelles ») entre acteurs. Cette simplification de la réalité transparaît, pour quatre des cinq projets étudiés, dans le fait que les instances de décision s'inscrivent dans une structure distincte (en parallèle), et non de manière intégrée aux organes de conseil (tableau 9). À partir de là, le monde des élus et la sphère privée sont logiquement de plus en plus isolés l'un de l'autre : chaque ensemble fonctionne de manière autonome, les élus étant là pour décider et la société « civile », au mieux, pour conseiller ou proposer des idées. Cette perspective est en fait doublement contradictoire :

- d'abord avec la dynamique de projet qui s'était marquée, dans ses débuts, par une réelle convergence entre acteurs, dans une logique revendiquée de gouvernance (utopie participative comme idéal à atteindre) ;

²⁸⁸ L'objectif du conseil d'administration est d'intégrer tous les *Landkreise* et les villes-*Kreis* concernés par l'espace de l'Association, en leur donnant une place déterminante dans l'Association régionale ; il s'agit également de garantir leur participation responsable et consciente dans la mise en œuvre concrète des objectifs de l'Association (traduction personnelle).

- ensuite avec les réalités sociale et géographique elles-mêmes qui, loin d'être cloisonnées en groupes d'acteurs (élus / société « civile ») ou de territoires (territoires du pouvoir / territoires de l'action²⁸⁹) isolés les uns des autres (réalité exclusive), se caractérisent plutôt par des relations complexes et des interpénétrations multiples entre ces groupes.

Concevoir la valorisation des élus comme une nécessité logique et attendue, c'est donc s'inscrire dans une approche simplificatrice, dénoncée notamment par R. Lajarge et E. Roux (2000)²⁹⁰. Dans la continuité des travaux d'autres géographes français travaillant sur les acteurs (G. di Méo, F. Giraut, H. Gumuchian ou encore M. Vanier), ils proposent d'inscrire leur démarche dans le paradigme de la complexité. Sur un plan conceptuel, la notion de complexité implique de concevoir la réalité géographique comme composée d'ensembles d'éléments enchevêtrés et en interaction²⁹¹. Dans le cadre de la requalification des espaces locaux, cette complexité se marque par une interpénétration et une interdépendance des territoires de pouvoir et d'action, et des acteurs qui leur sont associés. Il s'agirait alors de dépasser ou de mieux articuler l'utopie participative du pré-projet et la réalité exclusive de la mise en œuvre des actions, en proposant une grille de lecture moins simplificatrice des relations entre les acteurs investis dans les projets de développement. Tout groupe d'acteur et tout projet de développement ne peuvent se concevoir qu'en relation avec d'autres individus ou groupes d'acteurs, avec des territoires institutionnalisés ou non. Sur un plan méthodologique, il s'agit — en se distinguant d'une approche analytique qui traiterait du « tout » comme d'une « somme de différentes parties simples » (THIBAUT, 2003a, p.189) — de privilégier « les relations entre éléments, les causalités non linéaires et le changement global des réalités étudiées » (*ibid.*, p. 188), dans une approche de type systémique.

L'idée de complexité est également d'actualité dans les recherches allemandes, notamment en sciences politiques ou en aménagement. Ainsi, tout au long d'une interrogation sur un possible mythe des réseaux (*Mythos Netzwerke*) pour expliquer les processus d'innovation régionale par le projet, F. Hellmer, C. Friese, H. Kollros et W. Krumbein (1999) notent une complexité croissante de la réalité politique

²⁸⁹ R. Lajarge et E. Roux (2000) distinguent, dans le même ordre d'idée : l'espace politique (le territoire des élus et des techniciens, et le territoire de la résolution des problèmes) et l'espace pratique (le territoire comme accès à la ressource, et le territoire communautaire du « être et faire ensemble »). Il s'agit là des catégories simplificatrices que les auteurs appellent à dépasser.

²⁹⁰ Les interventions à la journée d'étude « Les territoires locaux construits par les acteurs » (ENS, Géophile, 27 avril 2000) sont accessibles en ligne : <http://www.ens-lsh.fr/labo/geophile/pdf/Territoi.pdf>.

²⁹¹ J'aurai l'occasion de revenir sur cette démarche dans la suite de ce travail.

(« *gewachsene Komplexität der politischen Realität* »). Les auteurs soulignent que, dans les coopérations et les réseaux d'acteurs mobilisés notamment dans les Projets de développement régional, les processus politiques ne suivent plus les structures hiérarchiques et bureaucratiques traditionnelles, mais s'ancrent plutôt sur des interactions complexes entre des acteurs interdépendants (« *einen komplexen Interaktionsmodus innerhalb eines Geflechts interdependenten Akteure* »). L'ensemble de ces remarques rejoint les perspectives proposées dans l'introduction de ce chapitre, quant à l'analyse de la notion d'acteur, entité plurielle et complexe, multidimensionnelle et insérée dans des réseaux d'acteurs et des systèmes d'action (figures 13-14). Les éléments étudiés dans ce chapitre sont alors à concevoir comme un cadrage préalable à l'étude de cette pluralité et de cette complexité actuelles, analysées dans le chapitre suivant. Il s'agissait de dresser un panorama synthétique des structures d'organisation des acteurs locaux, mises en place avec les projets de développement, et de questionner les dynamiques d'ensemble de ces structures, durant l'élaboration du projet et au moment du passage à l'action. Il est clair que ce niveau d'analyse mérite maintenant d'être approfondi, afin de tenter de mieux appréhender les relations qui se nouent entre ces acteurs.

Conclusion du chapitre sixième

La mise en place de projets de développement (chapitre V) par les acteurs locaux a impliqué la mise en place de structures d'accompagnement de ces projets, ayant mobilisé des acteurs traditionnels, issus de la sphère publique, comme des acteurs émergents, représentants de la société « civile » (associations, entreprises, chambres consulaires, etc.). Dans le chapitre sixième, ces structures ont été volontairement appréhendées de manière synthétique, dans un souci de confrontation entre les terrains de recherche, afin de saisir des dynamiques d'ensemble susceptibles d'être rapprochées les unes des autres. À cet égard, une double dynamique temporelle, transversale aux terrains français et allemands, a pu être mise en évidence :

- celle de l'intégration d'anciens « agents » aux côtés des acteurs traditionnels dans l'élaboration du projet (phase du pré-projet, marquée par les débats, les échanges, les diagnostics territoriaux et la rédaction des projets) ;
- et celle de la mise à l'écart des acteurs émergents au profit des acteurs traditionnels (élus communaux ou de *Landkreise*) dans le passage à l'action (phase du post-projet, marquée par la mise en œuvre concrète du projet).

Une autre dynamique, structurelle cette fois, a également été évoquée, avec l'idée de trois modèles d'organisation des acteurs dans la phase du post-projet actuellement à l'œuvre :

- un modèle intégrateur et sélectif, dans les Projets de développement régional étudiés en Thuringe du Sud-Ouest. Il est marqué par le choix de quelques acteurs émergents, sélectionnés selon leurs compétences et intégrés aux côtés des acteurs traditionnels ;
- un modèle séparateur et sélectif, dans le Pays du Libournais : les acteurs émergents ont également choisi quelques personnes-ressources pour les représenter dans une structure, qui est ici distincte de celle regroupant les acteurs traditionnels ;
- un modèle séparateur et non sélectif, dans le Pays du Périgord noir : les acteurs émergents sont regroupés dans une structure distincte de celle des acteurs traditionnels, et ils n'ont pas sélectionné d'acteurs-clefs pour les représenter.

Dans ces trois cas, les élus se voient fortement valorisés, et l'intégration des agents relève ainsi d'une utopie, au sens d'idéal à atteindre mais aussi d'illusion, face à une réalité exclusive valorisant les acteurs traditionnels. Faut-il alors, pour comprendre les relations entre acteurs, dépasser l'idée d'utopie participative, de même qu'avait été

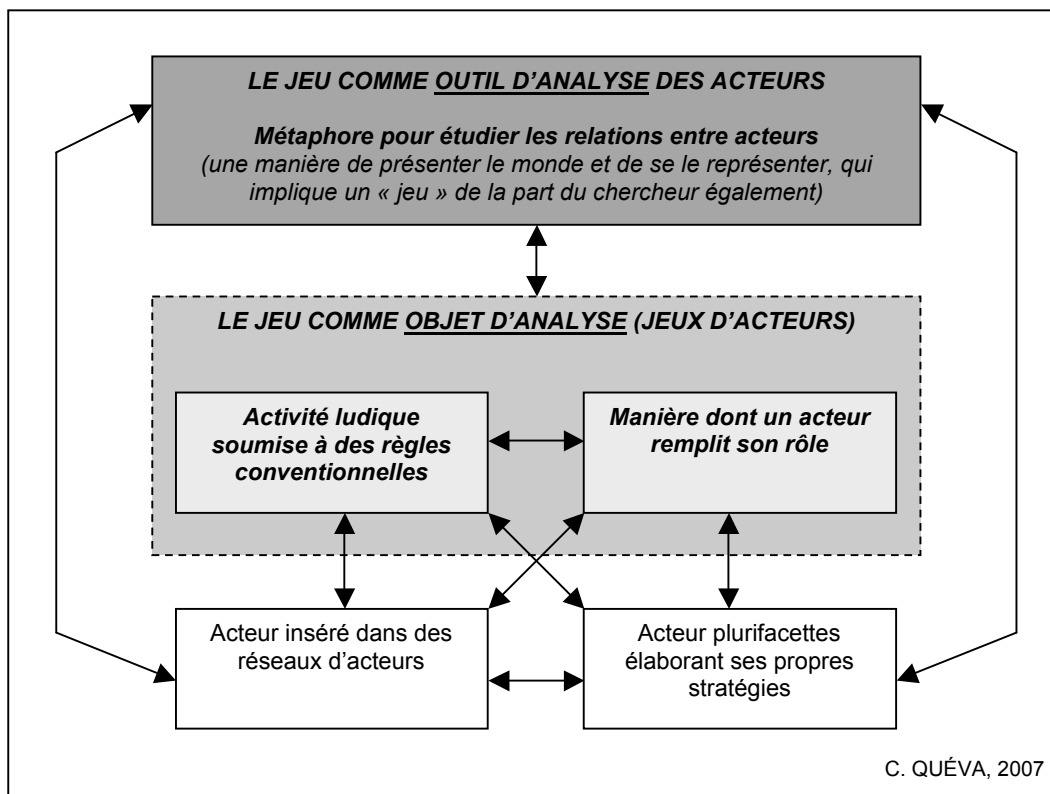
critiquée, pour parler des espaces de projets, la notion d'optimum dimensionnel (chapitre IV) ? Il me semble en fait plus opératoire non pas de rejeter cette approche mais, plutôt de la compléter par une autre lecture des relations entre acteurs, centrée sur une dynamique actorielle intégrant les stratégies et les motivations des individus et des groupes d'acteurs. L'approche des structures d'organisation a permis de donner une vision globale du cadre regroupant les acteurs locaux investis dans les projets de développement. Il s'agit maintenant de décortiquer les relations actérielles au sein, dans les interstices ou en dehors de ce cadre, car c'est sur cette dynamique actorielle de fond que se base la requalification des espaces locaux. Je propose, pour mieux appréhender cette dynamique, de recourir à une notion-outil déjà mobilisée précédemment, celle du jeu, appliquée ici aux acteurs locaux.

Chapitre septième

Les jeux d'acteurs : leaders, équipes et mauvais joueurs

Le chapitre sixième s'est principalement centré sur les dynamiques des structures de décision et de conseil, mises en place par les acteurs locaux pour la conduite des projets de développement. Or, une analyse qui se focaliserait uniquement sur l'étude de ces structures serait insuffisante. Elle se cantonnerait, en effet, à une vision figée et institutionnelle des acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés. Il s'agit donc de compléter cette perspective en intégrant à l'analyse des acteurs une autre dimension, plus informelle, basée sur le tissu des relations actorielles. Ces relations s'effectuent selon des modalités d'autant plus complexes que chaque acteur se caractérise par une multidimensionnalité à la fois individuelle — tout acteur étant plurifacettes — et sociale — l'acteur faisant partie de groupes ou de réseaux sociaux. Les relations entre acteurs locaux relèvent d'un « jeu » complexe entre ces acteurs, chacun mettant lui-même en place son propre « jeu ». Le terme de jeu est ici à entendre à plusieurs niveaux de compréhension, comme l'illustre la figure 15.

Figure 15. La notion de « jeu » appliquée à l'analyse des acteurs locaux



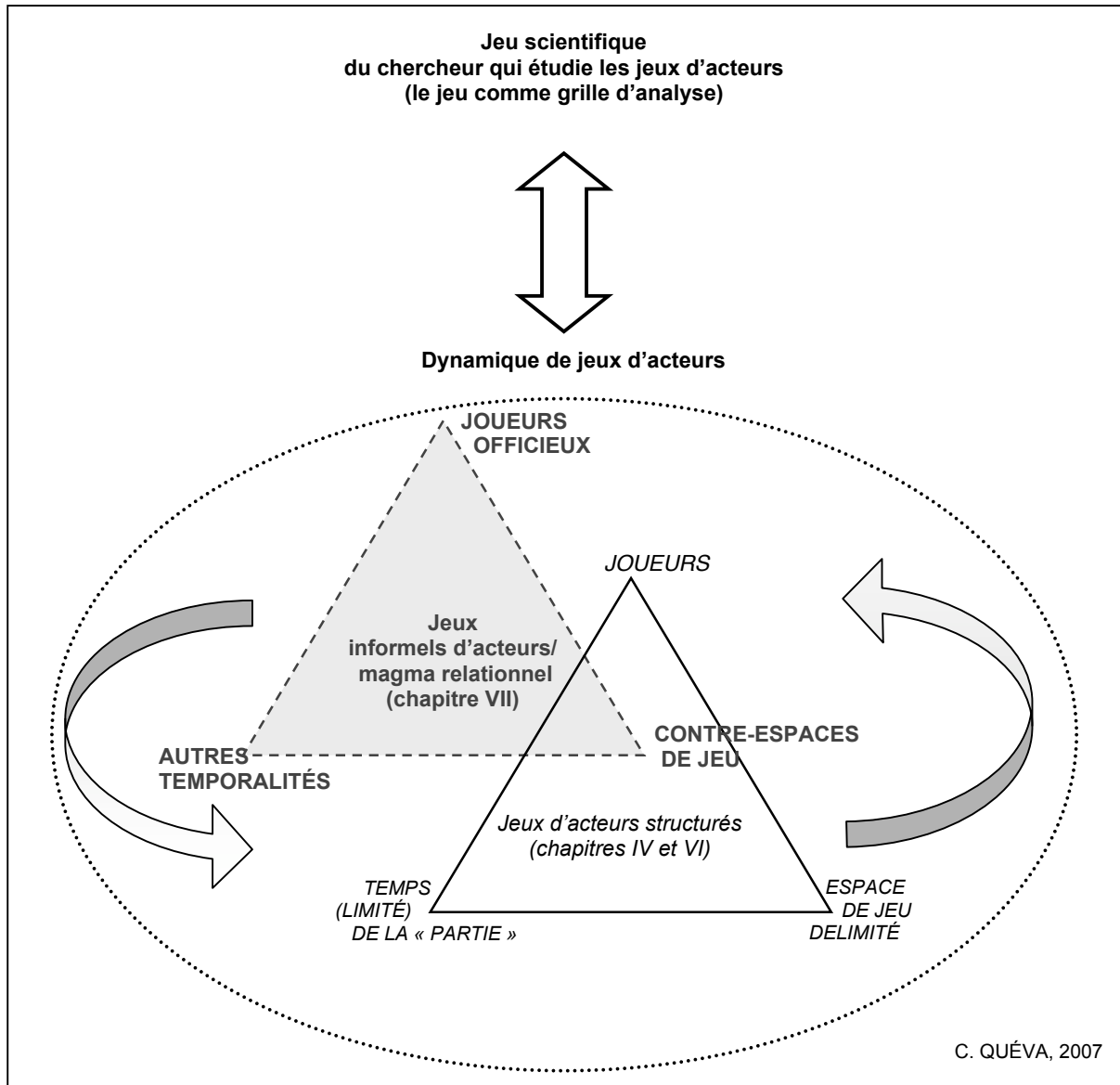
À un premier niveau, la réalité des relations entre acteurs repose sur deux principaux postulats, apparaissant en bas du schéma : tout acteur, en tant qu'individu socialisé, est inséré dans des réseaux d'acteurs, et il est, par ailleurs, plurifacettes, de par son statut, sa profession, son rôle dans le projet étudié. À un deuxième niveau, les jeux d'acteurs, en tant qu'objet d'analyse, font référence à la fois à une activité ludique soumise à des règles conventionnelles et à la manière dont un acteur remplit son rôle (Hachette, *Dictionnaire de la langue française*). À partir de là, mon objectif est d'identifier et de caractériser les motivations des acteurs (joueurs), leurs stratégies pour s'insérer dans le jeu du développement local quitte, éventuellement, à en contourner les règles. À un troisième niveau d'analyse, le jeu n'est plus seulement à concevoir comme un objet d'étude, mais aussi comme un outil d'analyse pour étudier les relations entre acteurs. Cette idée d'une notion-outil implique alors une réflexion sur le propre jeu mobilisé par le chercheur, dans le sens où c'est lui qui (re-)construit la dynamique des relations qu'il étudie, de manière métaphorique (voir l'introduction de la deuxième partie).

Je considère que trois angles d'attaque sont à prendre en considération pour étudier les relations entre acteurs : les acteurs en tant que tels, leurs inscriptions dans le temps et dans l'espace. La figure 16 reprend cette lecture triangulaire des jeux d'acteurs, à deux niveaux. Celui des jeux « officiels » a été présenté précédemment, avec un cadre régulé (chapitre IV), des projets de développement (chapitre V) et des structures actorielles (chapitre VI) reliés à ces règles. L'idée est alors de dépasser cette vision structuraliste, en lui associant un « constructivisme » dans lequel les acteurs sociaux mèneraient librement leur propre jeu. Il s'agit d'envisager un niveau de jeu plus profond, en arrière-plan du premier : ce deuxième triangle serait celui d'un magma relationnel de relations officieuses, floues et informelles, mises en place au sein et en dehors du premier niveau de jeu, officiel. Cette dynamique d'ensemble des jeux d'acteurs se rapproche de ce que les sociologues nomment la « *sociabilité* », au sens de « *forme ludique de la socialisation* » :

[La sociabilité est] *le processus dans lequel des individus occupant des positions différenciées, inégalitaires, s'imposent une relation égalitaire, ce qui les contraint au jeu de la stylisation des relations interpersonnelles (...). La sociabilité suscite une forme pure de réseau parce qu'elle correspond à ce qu'il y a dans la relation sociale à la fois d'informel, au sens de non organisé, et de formel* (MERCKLÉ, 2004, p. 39-40).

Dans le même ordre d'idée, les jeux d'acteurs mobilisent un idéal d'interrelations équilibrées (voir chapitre VI). Mais cet idéal revêt des aspects formels et informels qu'il faut maintenant tenter d'identifier.

Figure 16. La dynamique des jeux d'acteurs, entre jeu officiel, jeu informel et jeu scientifique



Dans la dynamique de développement local, chaque projet s'accompagne d'un jeu complexe de participants (les acteurs locaux), qui se sont investis volontairement dans le projet afin de proposer une série d'objectifs, destinés à améliorer la gestion, l'aménagement et le développement de l'espace local. Cette construction s'effectue dans un cadre régulé issu à la fois du monde réel, extérieur au jeu (SDEC, Lois Pasqua/Voynet, *Raumordnungsgesetz*) et du monde du jeu en tant que tel (Chartes, statuts associatifs).

Par ailleurs, dans ce jeu du projet, l'acteur local met en œuvre son propre jeu : il endosse un rôle — celui de leader, d'animateur, de groupe de pression, etc. La dynamique de projet implique ainsi, pour les acteurs locaux qui s'y sont investis, de définir ce rôle et de le conserver. Il s'agit de trouver un juste milieu entre l'identité sociale de la vie « réelle » (chef d'entreprise, simple habitant, élu d'une grosse ou d'une petite commune ou encore membre associatif) et l'identité sociale au sein du jeu du développement local (membre d'un conseil de développement, président de Pays, manager régional, etc.). La conciliation de ces statuts est parfois difficile, comme dans le Périgord noir, où les responsabilités du président du conseil de développement en tant que chef d'entreprise ont pu limiter ses initiatives dans la mobilisation des acteurs locaux (voir chapitre VI). À cet égard, dans les rôles que s'attribuent les acteurs locaux dans le jeu des projets, la question du leadership est une donnée centrale. Les leaders — qu'ils soient politiques, économiques ou techniques, et selon la phase de constitution, de portage ou de mise en œuvre effective du projet — ont à mettre en place un jeu spécifique, impliquant des prises de position, des alliances, des stratégies. En termes de relations sociales, les enjeux liés aux projets impliquent ainsi des jeux d'influences, des ruses, des rapports de séduction ou des rapports de force. Ces jeux informels d'acteurs sont d'autant plus intéressants dans le cas des espaces de projet qu'ils en viennent parfois à dépasser ou à contourner les systèmes relationnels anciens, tels que les systèmes territoriaux d'acteurs institutionnalisés.

En concevant le jeu des acteurs comme un objet d'analyse, il s'agit alors d'interroger les modalités de construction ou de dysfonctionnement de ce jeu. Quels sont les leaders officiels et officieux à la source et « à l'affiche » des projets de développement ? Le jeu du développement local s'inscrit-il principalement dans le cadre des structures actorielles formalisées, évoquées dans le chapitre VI, ou dans celui des relations plus informelles entre acteurs ? Au-delà de ses spatialités parfois complexes (voir chapitre V), le jeu des projets peut-il s'interrompre et se rompre si des participants se sentent exclus, ou encore si la réalité institutionnelle prend le pas sur l'utopie de l'intégration d'un maximum d'acteurs (voir chapitre VI) ?

L'objectif de ce chapitre est, en complémentarité avec le précédent, d'analyser la dynamique des relations entre les acteurs locaux investis dans les projets de développement. Mon hypothèse est que la dynamique profonde animant ces projets se situe plus dans un magma relationnel que dans l'évolution des structures de décision et

de conseil analysées dans le chapitre VI. Celles-ci constituent une base officielle, mais les projets ne trouvent leur sens profond que dans une dynamique complexe de jeux d'acteurs²⁹². Au seuil de cette analyse, quelques limites doivent d'ores et déjà être évoquées. D'abord, je tiens à rappeler que l'étude des jeux d'acteurs effectuée dans ce chapitre ne peut prétendre ni à l'exhaustivité, ni à l'objectivité. Elle vise simplement à proposer une grille de lecture, forcément simplifiée, de ces multiples jeux relationnels. Dans le réseau des relations entre acteurs, l'idée est de parvenir à identifier des connexions, des nœuds, des groupes d'acteurs, intégrés ou à l'écart, et non de proposer un panorama exhaustif de l'ensemble des acteurs investis dans chacun des projets étudiés. Par ailleurs, mon approche reste géographique et non sociologique. Mon objectif est, au-delà de l'estimation des degrés de connectivité entre les acteurs enquêtés, de saisir leur(s) spatialité(s) : tout acteur ayant une inscription spatiale (sur des lieux, des territoires), l'étude des relations entre les acteurs peut permettre d'analyser une territorialité d'ensemble, propre à l'ensemble d'acteurs étudiés. Il s'agira alors de confronter cette territorialité actorielle à celle des projets, étudiée dans le chapitre V.

Je reviendrai tout d'abord sur la distribution des rôles dans le jeu des projets, avec l'idée que ce rôle se définit non pas seulement à partir du statut des acteurs, mais surtout à partir de leur positionnement dans un réseau de relations. À cet égard, le rôle des leaders me semble particulièrement central à analyser. Dans un second temps, je montrerai que les tensions et concurrences entre les acteurs locaux sont à concevoir de manière dialectique. Elles relèvent paradoxalement des règles du jeu, dans le sens où elles entretiennent l'équilibre du système local d'acteurs ; mais elles peuvent également correspondre à des sous-jeux et à des contre-jeux, responsables d'un possible éclatement du système d'action, synonyme d'une instrumentalisation des projets au profit de logiques politiques, voire politiciennes.

²⁹² En recourant à la métaphore du jeu pour saisir le processus de requalification par les acteurs locaux, l'idée est d'envisager ce processus non seulement comme une mécanique institutionnelle de redéfinition des logiques de pouvoir et d'action, mais aussi comme une dynamique actorielle de fond, plus floue et plus informelle, qui n'en reste pas moins, dès lors, d'autant plus difficile à saisir.

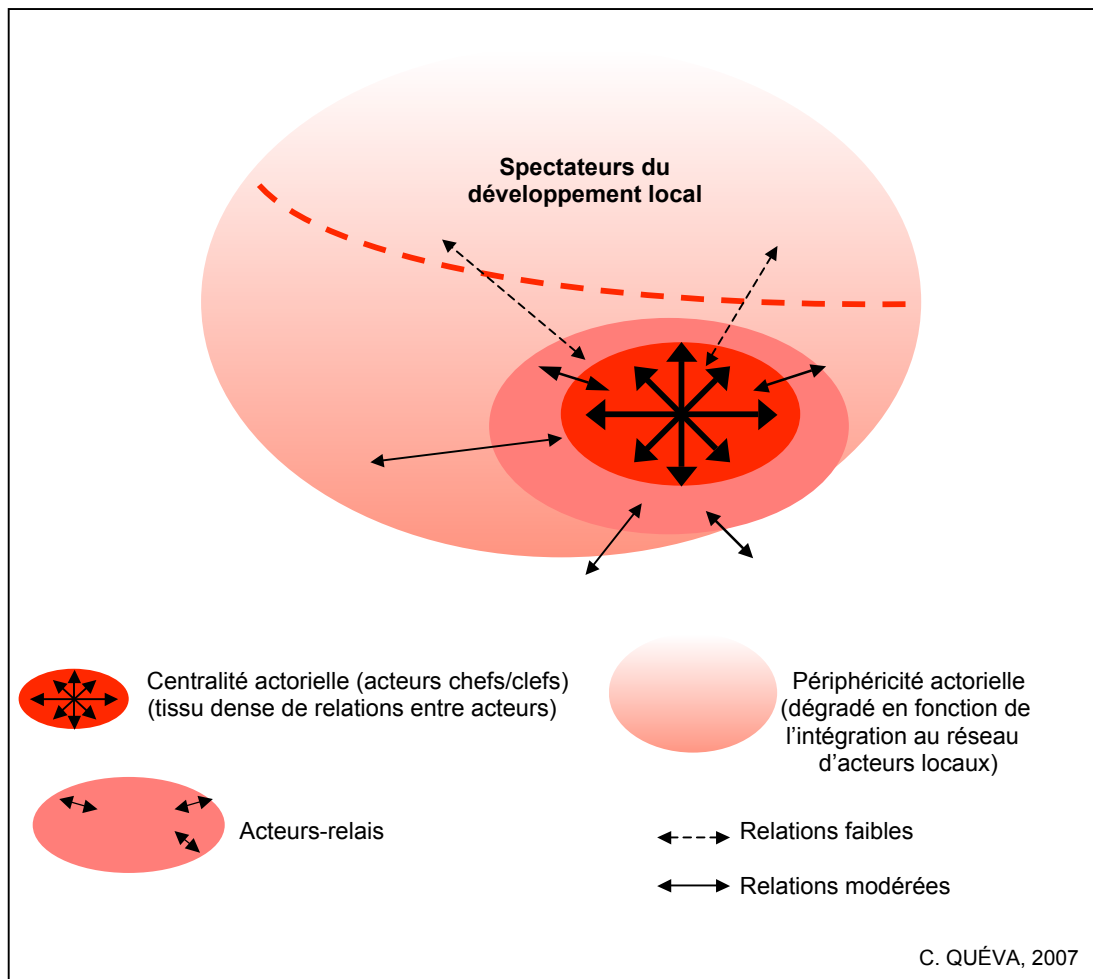
7.1. La distribution des « rôles » dans le jeu des projets

J'ai déjà pu évoquer, dans le chapitre VI, le poids des hiérarchies d'acteurs dans les logiques de développement local. La hiérarchisation intervient à travers le statut des acteurs : ce sont, par exemple, les élus qui occupent une place centrale dans le système d'action lié à la mise en œuvre concrète des projets. Mais au-delà des catégories (élus, techniciens, socio-professionnels) et des structures d'organisation (de décision et de conseil), ce sont également les rapports entre les acteurs qui sont au fondement de leur différenciation. Je propose donc d'interroger d'autres modalités de hiérarchisations des acteurs, non plus catégorielles mais relationnelles, en définissant la place des acteurs à partir de leur positionnement dans un réseau de relations. À partir des analyses effectuées sur le terrain, on peut dire que, dans le jeu des projets, l'intrigue est portée par des acteurs, de premier et de second rôles. Ces centres et ces périphéries actoriels se différencient en ce qu'ils constituent un tissu dense ou faible de relations, autrement dit en ce qu'ils s'associent à un degré, marqué ou non, de connectivité et donc d'intégration des acteurs au dispositif actoriel global du projet.

J'identifie, parmi les personnes enquêtées, trois types d'acteurs, comme l'illustre la figure 17 : au centre, les acteurs-chefs ou acteurs-clefs du développement local ; en situation d'intermédiaire, les acteurs-relais ; et enfin, les acteurs secondaires et les spectateurs du développement local, constituant deux degrés de périphéricité actorielle. Cette classification complète celle qui avait été présentée, dans le chapitre I, pour la synthèse des entretiens, avec les idées de porteurs, de vecteurs et d'opposants au projet. Mais le critère de différenciation n'est ici plus seulement le positionnement de chaque acteur, pris individuellement, vis-à-vis du projet, mais bien le positionnement de chaque acteur dans le tissu des relations actorielles.

La *centralité actorielle* — au sens de situation centrale d'un acteur dans le dispositif global du jeu de projet — se caractérise par la présence d'acteurs centraux, définis eux-mêmes par l'importance de leurs connexions avec les autres acteurs locaux du dispositif. Il s'agit soit d'acteurs-chefs, au rôle de commandement, soit d'acteurs-clefs, disposant d'un rôle plus instrumental, et sont au cœur de ce travail.

Figure 17. Centres et périphéries actoriels dans la dynamique de projet



Cette centralité se distingue de la *périphicité actorielle* — au sens de situation des acteurs à la périphérie, voire en dehors du dispositif actoriel global. Cette catégorie, la plus vaste quantitativement, regroupe les acteurs très faiblement intégrés au réseau d'acteurs locaux et l'ensemble des agents²⁹³ à l'écart du projet, ceux-ci pouvant être conçus comme les spectateurs du projet, qu'ils y soient ou non attentifs. Cette catégorie d'acteurs n'est pas analysée dans ce travail, qui s'est focalisé sur les acteurs investis dans les projets de façon active.

Entre le centre et la périphérie actoriels, les *acteurs-relais* ont généralement des connexions nombreuses avec les acteurs centraux et avec les acteurs de la périphérie, même si elles restent d'intensité ou d'envergure moins importante que pour les acteurs-chefs et les acteurs-clefs. Ils sont ici analysés en complément des acteurs centraux.

²⁹³ Je rappelle que l'agent désigne un acteur faible, en position subalterne par rapport au système de pouvoir et d'action analysé. Dans cette recherche, les agents, considérés comme étant à l'écart des projets, font partie des marges de la périphérie actorielle : ils sont les spectateurs du projet. R. Brunet (1993) considère que l'agent peut servir parfois d'« *intermédiaire* » (voir l'introduction du chapitre VI). Je préfère distinguer, quant à moi, une catégorie spécifique d'acteurs (plus que d'agents) : celle des acteurs-relais.

7.1.1. Figures et usages du leadership : *acteurs-chefs* et *acteurs-clefs*

L'identification d'un acteur-chef est relativement aisée. Elle repose sur le degré marqué de connectivité d'un acteur, identifiable à partir de l'importance des références à cet acteur dans les argumentaires écrits et oraux. Les acteurs-chefs sont les acteurs-leaders, généralement élus, disposant d'une capacité reconnue de commandement, de décision et de portage du projet. N'ayant pas rencontré l'ensemble des acteurs investis dans les projets, je n'ai pu avoir qu'une estimation de ces degrés de connectivité. Par ailleurs, certains acteurs n'apparaissaient pas nécessairement au premier plan « officiel », ayant peu de connexions ou de lisibilité en tant que « chefs » ou « leaders », mais pouvaient toutefois être considérés comme acteurs centraux en tant que vecteurs ou instruments majeurs dans le portage du projet et/ou la prise de décision. Ces acteurs sont dans une situation d'« *intermédiarité* », pour reprendre la terminologie de L. Freeman²⁹⁴, cité par P. Mercklé (2004, p. 68) : « *un individu peut très bien ne posséder qu'un nombre peu élevé de contacts, mais occuper une position clé parce qu'il est un point de passage obligé pour les autres* ». J'ai choisi de désigner ces acteurs en situation d'intermédiarité comme des « acteurs-clefs ». Pour ces deux types d'acteurs centraux, leur situation au cœur du réseau local d'acteurs fait qu'ils possèdent le « capital social » le plus important, au sens d'« *ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance* » (MERCKLÉ, 2004, p. 55)²⁹⁵. Ce réseau durable de relations ne repose naturellement pas uniquement sur un nombre de contacts avec d'autres acteurs : il faut également prendre en compte des variables qualitatives, telles que l'influence locale et externe, ou encore l'acceptation ou le refus du leadership par l'acteur lui-même ou les autres acteurs.

Dans le cadre des projets étudiés en France et en Allemagne, chaque projet est associé, au départ, à une figure actorielle centrale. Dans le Libournais et dans le Périgord noir, cette figure est double, dans la mesure où c'est l'association de deux acteurs-chefs, d'envergure nationale et de bords politiques différents, qui assure une première lisibilité au projet. Il s'agit du député-maire de Libourne G. Mitterrand (PS) et du sénateur-maire de Rauzan G. César (UMP), pour le Pays du Libournais, et du

²⁹⁴ FREEMAN, L., 1979, « Centrality in Social Networks : Conceptual Clarification », *Social Networks*, 1, p. 215-239.

²⁹⁵ P. Mercklé indique qu'il se réfère alors à P. Bourdieu (1980, « Le capital social : notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980, 3, p. 2-3).

député-maire de Castelnaud-la-Chapelle G. Peiro (PS) et de l'ancien ministre J.-J. de Peretti (UMP), maire de Sarlat, pour le Pays du Périgord noir. Ce dépassement des clivages politiques illustre bien la logique d'ouverture et le souci de gouvernance associés à la politique des Pays (voir chapitre IV). La même logique est présente dans certains projets de développement analysés en Allemagne. Ainsi, l'Association de villes de Thuringe du Sud, portée par le *Landrat* de l'arrondissement de Schmalkalden-Meiningen, R. Luther (CDU), s'est certes mise en place autour de maires situés majoritairement à droite politiquement, mais le président du conseil des maires, S. Harzer, député-maire d'Hildburghausen, fait partie du groupe des *Linke* (PDS). Dans la Rhön, cette logique semble moins évidente, au regard des présidences successives du groupe de travail régional de la Rhön : tous les présidents²⁹⁶ de l'ARGE-Rhön, depuis sa création en 2000, sont CDU ou CSU. La figure du leader n'en reste pas moins présente, dans le sens où, au-delà de cette présidence tournante, le *Landrat* R. Luther est omniprésent : même s'il n'est plus le président de l'ARGE-Rhön, il est le président du *Regionalforum Thüringer Rhön*, association chargée du management régional en Thuringe. Par ailleurs, il est également le président de l'Association régionale de la Forêt de Thuringe (*Regionalverbund Thüringer Wald e. V.*²⁹⁷). Pour chacun des projets étudiés, le poids des acteurs-chefs dans la mise en place des projets de développement relève au moins d'une double ambition, plus ou moins assumée : la lisibilité du projet et la reconnaissance de l'acteur-chef.

7.1.1.1. Le recours au leadership pour une meilleure lisibilité du projet

Tout d'abord, chacun a conscience que le projet aura d'autant plus d'audience qu'il sera associé à une personnalité d'influence supra-locale : un député-maire par exemple, ou un élu local dont on parle par son investissement dans différents projets. Dans ce cadre, la figure de l'acteur-chef est préalable à la mise en œuvre du projet : ce dernier prend appui sur l'audience de l'acteur pour acquérir une certaine lisibilité. Cette idée est clairement apparue dans les entretiens. Les acteurs-chefs associés aux projets, évoqués ci-dessus, sont ceux qui ont été le plus fréquemment cités par les personnes enquêtées. Le poids et l'influence de ces leaders sont essentiels pour comprendre leur

²⁹⁶ La présidence de l'ARGE-Rhön est assurée, chaque année, par un nouvel acteur local. Il s'agit à chaque fois d'un élu d'arrondissement (*Landrat*), alternativement choisi en Thuringe, en Bavière ou dans la Hesse.

²⁹⁷ Les différentes structures associatives (ou syndicales) portant les projets, en France comme en Allemagne, sont présentées dans le chapitre VI.

implication dans le projet. Leur intervention peut même parfois relever plus du symbole que de la réalité, comme me l'a expliqué l'un des grands acteurs du Pays du Libournais : « *G. César, le sénateur, n'intervient pas vraiment dans le Pays, sauf quand il peut utiliser son poids en faveur du Pays* ». Inversement, la perte d'influence d'un élu peut apparaître comme préjudiciable au projet. C'est ainsi que G. Mitterrand, battu aux élections législatives de 2002, n'apparaît plus forcément d'une grande utilité pour le Pays²⁹⁸. Il n'en reste pas moins associé à la ville de Libourne et conserve, par son nom, une stature nationale symbolique, ces deux éléments étant susceptibles de jouer contre lui. G. Mitterrand m'a ainsi été présenté comme un possible frein pour l'avenir du Pays, alors qu'il en avait été l'un des promoteurs :

Gilbert Mitterrand n'est plus député. Il est vice-président du Conseil général, mais il est trop absent. Il est maire de Libourne, c'est le fils de François Mitterrand : c'est un gros poids, qui peut faire peur aux petits élus.

La notion de leadership n'en reste pas moins centrale pour saisir la dynamique de projet. De fait, d'un point de vue extérieur, le projet est facilement associé au leader, comme me l'a indiqué, au sujet du Pays du Périgord noir, M. S., chargé de mission au Conseil régional d'Aquitaine : « *la gestion politique de la structure du Pays se fait par les élus, autour de Peiro et de Peretti, avec le souci de ne pas en faire un enjeu de pouvoir. C'est du moins présenté comme tel* ». Le discours relatif au développement local par-delà des querelles de parti est d'ailleurs assez courant. Le député-maire d'Hildburghausen, président de l'Association de villes de Thuringe du Sud, m'a ainsi assuré que « *sur le plan politique, il n'y a pas de conflits. Les gens veulent travailler ensemble. Certes, c'est aussi pour recevoir de l'argent... Mais tout ça passe au-dessus des partis. Dans le Städteverbund, moi je suis PDS, trois maires sont CDU et deux sont sans étiquette, et ça marche très bien comme ça* ». Le leader est ainsi censé passer outre les querelles de parti pour incarner une certaine médiation entre les différents acteurs. Il a un rôle de force motrice du développement, comme l'exprime M. S., vice-président du *Regionalverband Thüringer Wald* : « *il y a un lien étroit entre développement et politique : le Landrat Luther a un rôle central. Il force le développement* ».

L'« acteur-chef » qui porte le projet, s'il est une référence connue à l'échelon local, correspond ainsi, en même temps, à une figure actorielle nouvelle : celle du leader. Celle-ci se distingue des catégories sociologiques traditionnelles, telles que celle

²⁹⁸ Je montrerai plus loin que cette mise à l'écart apparente de cet ancien acteur-chef est en fait plus complexe, car elle est également liée à une stratégie de M. Mitterrand lui-même, cherchant à mettre en place un projet d'Agglomération autour de Libourne.

de « notable ». Alors que le notable se définit comme un individu disposant de « *propriétés sociales lui conférant une position dominante dans les réseaux de sociabilité locaux* » (HASSENTEUFEL et RASMUSSEN, 2000, p. 75), le leader est celui qui dispose de la capacité de « *s'insérer dans des réseaux sociaux* » et de « *nouer des rapports avec plusieurs niveaux territoriaux* »²⁹⁹. La situation centrale de l'élu-notable s'explique par une forme de domination sur des périphéries d'acteurs, alors que la centralité de l'élu-leader est plutôt de l'ordre de la « *médiation sociale* », autour de l'exercice d'un « *métier politique* », faisant de l'élu à la fois un politique, mais aussi un « *gestionnaire local* » ou encore un « *entrepreneur de politiques publiques* » (*ibid.*, p. 77). L'investissement d'un élu de référence dans la mise en place d'un projet de développement local permet ainsi non seulement de donner une plus grande lisibilité à ce projet, mais également de conforter le leadership de cet élu.

7.1.1.2. Le recours au projet pour un plus grand leadership

Le projet est également susceptible de servir les intérêts de l'acteur-chef, répondant à ce que les sociologues nomment un « *appétit de reconnaissance* » (BERNE, 1990, p. 15). Dans cette perspective, la figure de l'acteur-chef se construit également par le projet, ce qui implique une première prise de recul par rapport aux différents argumentaires analysés³⁰⁰. En effet, le leader se trouve, par définition, dans une situation centrale, autrement dit au cœur du pouvoir et des sphères d'influences et, comme l'expliquent P. Hassenteufel et J. Rasmussen (2000, p. 79), il mobilise, avec le projet, « *des politiques publiques relevant de plusieurs niveaux décisionnels* » :

L'élu local n'est plus seulement celui qui cumule des ressources diversifiées à l'intérieur d'un territoire : c'est avant tout un acteur politique qui construit sa légitimité (...) sur sa capacité à articuler différents territoires d'action autour d'un projet de politiques publiques, à faire exister symboliquement ce nouveau type de territoire (par le recours à la communication politique notamment), et à le faire accepter en recourant à des procédures démocratiques (ibid.).

²⁹⁹ La question des niveaux territoriaux, et des relations qui se nouent entre eux, est approfondie dans la troisième partie, centrée sur les jeux d'échelles.

³⁰⁰ Au sens de discours issus des documents écrits liés aux projets ou des entretiens (voir chapitre I). Ces argumentaires sont susceptibles d'exprimer ou de cacher des stratégies actuelles, comme j'aurai l'occasion de le préciser ensuite, en analysant les tensions liées aux différents jeux d'acteurs intervenant dans les projets.

À cet égard, l'élu-leader est à la fois un « *élu éligible* », dans une perspective de représentation démocratique, et un « *élu-entrepreneur* », associé à la « *médiatisation d'une symbolique gestionnaire* » (*ibid.*, p. 80) visant la valorisation collective du projet au-delà, théoriquement, des divisions partisans et des motivations individualistes. Or, selon certaines personnes enquêtées, ces deux derniers éléments ne disparaissent pas nécessairement avec la mise en œuvre des projets. Ainsi, selon Mme D., chargée de mission au conseil général de la Dordogne :

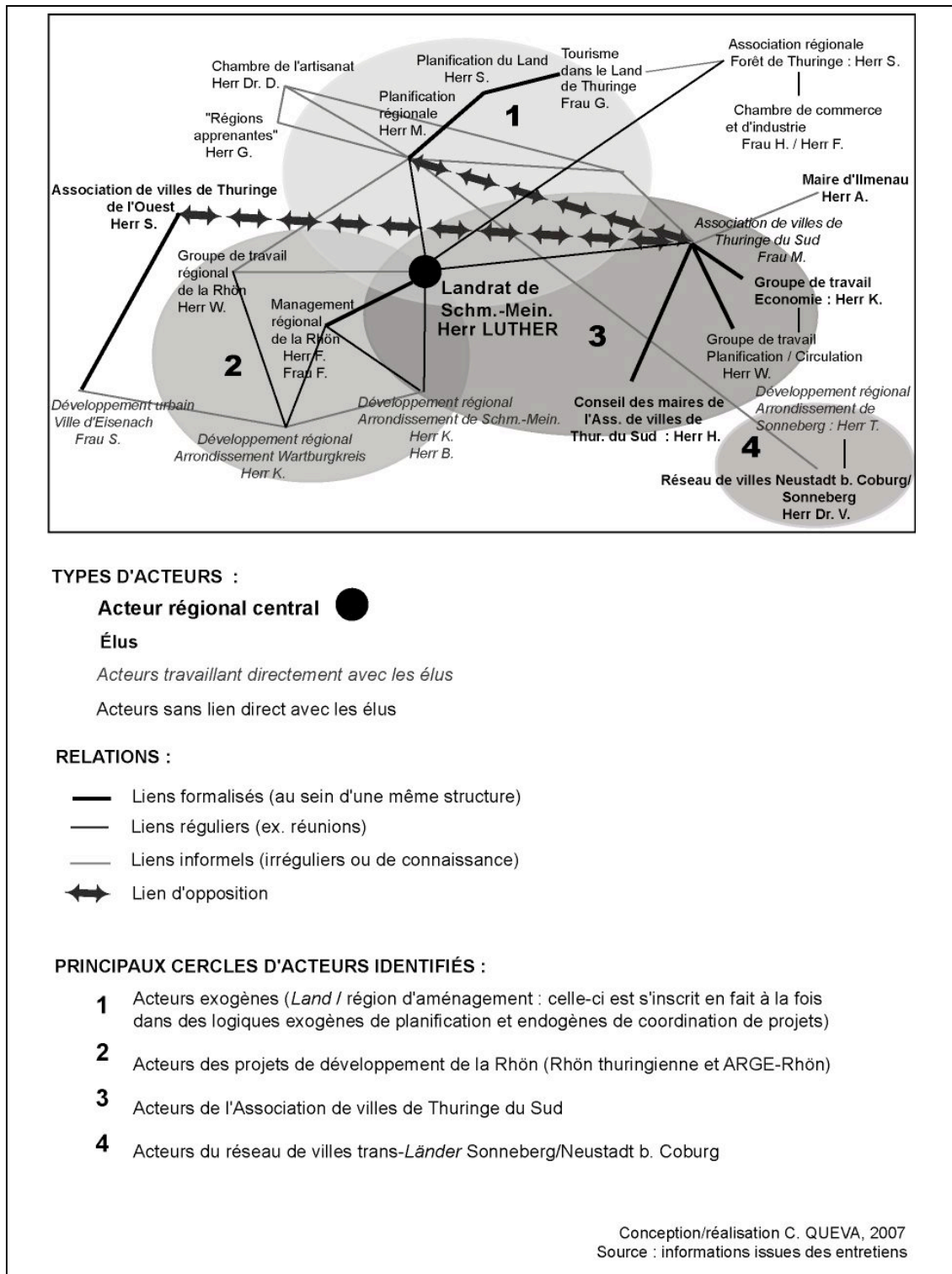
Pour un élu comme Germinal Peiro, la gouvernance ne veut rien dire. Il est député, président d'une Communauté de communes, élu du canton de Domme : il en reste aux enjeux de pouvoir (...). Faire de la politique passe par la pédagogie : il faut prévenir les autres élus qu'il y a un danger pour le territoire. Ça, c'est un discours qui a du mal à passer auprès des élus. Je pense que de Peretti et Peiro n'ont pas ces préoccupations là ; ils sont dans des logiques de carrière.

Le projet peut alors apparaître comme une opportunité dans un parcours politique. Dans le même ordre d'idée, dans le Libournais, à partir du moment où le Pays a commencé à émerger véritablement sur la scène locale — et ainsi à faire parler de son président — la structure est apparue, aux yeux de certains, comme un possible tremplin. J'aurai l'occasion de préciser largement, dans la suite de ce chapitre, les concurrences et les tensions qui sont alors apparues. Retenons pour le moment que, dans le Libournais comme dans le Périgord noir, le projet de développement a pu apparaître comme un moyen de renforcer le leadership d'un acteur, de même que des acteurs-chefs avaient pu, précédemment, lui apporter une plus grande lisibilité.

En Thuringe, l'identification d'un leader n'a pas été aussi évidente que sur les terrains français (QUÉVA, 2007b). Le nombre, le flou spatial et les différences de structure des projets (voir chapitres V et VI), impliquent que les acteurs soient organisés de manière souple, assez informelle, dans la continuité d'un modèle réticulaire de développement local³⁰¹. C'est au fur et à mesure des entretiens que la figure du leader s'est dessinée en la personne du *Landrat* Luther, dont j'ai déjà eu l'occasion de parler plus haut. Son implication, plus ou moins directe, dans la plupart des projets de développement de Thuringe fait de lui un nœud central dans le réseau d'acteurs régionaux et lui assure une lisibilité très importante parmi les acteurs, comme l'illustre la figure 18.

³⁰¹ Je rappelle que ce modèle se différencie, *a priori*, du modèle français territorialisé, où l'ancrage territorial des Pays facilite davantage l'émergence d'acteurs-chefs territorialisés. On se réfèrera au chapitre V pour la présentation de ces deux modèles identifiés *a priori*, et nuancés par l'analyse des argumentaires de projet.

Figure 18. Réseaux et groupes d'acteurs en Thuringe du Sud : le poids d'un leader local.



La figure 18 a été élaborée à partir des vingt-quatre entretiens effectués auprès des principaux acteurs du développement régional en Thuringe du Sud-Ouest : représentants de la région de planification et de l'aménagement à l'échelle du *Land*, principaux maires, *Landräte* (élus des arrondissements), consulaires (chambre de commerce et

d'industrie, chambre de l'artisanat), techniciens territoriaux (managers régionaux), acteurs associatifs. On peut y noter que les personnes enquêtées sont plus ou moins liées les unes aux autres dans le cadre d'un réseau régional d'acteurs, l'espace de référence qui rassemble ces acteurs étant alors la région d'aménagement (Thuringe du Sud-Ouest). Le schéma se fonde sur une typologie des relations unissant les différents acteurs interviewés et essayant d'éviter toute hiérarchisation sociale ou territoriale. Les liens identifiés sont de quatre types : formalisés, réguliers, informels ou d'opposition. Les liens *formalisés* correspondent à des relations officialisées, quotidiennes ou hebdomadaires, au sein d'une même structure (l'Association de villes de Thuringe du Sud, par exemple). Les liens *réguliers* s'appliquent plutôt aux relations entre des acteurs issus de deux structures différenciées (entre une structure de projet et l'administration d'un arrondissement, par exemple). Leur intensité est moindre que précédemment, mais une certaine régularité s'observe malgré tout (par l'organisation de réunions, notamment). Les liens *informels* ne sont régulés par aucune structure de rattachement. Il s'agit de relations irrégulières ou de simple connaissance. Enfin, les liens *d'opposition* se manifestent entre des acteurs ou des projets concurrents ou en conflit (par exemple entre l'Association de villes de Thuringe du Sud et l'Association de villes de Thuringe de l'Ouest, comme j'aurai l'occasion de le préciser ensuite). Le tout aboutit à un schéma relativement complexe d'interrelations. Mais il est possible de regrouper les personnes enquêtées en groupes d'acteurs, en fonction de l'intensité de leurs relations. En se centrant sur les relations formalisées et régulières, quatre principaux cercles d'acteurs peuvent alors être identifiés (figure 18). Surtout, ce schéma met en évidence l'imbrication des différents projets autour du poids d'un acteur régional central : le *Landrat* Luther, élu de l'arrondissement (*Landkreis*) de Schmalkalden-Meiningen, investi dans la plupart des projets régionaux comme dans la région de planification. Il est élu local, président de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest, président du *Regionalforum Thüringer Rhön* (Forum régional de la Rhön thurigienne), président du *Regionalverbund Thüringer Wald* (Association régionale de la Forêt de Thuringe) et m'a été présenté dans les entretiens comme le véritable initiateur du *Städteverbund Südthüringen* (Association de villes de Thuringe du Sud). Il est, pour le dire autrement, l'acteur de la synthèse : le point de rencontre entre les différents Projets de développement régional (voir chapitre IV et V) et le lien avec les anciennes pratiques de planification au sein de la région d'aménagement (voir chapitre III).

En France comme en Allemagne, l'investissement d'un élu dans un projet de développement contribue ainsi à renforcer son leadership et son influence à l'échelle locale — voire également vis-à-vis des échelles supérieures, comme je le préciserai dans le chapitre VIII. L'acteur-chef est alors susceptible d'instrumentaliser le projet, de faire des territoires de projet des « *territoires sous influence* » (PAGÈS et PÉLISSIER, 2000). En effet, l'élu est marqué, selon A. Frémont (2006), par le poids d'une « *nécessité* », celle de la réélection, qui contraste avec l'apparent impératif de « *liberté* » lié aux projet. En Allemagne, en France et ailleurs, « *un territoire n'existe que par les enjeux sociaux qui ont sous-tendu son façonnement et l'utilisent encore comme support. Sa pertinence n'a de sens que rapportée à des groupes sociaux, des attentes et des usages* » (OZOUF-MARIGNIER, 2006, p. 164). Et, à partir du moment où ce territoire est un espace de projet porté principalement par des élus, en lien avec une circonscription électorale locale de référence (canton en France, *Kreis* en Allemagne), les enjeux, les attentes et les usages en question peuvent rejoindre ceux d'un leader en quête d'influence. Ainsi, les structures liées au projet, qu'elles soient territoriales (voir chapitre V) ou actuelles (voir chapitre VI), peuvent constituer un terrain favorable à une instrumentalisation du projet par un leader en quête de reconnaissance³⁰².

La question du leadership est ainsi essentielle pour saisir la nature profonde des jeux d'acteurs mobilisés dans les projets de développement. Tout projet est associé à une ou plusieurs figures actuelles centrales qui vont lui assurer une lisibilité, le leader tirant lui-même un bénéfice de son implication dans le projet. À cet égard, le leader bénéficie généralement d'une aide directe, incarnée par des acteurs-relais : les techniciens des territoires en France, et les managers régionaux en Allemagne.

7.1.2. Techniciens et managers : la force nouvelle des *acteurs-relais*

J'ai déjà pu noter que la dynamique de projet qui se met en place depuis le milieu des années quatre-vingt-dix valorise la sphère économique, dans la mesure où elle mobilise des outils, des méthodes et des notions souvent directement transposées du monde de l'entreprise à celui du développement local (voir la conclusion de la première partie). Les idées de « *marketing régional* » ou de « *management régional* », de plus en plus mobilisées en Allemagne, en sont une belle illustration. Le marketing fait partie de

³⁰² Les questions de l'instrumentalisation des projets, ainsi que des stratégies d'acteurs (alliances, concurrences, conflits) sont précisées dans la suite de ce chapitre.

ces termes et expressions à la mode, issus du monde de l'entreprise, de la publicité ou de l'économie en général, qui sont de plus en plus associés aux expériences de développement local. Sur un plan théorique, le marketing se définit, selon P. Kotler (2006), comme « *l'ensemble des techniques et études qui ont pour but de prévoir, constater, susciter, renouveler ou stimuler les besoins des consommateurs et adapter de manière continue l'appareil productif et commercial aux besoins ainsi déterminés* ». Tout marketing fait donc appel à des techniques, à des discours construits et réfléchis, destinés à valoriser un produit pour mieux le vendre. Par ailleurs, il est intimement lié au « management » qui, tel qu'il est conçu dans le champ de l'entreprise, est un ensemble de techniques de gestion et d'organisation, destiné à répondre aux objectifs d'un projet entrepreneurial. L'objectif est notamment d'instaurer la confiance comme le lien privilégié entre les différents éléments du groupe. Pour cela, un acteur de référence émerge : le manager, sorte de technicien du projet, chargé de porter et de représenter le projet, ainsi que de coordonner les différents acteurs qui y sont investis. En Thuringe du Sud-Ouest, chaque structure de projet établie dispose ainsi de son manager régional (tableau 7, chapitre VI). De fait, en Allemagne, les notions de marketing et de management sont clairement associées au développement régional. On parle ainsi, pour évoquer les projets de développement mis en place par les acteurs locaux, de « *Regionalmarketing* », mis en place autour de la figure d'un « *Regionalmanager* ». Le management est même reconnu et légitimé par les instances publiques, comme le ministère thuringien de la construction et de la circulation :

Seit Ende der 90er Jahre gewinnt das Instrument Regionalmanagement verstärkt an Bedeutung. Dabei finden verschiedene Organisationsformen und Handlungsansätze Anwendung. Das Regionalmanagement wird zur umsetzungsorientierten Initiierung und Weiterentwicklung von regionalen Entwicklungsprozessen eingesetzt und basiert auf der Kooperation und Vernetzung lokaler/regionaler Akteure (THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU UND VERKEHR, 2004)³⁰³.

En France, une dynamique semblable émerge, dans le cadre des Pays, autour de la figure des chefs de projet, chargés de mission et autres techniciens des territoires, intervenant depuis la phase de diagnostic territorial jusqu'à la mise en œuvre des actions. Comme pour les managers régionaux en Allemagne, les ingénieurs territoriaux sont au cœur de la structure des Pays : on l'a vu avec l'exemple du RTT (réseau de

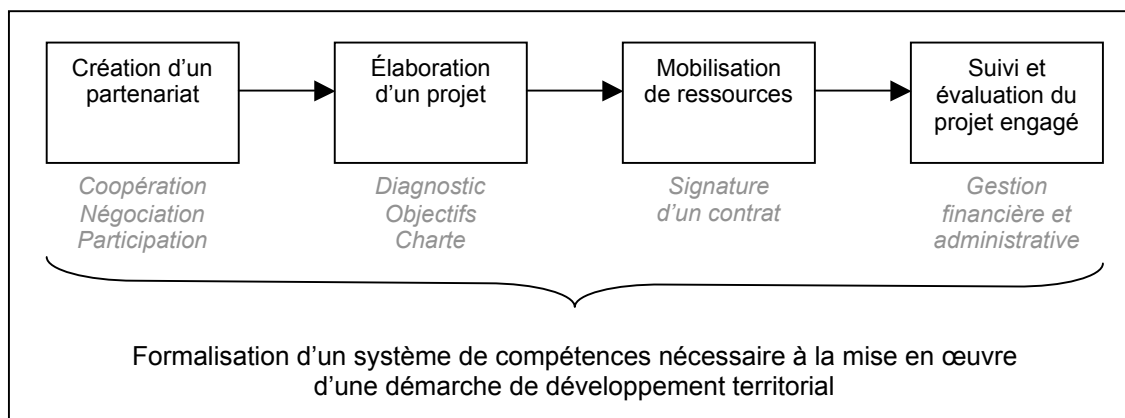
³⁰³ Depuis la fin des années 1990, l'instrument du management régional est devenu de plus en plus significatif. Il désigne différentes formes d'organisation et d'action. Le management régional se fonde sur l'impulsion et l'accompagnement de processus de développement régional. Il est basé sur la coopération et la mise en réseau des acteurs locaux/régionaux (Ministère thuringien de la construction et des transports). Référence indiquée dans les sources. Traduction personnelle.

techniciens du territoire) dans le Libournais, et de la figure centrale du chef de projet du Pays du Périgord noir (chapitre VI). L. Barthe-Baldelon (2004) envisage ainsi les Pays comme des « *territoires potentiels de structuration de l'ingénierie territoriale* » :

La mise en œuvre des projets de développement territorial a progressivement fait émerger de nouveaux métiers, centrés sur leur accompagnement et leur gestion. La structuration récente des Pays apparaît progressivement comme un niveau potentiel pour l'ancrage et la consolidation des dispositifs d'ingénierie territoriale (ibid., p. 43).

Cette dynamique valorise de fait une vision des territoires qui présente une certaine technicité : le développement local se voit presque « *instrumentalisé* » autour d'un « *modèle technique linéaire* », pour reprendre les termes de L. Barthe-Baldelon. Ce modèle pourrait être représenté de la façon suivante (figure 19) :

Figure 19. L'émergence de l'ingénierie territoriale : un modèle technique linéaire (d'après L. BARTHE-BALDELON, 2004).



La figure 19 représente les étapes de structuration de l'ingénierie territoriale dans le cadre d'un projet de Pays, mais il pourrait aussi s'appliquer aux projets allemands de développement régional. Dans les deux cas se met en place un « *système de compétences* », censé être le gage d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre du développement local/régional. Le poids de cette nouvelle « *classe de projet* » est incontestable, en France comme en Allemagne. Elle relève toutefois d'une adaptation et d'un apprentissage nécessaires, de la part des autres acteurs. La culture de projet présente des aspects un peu techniques que les acteurs traditionnels ont parfois du mal à assimiler, comme me l'a expliqué le manager régional de l'Association de villes de Thuringe du Sud. Pour reprendre ses propos³⁰⁴ :

³⁰⁴ Ces propos avaient déjà été mobilisés pour illustrer le poids des héritages de l'ex-RDA dans la mise en œuvre des projets (6.1.1.2.). Ils sont de nouveau cités ici, afin de préciser le rôle du manager régional.

Il faut du temps pour que les gens arrivent à penser différemment : beaucoup, notamment les plus âgés, veulent encore être dirigés... C'est mon travail de mobiliser les gens, de les pousser à coopérer, de les motiver pour qu'ils initient des choses. Ce n'est pas toujours facile.

Le manager est bien un acteur-relais, non seulement entre la sphère des élus et celle des socio-professionnels, mais aussi entre les élus qui ont acquis la culture de projet et ceux qui sont un peu dépassés. En ce sens, et comme les chargés de mission et chefs de projet en France, les managers régionaux ne sont pas toujours appréciés : ils incarnent une vision technicienne des territoires qui, si elle peut être un bien en termes de gestion, peut également nuire à l'image du projet en tant que dynamique endogène. C'est ce qui transparait, par exemple, de la logique d'organisation du Pays du Périgord noir, comme l'ont noté de nombreuses personnes enquêtées, telles que M. S., chargé de mission pour le Conseil régional³⁰⁵ :

[Le chef de projet du Pays] est au cœur du dispositif. Il est au cœur de la structure et il pilote tout. Il n'y a quasiment pas d'équipe, par rapport au Pays du Libournais, par exemple. Mais ça fonctionne bien quand même. La réflexion produite par celle du Pays du Périgord noir est plutôt dans une logique de sous-traitance, de délégation à des intervenants (stagiaires, prestataires de bureaux d'étude). Il y a une certaine externalisation des réflexions.

Le chef du projet du Pays du Périgord noir est ainsi l'incarnation de l'acteur-clef, acteur central dans la mise en oeuvre du projet, sans en être pour autant le leader (l'acteur-chef). On comprend néanmoins que, face à l'optique du développement endogène, l'« externalisation des réflexions » puisse mal passer auprès des autres acteurs. En même temps, cette externalisation permet de rationaliser et d'accélérer la mise en oeuvre d'actions qui prendraient vraisemblablement plus de temps si les seuls élus intervenaient. Les difficultés de mise en oeuvre ne tiennent alors pas tant à la structure technicienne qu'à la personnalité des acteurs, que ce soit du côté des élus ou du chef de projet : « parfois, ils ont du mal à se mettre autour de la table pour arriver à un consensus. C'est ça qui pollue la démarche aujourd'hui » (M. M., chargé de mission pour le département de la Dordogne).

La force nouvelle de ces acteurs-relais que sont les techniciens de territoire et les managers régionaux est donc à considérer de manière nuancée : elle est le gage d'une plus grande efficacité dans l'élaboration du projet, en réponse aux attentes du législateur, et d'une plus grande rapidité d'action ; mais elle est aussi susceptible d'être

³⁰⁵ Cette citation reprend et complète les propos de M. S., déjà cité précédemment (6.2.1.) pour illustrer la mise à l'écart des organes de conseil.

associée à une pratique trop technicienne du développement local, parfois au détriment des expériences dites de démocratie participative.

7.1.3. Seconds rôles et spectateurs : les périphéries actérielles

Dans ce cadre, un certain nombre d'acteurs fait partie de ce que l'on pourrait appeler les périphéries actérielles, étant situés à la marge de la dynamique de projet, soit en tant que second rôle, soit en tant que simples spectateurs. Ces derniers, s'ils sont totalement à l'écart de la dynamique de projet, ont alors un statut d'« agent » plus que d'« acteur » (voir chapitre VI) et ne font donc pas l'objet de mes analyses. Quant aux seconds rôles, il forment, quantitativement, la majorité des acteurs intervenant dans les projets : dans le jeu officiel du développement local, il s'agit de l'ensemble des élus concernés par le projet, ainsi que de l'ensemble des acteurs faisant partie d'un organe de conseil (conseil de développement, groupes de travail). Dans le sous-jeu du développement, on pourrait les définir de manière négative par rapport aux acteurs centraux et aux acteurs-relais, dans la mesure où ils n'ont ni une fonction de leader, ni une fonction de relais dans la mise en œuvre du projet. L'analyse de ces seconds rôles en tant que telle ne sera donc pas centrale dans ce chapitre, par rapport à celle des acteurs de premier plan, dans le sens où ils n'assurent pas la dynamique profonde du jeu de projet.

Ils pourront toutefois être évoqués ponctuellement s'ils sont mobilisés pour valider ou rejeter les décisions prises par les acteurs centraux et, inversement, si la stratégie des acteurs centraux passe par des actions de séduction, voire de ruse, auprès de ces acteurs périphériques, afin d'acquiescer leur soutien dans le vote de tel ou tel projet. Cette catégorie d'acteurs est donc particulièrement intéressante à analyser non pas en tant que telle mais :

- en termes de relations avec les acteurs centraux et les acteurs-relais, situés au cœur du dispositif de projet ;
- ou en termes de stratégies actérielles individuelles, certains pouvant être tentés de jouer un rôle plus essentiel.

Plus généralement, après avoir analysé la situation des acteurs dans le jeu des projets, je propose maintenant d'interroger le propre jeu de ces acteurs. Ce jeu se met en place par rapport à d'autres individus ou d'autres acteurs et, dans ce cadre, ce qui compte n'est pas tant « *le contenu de la relation* » entre les acteurs — « *amour, amitié,*

transactions marchandes » — que « *la forme des interactions* » — « *réciproque, égalitaire ou non* » (MERCCKLÉ, 2004, p. 15). Il s'agit alors d'analyser des « *types de relations sociales comme la domination, la compétition, l'imitation, le conflit, etc.* » (*ibid.*, p. 16), autrement dit des jeux d'acteurs, plus ou moins affichés et revendiqués.

7.2. Tensions et concurrences entre acteurs du développement : règles du jeu et contre-jeux

« *La caractéristique essentielle du jeu humain n'est pas que les émotions soient fausses, mais qu'elles soient réglementées* ». Cette citation d'E. Berne (1990, p. 19) exprime une idée centrale de la compréhension des relations actorielles dans le jeu des projets : ceux-ci impliquent un « jeu » au sens d'activité faite de règles, mais également un « jeu » au sens de la manière dont un acteur remplit son rôle. Au-delà des règles formelles et structurelles, présentées dans les chapitres précédents (lois, statuts associatifs), la règle centrale du développement local est d'être un jeu de tensions, fait de poids et de contre-poids qui assurent la dynamique d'ensemble des projets. A. Frémont (2006) théorise bien cette idée lorsqu'il l'évoque au sujet des Pays, mais la remarque serait aussi valable pour les Projets de développement régional :

[Les mutations des politiques d'aménagement constituent] « *une tentative très rare dans le domaine législatif de concilier à la base des territoires les deux impératifs de liberté et de nécessité. Nécessité, car le [projet] est reconnu par la loi, par la hiérarchie administrative qui le met en place et qui le subventionne, il dispose d'institutions légères... Liberté car les modes de gestion, la compétence, l'administration du [projet] restent floues pour ne pas brimer les initiatives ni faire de l'ombre aux institutions locales que sont les communes, les cantons, l'intercommunalité* » [ainsi que les arrondissements (*Kreise*) en Allemagne], (FRÉMONT, 2006, p. 31).

Cette tension assure au jeu du développement local sa dynamique la plus profonde : au-delà des structures officielles, les projets se font entre nécessité et liberté, hiérarchies et coopérations, territoires et réseaux. Surtout, en termes de jeux d'acteurs, l'idée de tension va au-delà de cette contradiction intrinsèque au développement local : l'acteur est à la fois un individu et un joueur, et cette dualité constitue un champ de forces permanentes, susceptibles d'émerger en autant de tensions. De fait, certains acteurs vont mobiliser ces champs de forces et ces tensions pour construire leur propre jeu — en mettant en place un sous-jeu, voire un contre-jeu — motivé par des intérêts personnels ou autres que ceux du projet conduit initialement.

7.2.1. Une tension actorielle permanente à la base du jeu des projets

Le jeu des projets instaure une dynamique de tensions à de multiples niveaux d'analyses. On pourrait en retenir deux illustrations, en termes idéologiques et en termes de relations entre acteurs. Tout d'abord, idéologiquement, les espaces locaux en construction (par le projet) sont l'incarnation d'une tension entre « *liberté* » et « *nécessité* », pour reprendre les termes d'A. Frémont. Comme je l'ai évoqué précédemment³⁰⁶, dans un contexte de concurrences croissantes entre les territoires, il s'agit, pour les acteurs locaux, de proposer, librement, le projet le plus innovant, dans une optique de développement durable. Cet impératif de liberté associé, dans les doctrines et les argumentaires, à la logique de projet, est toutefois contrebalancé par une nécessité territoriale, impliquant le recours à des référents territoriaux pour l'encadrement, le subventionnement et l'ancrage symbolique des projets³⁰⁷. En termes de relations entre acteurs, une tension semblable se dégage, dans la continuité des analyses effectuées dans le chapitre VI. Officiellement, cette tension n'est pas revendiquée, dans la mesure où la logique participative de la gouvernance implique plutôt un jeu équilibré entre les acteurs du développement local, qu'ils soient publics ou privés. J'ai ainsi montré que chaque projet de développement repose sur une exigence intégratrice, en particulier dans l'élaboration du projet. Mais, dans la réalité, cette exigence relève très souvent de l'utopie, les projets accordant une place centrale aux acteurs traditionnels, notamment avec le passage à l'action.

De manière plus informelle, une dynamique de tensions anime en fait la totalité des relations entre les acteurs investis dans le projet, aussi bien dans la phase du projet que dans la phase de l'action. Il s'agit ici de replacer au centre des analyses la trajectoire individuelle de chaque acteur, en lien avec son inscription dans un groupe (élu, socio-professionnel ; porteur, vecteur, opposant au projet ; leader, acteur-relais, acteur secondaire). Dans la continuité des analyses de H. Gumuchian *et al.* (2003, p. 34), tout acteur est un individu territorialisé et, à partir de là, tout acteur territorialisé « *négoce continuellement sa place par des enjeux de pouvoir* ». L'acteur se trouve ainsi dans une situation de tension continue, plus ou moins affirmée, en ce qu'il a, en tant qu'individu, à défendre ses propres intérêts et, en tant qu'individu faisant partie d'un groupe, à défendre les intérêts de ce groupe. Cette règle est en fait celle de toute relation

³⁰⁶ Voir notamment l'introduction générale, le chapitre IV et la conclusion de la première partie.

³⁰⁷ C'est ce que j'ai montré dans le chapitre V (poids des territoires dans les argumentaires de projet) et le chapitre VI (poids des acteurs territorialisés).

sociale, mais elle se trouve portée à son paroxysme dans le cadre d'un « jeu », quel qu'il soit, l'acteur endossant alors un rôle qui implique lui-même des stratégies propres :

- En tant qu'individu, l'acteur a une identité personnelle, familiale ou encore professionnelle ; étant socialisé, il a également un statut social qui le rattache à un groupe au sein de la société.
- En tant qu'acteur, il dispose d'un agir et d'un pouvoir qui lui donnent une position plus ou moins centrale dans un système d'action et de pouvoir (il est acteur-chef, acteur-clef, acteur-relais, second rôle ou à l'écart du projet).
- Enfin, en participant au jeu du développement local, il s'insère dans une « équipe » et a, en tant que « joueur », un certain rôle à tenir. Le jeu des projets mobilise ainsi deux principales équipes : les instances de décision et les organes de conseil (chapitre VI).

Les actions et les stratégies que l'acteur mobilise pour les mettre en œuvre sont ainsi à relier à des motivations différenciées, selon la facette mobilisée par l'acteur-individu-joueur. Un champ de forces, et éventuellement de tensions, est alors susceptible d'apparaître entre ces différentes facettes de l'acteur, de même qu'entre les différents groupes auxquels l'acteur se rattache (groupe social, groupe d'acteurs et « équipe de joueurs »). Par exemple, un individu ayant joué un rôle central dans le développement local, peut ensuite, à cause de sa trajectoire individuelle, être mis à l'écart du système d'acteurs locaux. C'est notamment le cas du président du conseil de développement du Périgord noir, dont la nomination au Conseil économique et social a été associée à un certain nombre de jalousies locales, perceptibles dans quelques entretiens, et à une mise à l'écart du réseau local d'acteurs (acceptée par la personne en question). Autre illustration : un individu en quête de reconnaissance sociale et politique peut, malgré sa position centrale dans le système d'acteurs locaux, se placer volontairement sur le banc de touche, afin d'élaborer ses propres projets. On peut ici évoquer le cas du maire d'Eisenach, personnalité régionale importante de la Thuringe du Sud-Ouest — de par la taille, la richesse économique et la notoriété de sa ville³⁰⁸. Dénigrant les projets mis en œuvre en Thuringe du Sud-Ouest, il a toujours refusé de prendre part à l'Association régionale de la Forêt de Thuringe, alors qu'Eisenach fait partie du parc naturel (*Naturpark Thüringer Wald e.V.*)³⁰⁹. Il manifeste ainsi, comme il

³⁰⁸ Eisenach est la deuxième ville de Thuringe du Sud-Ouest aux fonctions partielles d'*Oberzentrum* (avec Suhl). Elle est aussi la commune la plus riche de la région, notamment de par son patrimoine architectural (en particulier la Wartburg).

³⁰⁹ L'Association régionale de la Forêt de Thuringe relève d'une dynamique purement endogène, alors que la logique des parcs naturels relève avant tout du *Land*.

me l'a clairement expliqué, son souci de s'afficher comme davantage tourné vers Erfurt, la capitale du *Land*, plutôt que vers la Thuringe du Sud-Ouest, qu'il a qualifiée de « *trop pauvre* » au cours de l'entretien.

Ces remarques illustrent l'idée de complexité, nécessaire à prendre en compte pour toute analyse géographique : « *échelles multiples, appartenances et identités multiples, pouvoirs multiples, sont le point de départ de la problématique qui ne prétend pas résoudre la multiplicité, mais bien faire avec* » (VANIÉ, 2005, p. 336). Dans l'analyse des acteurs, cette complexité se fonde sur l'idée de multidimensionnalité actorielle — de l'acteur en tant que tel et des groupes auxquels il se rattache — et elle se manifeste dans un champ de concurrences et de tensions que je propose maintenant d'interroger, autour des idées de sous-jeu et de contre-jeu du développement local.

7.2.2. Les sous- et contre-jeux actoriels, ou la dynamique profonde du développement local

En parallèle des structures actérielles (chapitre VI), et au-delà du « rôle » des acteurs dans le jeu (officiel) des projets, la dynamique profonde de ce jeu s'exprime dans un magma relationnel complexe, faisant intervenir des individus qui sont des acteurs, et donc également, dans la perspective que je propose, des joueurs. Je propose alors de parler de « sous-jeu » pour désigner l'ensemble des stratégies qui sous-tendent, de manière officieuse, le jeu (officiel) du projet. Le « contre-jeu » évoque, au contraire, l'ensemble des stratégies allant à l'encontre du projet. Dans les deux cas, un contournement des règles est possible et il relève d'un affaiblissement du statut de « joueur » face à des motivations individuelles et/ou actérielles prédominantes.

La mise en œuvre de ces jeux actoriels parallèles apparaît d'autant plus facilement dans le cadre des projets de développement local que leurs règles sont marquées par la contradiction entre des logiques territoriales et réticulaires, entre des nécessités imposées et des impératifs de liberté, comme on l'a vu plus haut. Le projet se construisant dans cet entre-deux, il est commode, pour un acteur disposant d'un pouvoir, de survaloriser l'un ou l'autre de ces deux pôles en l'instrumentalisant.

Le poids des élus s'affirmant avec le passage aux réalisations concrètes du projet, c'est souvent le territoire qui est l'objet de cette instrumentalisation. En effet, les élus « *incarnent l'idéologie territoriale inhérente à leur fonction même* » (TESSON, 2004, p. 231), et les espaces de projet et d'action deviennent, par le poids réaffirmé de ces

élus, « le théâtre d'une mise en scène d'images et de discours concordants destinés d'une part à affirmer sa réalité, d'autre part à provoquer son appropriation, son intégration sociale en le dotant d'une dimension ontologique » (*ibid.*). Dans le cadre des projets étudiés, cette citation s'applique naturellement davantage au cas français, où le développement local repose sur des territoires de projet qui sont aussi des projets de territoire. La conjonction de logiques de développement avec des logiques politiques est facilitée par une omniprésence territoriale, aboutissant à la constitution de « territoires [locaux] sous influence » (PAGÈS, PÉLISSIER, 2000), aux sens positif et négatif du terme³¹⁰. En Allemagne, le modèle réticulaire de développement local est moins marqué du sceau territorial ; il n'en reste pas moins que, comme en France, le territoire intervient symboliquement (territoire identitaire ou fonctionnel) et administrativement (territoire de l'arrondissement) dans les argumentaires et la mise en œuvre des projets (chapitre V). De fait, j'ai pu identifier, sur mes différents terrains, une certaine instrumentalisation des projets par des élus locaux.

7.2.2.1. L'instrumentalisation des projets : le poids des stratégies politiques

De même que la dynamique temporelle de projet se marque par une différenciation dans la valorisation des groupes d'acteurs (chapitre VI), il est possible de mettre en évidence des degrés différents d'instrumentalisation du projet, selon les phases de mise en œuvre de celui-ci. Cette instrumentalisation est assez difficile à identifier méthodologiquement. Elle implique une distanciation et un regard critique sur les données issues des argumentaires écrits et oraux. Ainsi, ayant effectué mes entretiens au cours de l'année 2005, durant ma deuxième année de thèse, j'ai souhaité procéder à une (relative) actualisation³¹¹ des données, deux ans plus tard, afin de pouvoir cerner les dernières évolutions de mes terrains. Trois grandes séquences temporelles se sont alors distinguées :

³¹⁰ Au sens positif, le territoire est sous « influence », dans le sens où il est soumis à un champ de forces endogènes et exogènes, qui lui assurent sa dynamique. Au sens négatif, il peut se retrouver « sous influence », en subissant le poids de certains acteurs cherchant à l'instrumentaliser à des fins politiques ou personnelles.

³¹¹ Cette actualisation est naturellement partielle : il ne s'agissait pas de reprendre à zéro l'ensemble des entretiens, mais d'actualiser les informations relatives aux projets étudiés. Tout en ayant régulièrement consulté les sites Web dédiés aux projets, j'ai également repris contact, durant le printemps 2007, avec les acteurs-référents sur chaque terrain (voir chapitre I) : M. Morin, M. Vidilles et Mme Mattauch. J'ai également rencontré Y. Raibaud au sujet des dernières mutations du Pays du Libournais.

- La phase d'élaboration des projets, antérieure à mes enquêtes (à l'exception du projet de l'Association régionale de la Forêt de Thuringe, où le projet était en cours d'élaboration au moment des entretiens) ;
- Le tout début de la phase de mise en œuvre concrète des projets, contemporaine à mes enquêtes (sauf dans le projet cité ci-dessus) ;
- La phase postérieure à mes enquêtes, plus difficilement qualifiable de ce fait, et aussi du fait de la diversité des trajectoires de chaque projet.

Il m'est apparu intéressant d'associer chacune de ces phases et chaque projet à des noms, autrement dit aux acteurs qui apparaissaient alors comme leaders officiels (porteurs des projets avant leur mise en œuvre, présidents des Pays en France, des associations de développement régional en Allemagne), afin d'identifier des phases où le leader officiel est présent et d'autres où il est davantage en retrait. Le tableau 10 en est la synthèse.

Durant ces trois périodes, la Forêt de Thuringe et la Rhön sont un peu à part. L'Association régionale de la Forêt de Thuringe en est encore actuellement au stade de l'élaboration et n'est pas vraiment structurée. On manque ainsi de données et de recul pour analyser une dynamique actorielle d'ensemble. Même si l'on peut noter que la présidence a été assurée par le grand leader régional, le *Landrat* Luther, au moment des entretiens, cette fonction est en fait plus honorifique qu'à responsabilités ; il s'agit, par ailleurs, d'une présidence annuelle tournante. On peut toutefois soulever l'hypothèse que cet investissement dans le développement régional est susceptible d'assurer au leader une visibilité et une reconnaissance encore plus grandes, d'autant que cet acteur s'est également investi dans d'autres projets régionaux, tels que celui de la Rhön. Dans celle-ci, on l'a vu, les projets se jouent à plusieurs niveaux d'analyse. Dans la Rhön thuringienne, le forum régional est une association dont la présidence est assurée symboliquement par le *Landrat* Luther. Mais la réalité des responsabilités est incarnée par les deux acteurs-clefs (managers régionaux) que sont R. Filler et C. Fischer, clairement affichés comme responsables sur le site Web de présentation du projet. Le Groupe de travail régional de la Rhön, à cheval sur trois *Länder* et objet d'un subventionnement national en tant que région-modèle (voir chapitre V) se fonde sur une pluralité d'échelles et sur l'idée d'une neutralité nécessaire, autour d'une présidence tournante des élus d'arrondissements. On peut donc retenir que les projets de développement régional de la Rhön et de la Forêt de Thuringe n'illustrent pas une dynamique actorielle évidente, si ce n'est celle du poids, plus ou moins direct, du *Landrat* Luther, comme je l'avais précédemment évoqué.

Tableau 10. Leaders affichés et leaders en retrait : quelle dynamique temporelle ?

Projets concernés	Nom du leader affiché, aux débuts du projet (2000-2004)	Nom du leader affiché, au moment des entretiens (2005)	Nom du leader affiché, en 2007 (actualisation)
<i>Association régionale de la Forêt de Thuringe</i>	Présence indirecte du leader (Projet non existant)	Présence indirecte du leader Chambre de commerce et d'industrie / R. Luther président de la structure (mais présidence tournante)	Présence indirecte du leader Chambre de commerce et d'industrie / présidence tournante
<i>Forum régional de la Rhön thuringienne</i>	R. Filler / R. Luther président de la structure	R. Filler et C. Fischer / R. Luther président de la structure	R. Filler et C. Fischer / R. Luther président de la structure
<i>Groupe de travail régional de la Rhön (Hesse, Bavière, Thuringe)</i>	(Élus des <i>Landräte</i> : présidence tournante)	(Élus des <i>Landräte</i> : présidence tournante)	(Élus des <i>Landräte</i> : présidence tournante)
	Leaders lisibles comme porteurs du projet	Valorisation officielle d'acteurs « neutres » comme présidents	(Ré-)affirmation d'anciens / de nouveaux leaders comme présidents
<i>Pays du Libournais</i>	G. Mitterrand et G. César	S. Morin (maire de Branne)	G. Bonnefon (derrière : G. César)
<i>Pays du Périgord noir</i>	J.-J. de Peretti et G. Peiro	G. Gentet (maire-adjoint de Sarlat)	J.-J. de Peretti et G. Peiro
<i>Association de villes de Thuringe du Sud</i>	Initiateur du projet : R. Luther (<i>Landrat</i> de Schmalkalden-Meiningen)	Présidence tournante : S. Harzer (maire d'Hildburghausen) et manager régional	Présidence tournante : T. Schulz (maire d'Oberhof) mais plus de manager régional

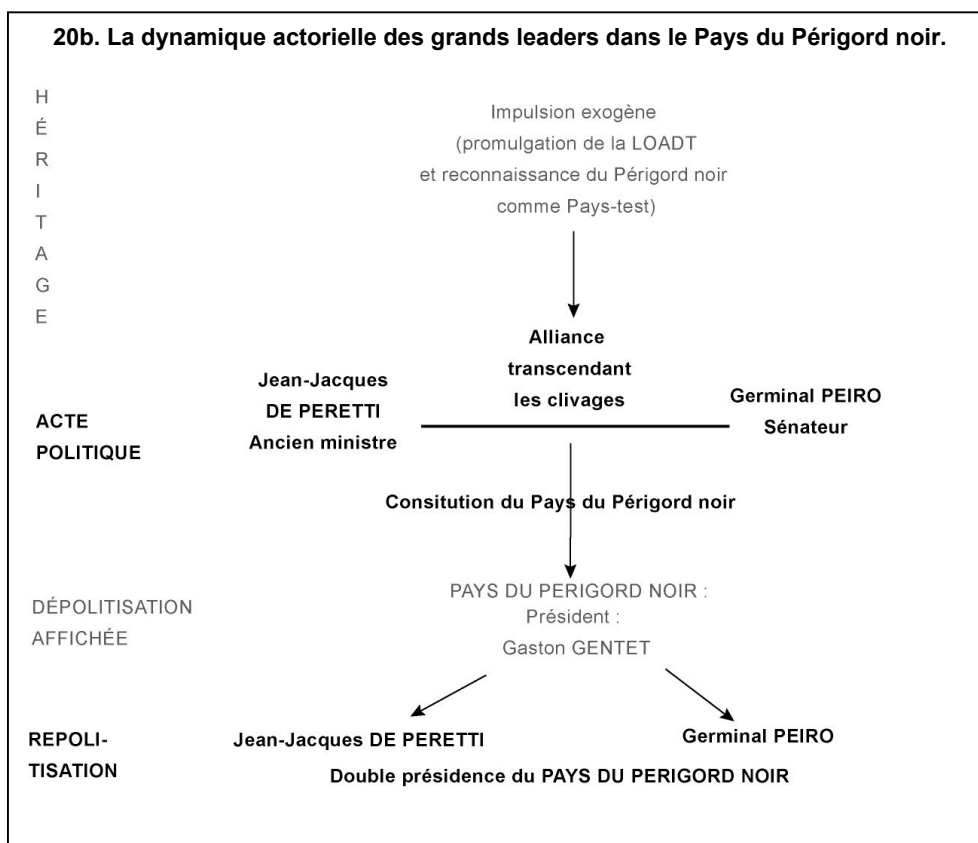
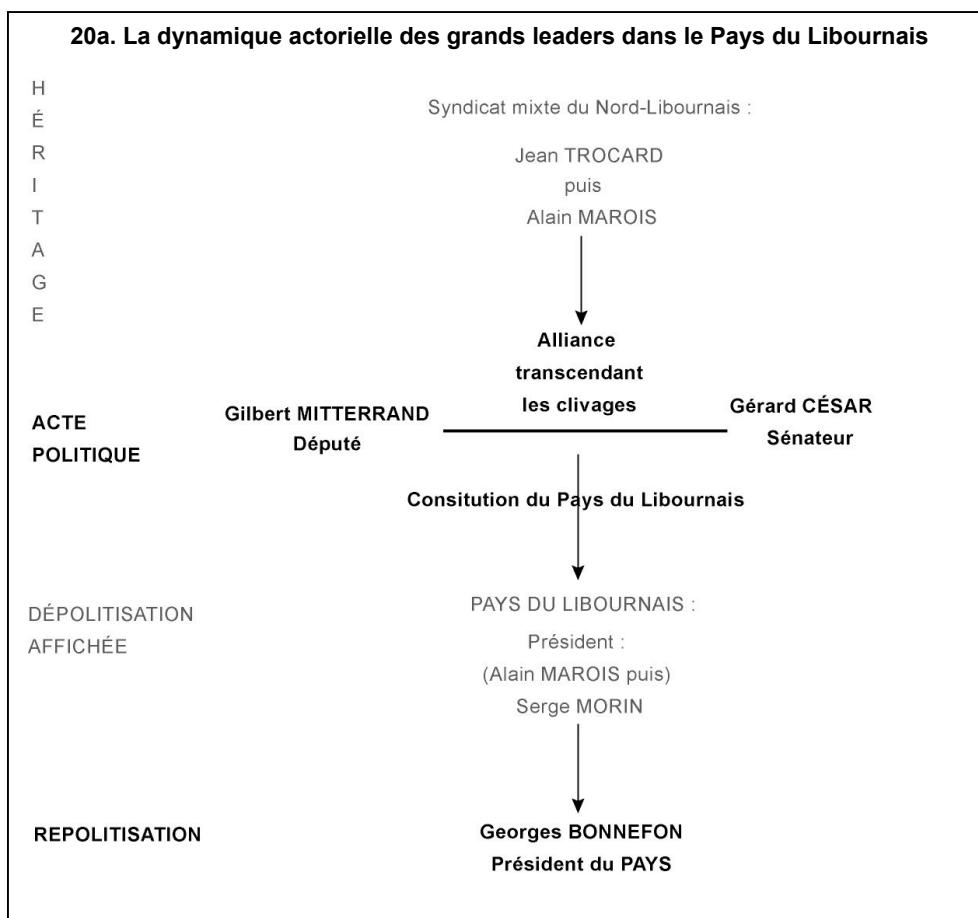
Par contre, dans les deux projets français et l'Association de villes de Thuringe du Sud, une dynamique très proche peut être mise en évidence, avec l'idée de (re-)politisation du projet. Comme on l'avait noté plus haut, pour le portage des projets, les leaders politiques traditionnels sont clairement valorisés. Le poids de ces leaders assure au projet un certain « décollage », dont il n'aurait pu bénéficier autour d'une figure actorielle trop neutre. Avec la mise en œuvre concrète des projets, au moment où les entretiens ont été effectués, la figure des leaders s'est effacée pour valoriser, dans les structures officielles, des acteurs neutres, peu marqués politiquement ou ayant un poids politique relativement faible, par leur stature essentiellement locale, voire communale. Cette stratégie de prise de recul des leaders traditionnels constitue un sous-jeu qui s'inscrit dans la continuité du projet mis en place : il s'agissait d'apparaître le plus consensuel possible pour valoriser un projet de développement qui ne soit pas marqué politiquement, afin de ne pas braquer la société civile ou les élus, et qui ne soit pas

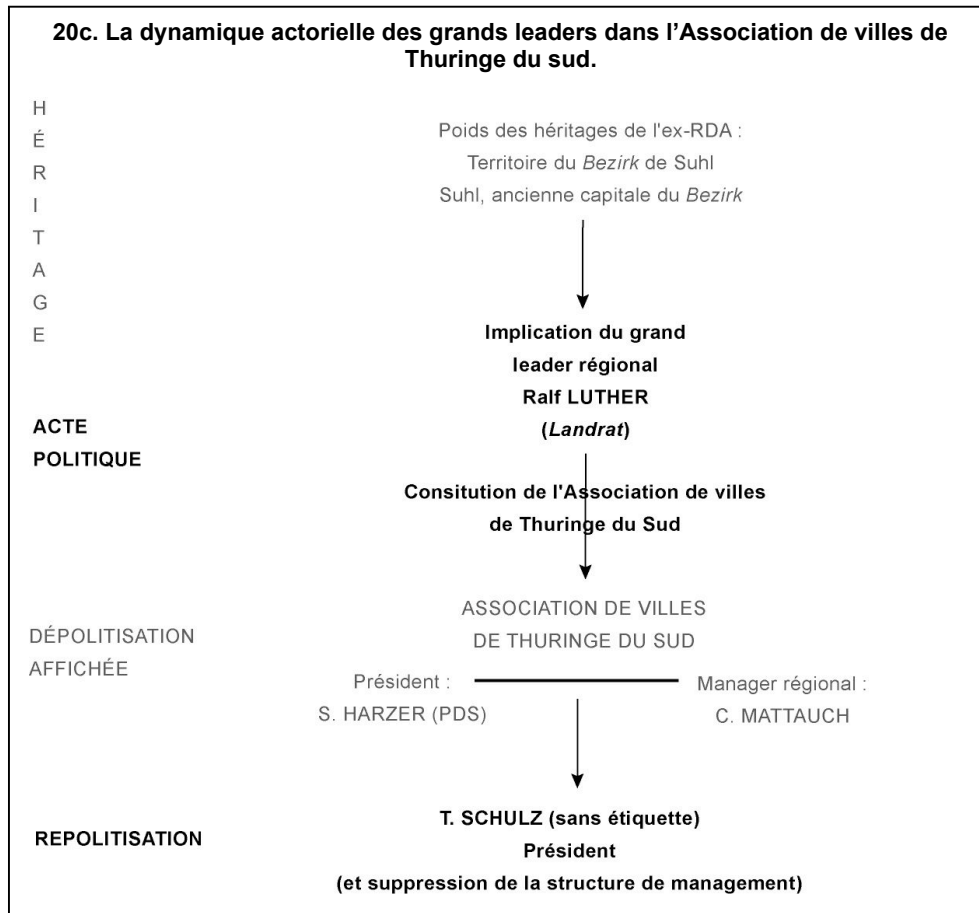
associé à « la ville », pour ne pas effrayer les petites communes. Un Pays du Libournais avec G. Mitterrand comme président serait apparu comme un projet de Pays de Libourne. De même, pour le Périgord noir, J.-J. de Peretti et Sarlat. De même, enfin, pour l'Association de villes de Thuringe du Sud, M. Kummer (le maire de Suhl) et Suhl. Les acteurs-chefs « officiels » de cette période (tableau 10), que j'ai pu interroger, avaient tous trois conscience de leur caractère consensuel et le revendiquaient comme inscrit dans la droite ligne de l'idéologie des projets et de la gouvernance.

En actualisant les informations au printemps 2007, j'ai toutefois pu noter que, dans les deux Pays, un retour aux leaders politiques traditionnels se manifestait. Peu de temps après mes entretiens la présidence du Pays du Périgord noir est devenue double et les deux leaders traditionnels, qui portaient le projet initialement, sont réapparus sur le devant de la scène. Dans le Libournais, le choix de G. Bonnefon comme nouveau président du Pays relève d'une stratégie qui n'a plus rien de la neutralité précédemment affichée : G. Bonnefon, maire de Saint-Sulpice-de-Faleyrens et président de la Communauté de communes « Juridiction de Saint-Émilion » est, en effet, proche du député J.-P. Garraud et du sénateur G. César, tous du même bord politique. Le Pays était jusque-là officiellement « apolitique », avec l'alliance droite-gauche de ses débuts et la présidence de S. Morin, sans étiquette. Il est désormais marqué politiquement et symboliquement, Saint-Émilion étant, pour certains, la « perle » du Libournais, pour d'autres, son « boulet »³¹². Avant d'analyser les jeux d'acteurs ayant abouti à ces mutations, on peut noter qu'une évolution semblable est notable dans l'Association de villes de Thuringe du Sud, dont la présidence tournante était, jusqu'en 2006, accompagnée par une structure de management régional. Or, en 2007, ce management est supprimé, Frau Mattauch n'intervenant plus auprès des maires que de manière bénévole et très ponctuelle. Les trois schémas ci-dessous (Figures 20 a, b et c) synthétisent cette dynamique actorielle des grands leaders, commune aux deux Pays et à l'association de villes étudiés.

³¹² Le vignoble très réputé de Saint-Émilion en fait une ressource patrimoniale majeure mais entretient aussi une certaine concurrence entre le terroir de Saint-Émilion (celui de la Communauté de communes, appelée Juridiction de Saint-Émilion) et le territoire du Libournais, comme j'aurai l'occasion de le préciser ensuite.

Figure 20. Les dynamiques actérielles des grands leaders dans les Pays du Libournais/du Périgord noir, et l'Association de villes de Thuringe du Sud





On peut noter, sur ces trois schémas, une dynamique commune de l'implication des grands leaders politiques dans les projets : une impulsion initiale, une absence temporaire au profit d'acteurs neutres, avant une réaffirmation de ces anciens leaders ou d'autres acteurs marqués politiquement. Comment expliquer ce retour en force du politique dans les projets, après une phase de mise à l'écart ou, tout au moins, de mise en veille des grands leaders ? La revalorisation de la place des élus dans la logique de projet pourrait constituer une première clef de lecture. En effet, on l'a vu, la mise en œuvre concrète des projets implique une prise en charge des actions par les élus et une certaine mise à l'écart de la société civile (chapitre VI). Dès lors, le choix de nouveaux acteurs-chefs plus « centraux » pourrait s'expliquer par la nécessité d'afficher, auprès des élus, une plus grande légitimité dans la capacité d'action³¹³. Cette légitimité passerait par la mise à distance des acteurs neutres avec différentes stratégies possibles :

- le retour aux acteurs évidents ou attendus (J.-J. de Peretti et G. Peiro dans le Périgord noir),

³¹³ Cette légitimité reste en grande partie symbolique, dans la mesure où les actions sont gérées à l'échelle des communes et des Communautés de communes / des communes et des *Kreise* (et non des structures de projet en tant que telles).

- l'affirmation d'un acteur associé à un lieu emblématique et inséré dans les réseaux des grands acteurs (G. Bonnefon dans le Libournais),
- ou la suppression d'une structure de gouvernance (management régional) au profit des élus (T. Schulz, dans l'Association de villes de Thuringe du Sud).

À un deuxième niveau d'analyse, ce retour du politique peut aussi s'expliquer par les propres stratégies des grands leaders : après une phase exploratoire de réflexion et d'élaboration du projet, la mise en œuvre concrète des actions devient un enjeu politique concret et non plus seulement un enjeu théorique de développement local. Or, laisser un acteur neutre à la tête d'une structure destinée à valoriser les potentialités d'un territoire (celui du Pays ou du réseau de villes), c'est risquer de voir les « terroirs » des grands leaders mis à l'écart de cette dynamique, l'acteur neutre — que l'on pourrait presque comparer alors à un fusible — devenant un potentiel nouveau leader. L'implication d'un ancien leader dans le projet pourrait ainsi être conçue comme le gage d'une maîtrise affichée de ce projet, ce qui constitue une première forme d'instrumentalisation. En effet, un projet de développement n'a pas de raison d'être instrumentalisé, tant qu'il ne constitue pas un véritable enjeu politique. Mais, à partir du moment où le projet acquiert une réalité dans l'action et un certain poids dans la définition de nouvelles logiques de développement, les grands leaders ne peuvent, stratégiquement, rester en dehors de la sphère actorielle, même symboliquement. La (ré-)affirmation des leaders politiques dans la logique de projet pourrait ainsi aller de pair avec un *sous-jeu*. Celui-ci reste bien inscrit dans la continuité du jeu officiel, les élus jouant un « rôle » central dans la mise en œuvre concrète des actions (voir chapitre VI). La dynamique à l'œuvre n'est donc pas contradictoire avec le jeu des projets. Mais elle constitue toutefois un jeu plus profond, moins officiel, pouvant relever d'une forme d'instrumentalisation du projet, dans la mesure où celui-ci peut être mobilisé à des fins politiques et/ou personnelles, et non plus dans la logique du développement local.

Les changements intervenus à la tête du Pays du Libournais pourraient constituer, à cet égard, une belle illustration de cette instrumentalisation de la logique du développement, si j'en crois les acteurs rencontrés lors de l'actualisation des informations au printemps 2007. Si l'on en reste, pour le moment, au stade du sous-jeu de projet — je montrerai plus loin que la dynamique relève également d'un contre-jeu — le choix de G. Bonnefon comme nouveau président du Pays illustre une dynamique renouvelée, associant le Pays à une personnalité locale marquée politiquement, on l'a vu. Mais cette dynamique est aussi symbolique, dans la mesure où

le maire de Saint-Sulpice-de-Faleyrens est le président de la Juridiction de Saint-Émilion, structure intercommunale regroupant huit communes (sur les neuf) disposant de l'appellation viticole « Saint-Émilion » et du classement au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ce prestige est alors associé à un « terroir » qui est à la fois viticole et politique, la Juridiction de Saint-Émilion étant marquée par l'omniprésence des grands viticulteurs, souvent également élus locaux (maires, conseillers généraux). Lorsque j'ai effectué mes enquêtes dans le Libournais au printemps 2005, la logique du Pays m'a été présentée comme volontairement détachée de ce terroir de Saint-Émilion : dans la logique de neutralité précédemment évoquée, le Pays ne devait pas être associé uniquement à la vigne, encore moins aux seuls viticulteurs. D'où le choix d'un président, dont le mandat électif (maire de Branne) et la profession (Professeur des Universités) lui procuraient un recul et une certaine objectivité dans la gestion du projet. L'un des acteurs rencontrés dans le cadre de la Juridiction de Saint-Émilion m'avait, par ailleurs, fait part du faible intérêt manifesté par les viticulteurs vis-à-vis du Pays, les ressources patrimoniales suffisant à la renommée et au développement du « terroir » de Saint-Émilion, sans que le Pays, ou même les structures intercommunales aient eu quoi que ce soit à apporter :

Le syndicat viticole de Saint-Émilion est un des plus anciens de France. On est là dans une culture viticole qui pèse : les gens sont arrogants, ils se prennent pour je ne sais pas quoi... Il faut les voir ! Ils le disent ouvertement : "si vous [la Juridiction de Saint-Émilion] avez l'UNESCO, c'est grâce à nous".

Toujours à cette période (printemps 2005), la même personne m'a fait part d'une anecdote illustrant les relations parfois difficiles entre Saint-Émilion et le Libournais :

Entre Saint-Émilion et le Pays, on a des logiques d'acteurs qui sont difficiles à bouger... Par exemple, France 3 m'a contactée pour faire un reportage sur Saint-Émilion. On a essayé de faire parler de Saint-Émilion, de la Juridiction. Mais le journaliste voulait surtout du monumental : dans le reportage, il y a eu 80 % sur la ville. On a eu, nous Juridiction (pour parler du paysage) : 4 minutes... Et alors, quant à parler du Pays, qu'est-ce que vous voulez qu'on dise ? On n'en voulait pas ! Mais par contre, mes collègues du Pays m'ont dit après : "Ben, dis donc, on n'a pas parlé de nous, on ne parle que de vous". J'ai souri. Qu'est-ce qu'ils voulaient qu'on dise ? Qu'on parle du Libournais ? Mais qu'est-ce que c'est le Libournais ? Il fallait parler du directeur ? Du président ? Pour quelqu'un qui regarde France 3, ça veut dire quoi Pays du Libournais ?

Dans ce cadre, l'investissement de G. Bonnefon à la tête du Pays change la donne. Même s'il ne s'agit ici que d'une hypothèse, on peut postuler que cette évolution est susceptible de relever d'un sous-jeu de la part des acteurs viticoles du Pays, ou plutôt

des acteurs du terroir de Saint-Émilion : permettre au Pays de disposer d'un poids symbolique réel, en particulier vis-à-vis de l'extérieur et, accessoirement, exercer une influence, de l'intérieur, sur une structure dont le rôle est de dicter l'avenir du territoire libournais dans son ensemble.

La seule analyse des dynamiques actorielles des grands leaders permet ainsi de formuler quelques hypothèses de sous-jeux du développement local, mobilisant des stratégies d'acteurs plus ou moins affichées, et parfois difficiles à identifier clairement. À cet égard, la question des contre-jeux est, par contre, plus évidente : elle se rapporte à l'ensemble des stratégies d'acteurs intervenant contre la logique initiale du projet de développement.

7.2.2.2. *Contre les territoires de projet : quelle place pour les « irréductibles » ?*

La notion de contre-jeu (on aurait pu aussi parler d'anti-jeu) fait référence à l'idée de confrontation, voire d'affrontement entre des acteurs, des projets ou des idées sur un même « terrain de jeu » : celui du projet « officiel » (Pays, Projet de développement régional). Les acteurs intervenant dans ces contre-jeux peuvent alors être conçus comme des joueurs « hors jeu », comme des « mauvais joueurs » — notamment de la part des acteurs investis dans le jeu officiel — comme des « ruseurs », ou encore comme des « irréductibles », ces acteurs étant normalement minoritaires par leur poids dans le jeu du projet. Leur place est toutefois susceptible d'évoluer dans la dynamique d'ensemble du jeu. En essayant de confronter au mieux les projets de développement étudiés, je retiendrai trois illustrations de ces contre-jeux. Il peut s'agir :

- de contre-jeux de projets, fondés sur l'élaboration d'un projet allant à l'encontre du projet initial ;
- de contre-jeux idéologiques, marqués par l'affrontement d'idées et de représentations ;
- ou encore de contre-jeux politiques, pour ne pas dire politiques, renvoyant à l'affrontement entre partis ou entre personnalités politiques.

La notion de *contre-jeu de projet* est particulièrement intéressante à analyser, en ce qu'elle implique l'idée de concurrences entre projets, et permet ainsi de questionner la force de chacun d'entre eux, tout en mobilisant d'autres exemples de projets que ceux abordés jusqu'ici³¹⁴. Deux exemples peuvent illustrer cette idée :

- les rapports entre le réseau de villes mis en place autour de Suhl (*Städteverbund Südthüringen* ou Association de villes de Thuringe du sud) et des projets semblables élaborés autour d'Eisenach (Groupe de travail intercommunal de Thuringe de l'Ouest ou Association de villes de Thuringe de l'Ouest)³¹⁵ et de Sonneberg (*interkommunale Kooperation Sonneberg/Neustadt b. Coburg*),
- et les rapports entre le Pays du Libournais et un projet d'Agglomération autour de Libourne.

Dans le premier cas, on a vu, dans le chapitre V, que l'objectif initial du *Städteverbund Südthüringen* était d'être reconnu comme « réseau de villes » central (*Oberzentrum*). En effet, la Thuringe du Sud-Ouest ne disposant que de deux centres intermédiaires aux fonctions partielles de ville centrale (l'agglomération Suhl/Zella-Mehlis et la ville d'Eisenach), c'est le projet non pas d'une « ville centrale » (*Oberzentrum*) mais d'un « réseau de villes faisant fonction de ville centrale » qui s'est mis en place, autour de six villes : Suhl, Zella-Mehlis, Oberhof, Meiningen, Schmalkalden, et Hildburghausen. D'après une étude scientifique³¹⁶, les six villes constituent un *Oberzentrum* théorique : l'addition de leurs potentialités en fait un centre de rang supérieur ou égal aux autres villes centrales de Thuringe (Erfurt, Jena, Gera). Mais, même si les acteurs locaux, notamment les maires et les représentants des *Landkreise*, travaillent de plus en plus étroitement autour du manager régional, pour tenter de le faire reconnaître lors du prochain plan de développement spatial du *Land*, cet objectif n'a toujours pas été atteint. Dans ce cadre, l'incapacité du *Städteverbund Südthüringen* à être reconnu comme *Oberzentrum* s'explique notamment par la vive concurrence qui s'est établie avec les autres villes de la région d'aménagement, notamment Eisenach et Sonneberg qui, chacune de leur côté, ont tenté également de constituer un réseau de villes (carte 29).

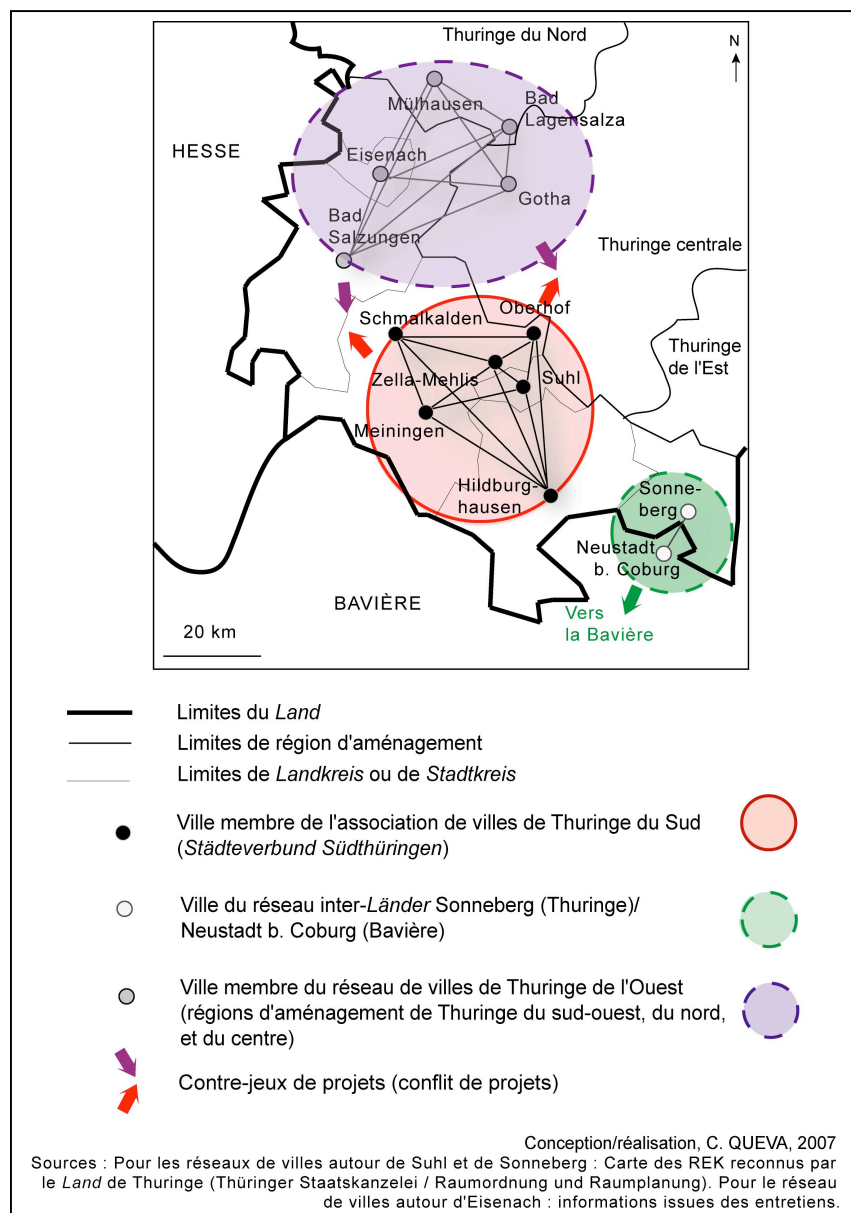
³¹⁴ Ces autres exemples de projets de développement ne sont pas approfondis, étant soit en suspens, soit en cours d'élaboration (officiuse).

³¹⁵ La dénomination « officielle » est « *kommunale Arbeitsgemeinschaft Westthüringen* », mais ce projet n'a existé qu'un court laps de temps. Son responsable (le maire d'Eisenach) en parlait toujours comme du « *Städteverbund Westthüringen* ».

³¹⁶ Comme on l'a évoqué précédemment, cette étude a été réalisée à la fin des années 1990 par le Pr. Dr. Usbeck (Leipzig).

L'Association de villes de Thuringe de l'Ouest s'est mise en place autour d'Eisenach, ville moyenne dynamique avec un riche patrimoine (Wartburg), bien reliée à la Thuringe centrale et à Erfurt par les voies de communication³¹⁷.

Carte 29. Trois projets de réseaux de villes en Thuringe du Sud-Ouest



Au moment où s'est formée l'Association de villes de Thuringe du Sud, le maire d'Eisenach a voulu lui-même créer son propre projet de réseau de villes. Il me l'a présenté comme quasiment factice lors de l'entretien : il s'agissait surtout de contrecarrer le projet du « réseau de villes » central autour de Suhl, qui placerait Eisenach sous sa tutelle et en réduirait ainsi l'influence. L'Association de villes de

³¹⁷ Eisenach se situe en effet sur l'axe est-ouest reliant les principales villes de Thuringe (Eisenach, Erfurt, Weimar, Jena, Gera). Elle faisait, par ailleurs, partie du *Bezirk* d'Erfurt. Voir chapitres II et V.

Thuringe de l'Ouest a alors également présenté, auprès du *Land*, le projet d'un autre *Oberzentrum* réticulaire. La stratégie a payé : le *Land* ne pouvait pas reconnaître trop de villes centrales dans son plan de développement spatial, et il n'en a donc reconnue aucune, en critiquant le fait que deux projets trop semblables se mettent en place dans une seule région d'aménagement, d'autant qu'un autre projet de réseau de villes se mettait en place autour de Sonneberg également. Il s'agissait alors d'un projet de coopération par-delà les frontières entre les *Länder* (carte 29) et par-delà les disparités économiques entre la Thuringe (Sonneberg) et la Bavière (Neustadt b. Coburg). L'objectif était de recréer le lien qui existait autrefois entre les deux villes, afin de constituer une région économique unie et viable, distincte des projets spécifiquement thuringiens, en l'ancrant dans la dynamique bavaroise. Mais ce réseau fonctionnait en fait au ralenti au moment des enquêtes et est aujourd'hui quasiment à l'arrêt. Les différences de juridiction et de fonctionnement entre les deux *Länder* ainsi que leur différentiel économique sont les principaux obstacles à la coopération. On peut ainsi retenir que l'encouragement au projet et l'absence de cadre législatif strictement défini (voir chapitre IV) aboutissent parfois à la mise en place de projets trop nombreux pour être retenus comme nouveaux espaces de développement. Trop semblables, ces projets entrent alors en concurrence — celle-ci étant autant le résultat que la source des contre-jeux de projets les-uns vis-à-vis des autres.

Dans le même ordre d'idée, une dynamique de contre-jeu peut être mise en évidence dans le Libournais. Rappelons tout d'abord qu'en termes de dynamiques actorielles (figure 20a), la repolitisation associée à la présidence de M. Bonnefon aboutit à un rapprochement avec l'un des anciens leaders, M. César, mais aussi à une mise à l'écart, tout au moins apparente, de l'autre grand leader local, de bord politique différent, M. Mitterrand. Cette mise à l'écart relève toutefois également d'une stratégie propre de ce dernier. En effet, lors de nos deux entretiens, M. Mitterrand m'a clairement fait comprendre que, selon lui, les enjeux du Libournais reposaient à la fois sur le territoire libournais et sur le pôle de Libourne. Or « *Libourne fait peur* », pour reprendre une expression que j'ai rencontrée plusieurs fois lors des entretiens. Ainsi, dans le jeu de construction du projet libournais, certains acteurs ont fait un parallèle entre plusieurs types d'enjeux : d'une part des enjeux externes au Pays — crainte de la périurbanisation et du mitage à proximité de la « CUB » (Communauté urbaine de Bordeaux), rejet du projet d'agglomération « BAL » (Bordeaux-Arcachon-Libourne) —, d'autre part, des enjeux internes, notamment la peur des extensions périurbaines de Libourne. Le Pays s'est donc construit contre la CUB, mais aussi malgré et presque « sans » Libourne.

Cette « absence » du pôle urbain est plus symbolique que réelle : les argumentaires écrits ont d'ailleurs, à cet égard, joué un certain rôle dans la relative minimisation du pôle libournais, associé à un réseau dense de villes petites et moyennes (voir chapitre II). Ce positionnement est confirmé par les stratégies actorielles : le président du Pays n'est pas le maire de Libourne mais le maire de Branne, puis le maire de Saint-Sulpice-de-Faleyrens ; le siège du syndicat de Pays n'est pas à Libourne, mais à Saint-Denis-de-Pile ; les réunions ont le plus souvent lieu ailleurs qu'à Libourne, etc. Cette logique ne relève toutefois pas que de la seule exigence de neutralité évoquée précédemment : elle accompagne le désir du maire de Libourne de ne pas être trop associé au Pays, afin de réfléchir à un possible projet d'Agglomération autour de sa ville, dans une logique qui pourrait alors entrer en concurrence avec le Pays. Si elle est prévue par les textes de loi, l'articulation entre projet de Pays et projet d'Agglomération, n'en reste pas moins complexe à mettre en œuvre dans la réalité. Elle relève en fait de deux idéologies différenciées — pour faire la transition avec l'idée de contre-projet idéologique. Certes, « *l'articulation ville-campagne est au cœur de la vocation et des objectifs du pays* » (FOUCHÉ, 2006, p. 9). Mais, en synthétisant notamment le sentiment des personnes enquêtées à ce sujet, des différences sensibles de représentations peuvent être évoquées. Ainsi, dans une Agglomération, la ville serait surtout le point de départ et le cœur du projet, pour un territoire pouvant éventuellement intégrer des espaces ruraux (souvent périurbains) à sa périphérie. Dans une perspective différente, dans un Pays, la ville serait surtout un élément d'articulation entre des espaces ruraux qui occuperaient une place plus centrale dans le projet (par le souci de protection des paysages, de maintien des activités dans les zones peu peuplées, de désenclavement, ou encore de mise en évidence d'appartenances territoriales). Les attentes vis-à-vis de l'un et l'autre des projets ne sont donc pas véritablement les mêmes. Surtout, stratégiquement, un projet d'Agglomération est susceptible d'apporter une plus grande reconnaissance à l' élu de la ville-centre qu'un projet de Pays, où la ville-centre a plutôt tendance à s'effacer, le Pays reposant sur une majorité d'élus de petites communes rurales, auprès desquels le projet a à « se vendre », sans les effrayer. La ruse de M. Mitterrand pourrait alors avoir été de prendre suffisamment de recul vis-à-vis du Pays pour envisager la constitution future d'une possible Communauté d'agglomération libournaise, qui lui assurerait un poids renouvelé à l'échelle locale, plus que dans la seule Communauté de communes du Libournais. Il ne s'agit naturellement ici que d'une hypothèse : à la question que je lui ai posée au sujet d'une possible Communauté d'agglomération autour de Libourne, M. Mitterrand m'a répondu

en souriant, et sans vouloir m'en dire plus : « *il faut toujours y penser, mais jamais en parler...* ». Par ailleurs, ce possible contre-jeu de projet s'est lui-même trouvé freiné par le poids de contre-jeux idéologiques, confrontant des modes de pensée traditionnels, attachés à la petite commune, et des idéologies de projet parfois mal comprises. Le projet d'Agglomération n'est ainsi, à ma connaissance, pas beaucoup plus abouti qu'au moment des entretiens.

Le cas du Libournais illustre un contre-jeu de projet qui est aussi un *contre-jeu idéologique*. Celui-ci se caractérise, dans le cadre des projets de développement, par l'affrontement entre deux conceptions qui s'inscrivent dans des trajectoires temporelles différenciées, sans être totalement hermétiques l'une à l'autre :

- La première valorise les approches en termes de développement, de prospective, d'innovation, d'ouverture sur l'extérieur dans une logique concurrentielle : il s'agit d'une idéologie « projective », valorisant la notion de projet.
- La seconde, plus difficilement qualifiable, s'inscrit plutôt dans la logique de l'aménagement, la valorisation des héritages, la reconnaissance du poids des institutions et des territoires traditionnels. On pourrait la désigner comme une idéologie « institutionnalisante ».

Ces deux idéologies sont naturellement présentes dans l'ensemble des projets de développement étudiés : leur coprésence résulte de la rapidité du passage des approches exogènes aux processus endogènes de développement. Elle se manifeste, sur le terrain, par une opposition, un peu schématique mais réelle dans ses grandes lignes, entre les acteurs — qu'ils soient élus, associatifs ou encore entrepreneurs — des espaces moteurs (Libourne ou Saint-Émilion, Sarlat ou la vallée de la Vézère, Eisenach ou la Rhön) et ceux des espaces à l'écart des grandes dynamiques de développement, notamment dans les petites communes rurales (nord-est du Libournais, sud du Périgord noir, sud-est de la Thuringe). Ceux-ci ont du mal à comprendre la dynamique de projet en ce qu'elle implique de raisonner à une échelle plus vaste que celle de la commune, sans que la commune n'en tire, à première vue, un bénéfice direct. En France, le Pays est alors conçu, au mieux comme « *un échelon de plus* », au pire comme « *une usine à gaz* ». En Allemagne, dans la logique du modèle participatif de développement, c'est surtout le faible investissement coopératif qui caractérise ce type d'acteurs. Le cas du *Städteverbund* est intéressant à mobiliser comme illustration de ce contre-jeu idéologique, car il est l'incarnation-même de la tension entre anciennes pratiques de l'aménagement et nouvelles expériences du développement. En effet, le *Städteverbund*,

en cherchant à devenir une région centrale, un « réseau de villes » central, a besoin pour cela de la reconnaissance de la région d'aménagement de Thuringe du Sud-Ouest et, en amont, du *Land*. Or, le projet du réseau de villes est perçu comme une idée trop originale par les aménageurs qui ont été rencontrés aux échelons de la région d'aménagement et du *Land* de Thuringe. En effet, il s'agirait alors d'envisager non plus l'idée d'une « ville centrale », mais celle d'un « réseau de villes à fonction centrale ». Même si des structures semblables existent dans d'autres *Länder*³¹⁸, cette conception de l'*Oberzentrum* est inacceptable pour les personnes que j'ai rencontrées aux échelons traditionnels de l'aménagement en Thuringe (*Land* et région de planification) : l'*Oberzentrum* n'y est conçu que comme un point, une concentration de services et de population, et non comme un réseau, au sein duquel les services seraient éparpillés. Un conflit entre une vision traditionnelle de l'aménagement³¹⁹ et une vision plus novatrice peut donc bien ici être mis en évidence, la difficulté venant du fait que celle-ci ne peut s'épanouir que par la reconnaissance de la première.

Un dernier type de contre-jeu peut être évoqué. Il s'agit des *contre-jeux politiques*, présents, là encore à des degrés divers, sur l'ensemble de mes terrains de recherche. Je prendrai ici l'exemple de mes deux terrains français. Le Périgord noir constitue en fait plutôt un contre-exemple, étant l'illustration d'un contre-jeu politique quasi-impossible. En effet, sur le plan politique et en termes de développement, le Pays est dominé par la figure de l'un de ses co-présidents, le maire de Sarlat, sa commune étant le point névralgique de tout le territoire. Cette omniprésence actorielle est affichée symboliquement par la co-présidence³²⁰ et, géographiquement, par le siège de l'Association Maison du Périgord noir à Sarlat. Elle est, par ailleurs, relayée par l'acteur-clef que j'avais identifié en la personne du chef de projet, responsable de la structure du Pays, et bras droit de M. de Peretti. L'extrait d'article ci-dessous (Texte 13) exprime bien l'impossibilité, pour les acteurs politiques de second rang, de tenir un rôle sur la scène locale.

³¹⁸ Il existe ainsi plusieurs villes centrales dédoublées : on parle alors de *Doppelzentrum* (en Hesse, dans le Bade-Wurtemberg, en Bavière ou encore en Rhénanie-Palatinat). En Bavière, les villes de Nüremberg, Erlangen et Fürth forment un réseau de villes central (*zentraler Städteverbund*). Un triangle de villes saxonnes s'est également constitué en « *oberzentraler Städteverbund* », autour de Bautzen, Görlitz et Hoyerswerda. Une coopération du même ordre a vu le jour en Basse-Saxe, entre Salzgitter, Braunschweig et Wolfsburg.

³¹⁹ Ces différences de conceptions de l'aménagement sont ici spécifiques au *Land* de Thuringe, puisque d'autres expériences de réseaux de villes à fonction centrale ont été évoquées dans d'autres *Länder* (cf. note ci-dessus).

³²⁰ La co-présidence pourrait, en effet, être interprétée comme une forme de « ruse », destinée à mieux « cacher » l'omniprésence du maire de Sarlat.

Texte 13. Un impossible contre-jeu politique dans le Périgord noir ?

« Le dur métier d'une femme en politique

Claudine LEBARBIER

1995 : maire de Belvès (24).

2000 : présidente de la communauté de communes Entre Nauze et Bessède.

2001 : réélue maire de Belvès; réélue conseillère générale de Dordogne (premier tour).

2004 : conseillère régionale d'Aquitaine (UMP); démission de la mairie de Belvès (cumul des mandats).

Stoppée dans son élan parlementaire par une guérilla de circonscription, Claudine Le Barbier avait, jusque-là, effectué un parcours sans fautes. Dans un Périgord noir de tradition rurale et paysanne. Avec un double handicap : être une femme et venir d'ailleurs (...).

Appelée par Xavier Darcos, elle est élue conseillère régionale en 2004. Victime de la loi sur le cumul des mandats, elle a dû abandonner la mairie de Belvès (...). La conseillère régionale d'Aquitaine ne se plaît guère dans son rôle d'opposante. Elle se sent plus efficace au sein du Conseil général de la Dordogne et notamment dans l'animation de son canton de Belvès (80.000 habitants).

Elections et réélections s'enchaînent dans un Périgord noir marqué par la présence du maire de Sarlat-la-Canéda. "Jean-Jacques de Peretti laisse peu d'espace politique. Il doit être le seul à exister dans la circonscription. Et je n'évoque même pas le machisme local." Ambiance tendue, on l'imagine, entre l'ancien ministre du gouvernement Juppé et celle qui est toujours considérée comme une nouvelle venue. "Ici, il vaut mieux être un homme et avoir toujours été là, être du pays. Ils ont inventé la légitimité de celui qui était là avant vous..."

Ambiance. Et bagarre au sein de l'UMP pour les législatives 2007. Investie par les instances nationales au nom de la parité, elle renonce devant l'assemblée des militants. On lui préfère un dissident. Confirmée de nouveau, elle réaffirme son refus d'y aller. Certes, l'affrontement s'annonçait difficile : le socialiste Germinal Peiro, maire de Castelnaud-la-Chapelle et vice-président du Conseil général de la Dordogne, s'appuie sur une implantation de presque un quart de siècle. Mais, surtout, "on aurait tout fait pour me faire perdre. Les militants de l'UMP ont été instrumentalisés". Fin de la tentation parlementaire. Sans armistice ».

Source : Magazine *Objectif Aquitaine*, n° 140, janvier 2007

http://www.objectif-aquitaine.com/parlerdeux.asp?sX_Menu_selectedID=&id=31&c=2

Les contre-jeux politiques existent donc bien dans le Périgord noir et ils ne relèvent pas seulement de l'affrontement entre partis, Mme Lebarbier étant du même bord politique que M. de Peretti. Mais les contre-jeux sont freinés par le poids de ce leader local, ainsi que de son adversaire politique et co-équipier du développement local, M. Peiro. Ces deux concurrents politiques pourraient ainsi s'être alliés pour renforcer, chacun de leur côté, leur fief.

Sur un autre registre, les évolutions récentes du Pays du Libournais constituent un degré autrement plus affirmé de jeux, sous-jeux et contre-jeux politiques, dont j'ai mesuré l'ampleur en actualisant mes données au printemps 2007. En effet, au moment des entretiens, le Pays m'était apparu davantage « conforme » à l'idéologie du projet, notamment en vis-à-vis du Périgord noir. Il n'était pas marqué politiquement et disposait d'un réseau de techniciens du territoire, ainsi que d'un organe de conseil, certes un peu mis à l'écart, mais néanmoins suffisamment structuré pour chercher à continuer à se faire entendre auprès des élus (chapitre VI). Or, le début du printemps 2006 constitue une rupture majeure dans la mise en œuvre du projet et aboutit à une véritable crise du Pays, dont l'origine est à rechercher dans des contre-jeux politiques accompagnant les sous-jeux précédemment évoqués. Le 27 avril 2006, *Sud-Ouest* consacre un article au Pays, intitulé : « Pays du Libournais : l'ancien directeur des

services de la collectivité semble être au cœur de la dérive financière » (article d'Y. Delneste). En voici quelques extraits :

Demain, les élus du bureau du Pays libournais seront de nouveau réunis à Branne pour examiner la situation de la collectivité, naufragée par un déficit découvert à la fin du mois de mars et estimé pour l'instant à 450 000 euros. Séisme financier et bientôt politique au centre duquel se trouve pour l'heure le directeur général des services. Il fait l'objet d'une procédure de licenciement (...). Jusque décembre 2003, conception et rédaction de la charte occupent l'équipe que dirige [le directeur des services]. Peu d'actions concrètes sont engagées, peu d'argent donc. "C'est quelqu'un qu'il fallait cadrer", conclut néanmoins M. Marois. Les années suivantes seront celles d'une expansion incontrôlée : de 6,5 postes, le personnel passe à 12, sans que les moyens suivent. "Les contributions des intercommunalités ne couvraient en 2005 que 20 % des frais fixes de fonctionnement, confie quelqu'un ayant eu récemment accès aux comptes. Pour le reste, il comptait sur les subventions extérieures. Un recrutement était encore en cours au début de l'année !" (...).

"La dérive s'est accentuée depuis mi-2005", affirme un technicien. À la fin du mois de mars, on découvre donc une comptabilité incohérente, des dépenses largement au-dessus des moyens du Pays, et un trou abyssal. Tout le monde est aujourd'hui d'accord sur les défauts du personnage et aussi sa capacité de persuasion, mais la responsabilité collective des élus est évoquée, incontournable. "Pourquoi n'a-t-on rien vu ?", questionne Alain Marois. "Même si ces derniers temps, des questions ont été posées, il n'y a eu aucune prise de conscience collective".

On le voit, la crise financière est clairement associée à la stigmatisation du directeur des services et, indirectement, des autres grands leaders du Pays. Au-delà de cette question des responsabilités, cette crise et ses implications mettent en jeu l'avenir même du Pays. P. Buisson³²¹, sur son site Web (page du 24 avril 2006) tire ainsi la sonnette d'alarme, tout en proposant une analyse plus nuancée des chaînes de responsabilités. On peut noter dans le texte 14 que, selon lui, le Pays portait en lui-même les germes d'une crise, en étant une structure posée comme a-politique et fondée sur un « *consensus mou* ». La chaîne de responsabilités n'est donc pas seulement à rechercher dans la figure du directeur des services, mais dans le manque « *d'un contrôle politique précis et permanent* ».

³²¹ Conseiller régional d'Aquitaine délégué aux dessertes TER Aquitaine, ex-Directeur de Cabinet de Gilbert Mitterrand, membre du Conseil National du PS, secrétaire de la section du PS de Libourne.

Texte 14. La crise du Pays du Libournais : le poids des contre-jeux politiques.

Site Web de P. BUISSON, le 24 avril 2006 :

(...) L'autre dossier beaucoup plus inquiétant à avoir sérieusement bousculé la sérénité de ma semaine fut celui du Pays du Libournais et des fortes turbulences budgétaires et morales qu'il est en train de traverser. Un rappel préalable s'impose, n'en déplaise à certain : **ce syndicat mixte est une oeuvre collective dépourvue, en principe, d'enjeu de pouvoir et de stratégie partisane - c'est d'ailleurs probablement sa faiblesse car une administration publique n'est bien orchestrée que lorsqu'une minorité contrôle l'exercice du pouvoir d'une majorité.** Ainsi votés à l'unanimité par l'ensemble de ses membres, issus de tous les rangs de la classe politique de droite comme de gauche, les budgets successifs du Pays n'ont, à ma connaissance, jamais fait l'objet de réserves de qui que ce soit. Au contraire, chacun se félicitait du **consensus mou** qui entourait ces débats.

Aujourd'hui, il faut faire face à l'étendue des dégâts d'une **dérive budgétaire** révélée voici quelques jours. Il faut naturellement l'évaluer précisément (c'est le cas par le biais d'un audit en cours). Il faut qualifier les éventuelles fautes en identifiant si possible les responsabilités pour, le cas échéant, se donner la possibilité d'ester en justice ; il faut enfin sans attendre engager un plan drastique d'apurement de la dette en **imposant une réduction importante de la voilure des activités du Pays ce qui aura pour conséquences inéluctables une réduction significative du nombre de salariés.** Tout cela semble aujourd'hui mis en œuvre avec célérité et dans une volonté de totale transparence, auprès des élus comme des contribuables, et, sur ce point, je sais gré au Président Serge Morin de faire preuve de courage et de responsabilité dans des circonstances délicates.

Mais une question reste en suspens : solidaires dans la construction de ce Pays, les élus sauront-ils le rester dans cette période plus houleuse ? Je n'en sais rien. Certains sont tentés d'assumer une crise politique et, après tout, peut-être est-elle légitime. Ce dont je me souviens, c'est d'avoir assisté à la toute première rencontre entre **Gérard César et Gilbert Mitterrand en 1999**, l'un et l'autre parlementaires à l'époque. Et, s'il est exact que leur volonté commune a permis la mise en œuvre de cette structure, cette démarche s'est engagée avec un desiderata partagé, celui de **ne pas construire une immense usine à gaz mais, au contraire, de bâtir un outil modeste capable de réfléchir sur l'identité du territoire Libournais et éventuellement de le représenter. Je crains qu'au fil du temps, cet outil ait très largement échappé à ses bâtisseurs et que, faute d'un contrôle politique précis et permanent, cette machine ne se soit emballée sous la gouverne d'un directeur fantasque.** Dans quelques jours, l'audit sera rendu public et nous saurons alors le prix de cette dérive. (...) le règlement de cette impasse budgétaire (obligatoire car il n'existe pas de dispositif de dépôt de bilan pour les équipements publics) n'ira pas sans poser de **lourdes difficultés aux communes et intercommunalités car celles-ci ont d'ores et déjà voté leur budget respectif sans prendre en compte cette surcharge.** (...) sur un plan plus politique, il faudra aussi probablement rapidement tirer quelques conclusions en commençant par **redéfinir statutairement le champ d'intervention du Pays en le restreignant à quelques dossiers structurants** tels que le Plan Local de l'Habitat, le Schéma de Cohérence Territoriale ou le développement économique. Cependant, **je ne suis pas de ceux qui appellent de leurs vœux la liquidation de cet outil** car, dans cette hypothèse, notre territoire pâtirait grandement d'un manque de coordination lors de ses requêtes auprès des collectivités locales (Département et Région) ou auprès de l'État. J'en veux pour preuve, par exemple, que le Gouvernement vient de faire savoir que les futurs Contrats de Plan (appelés désormais contrats de projets), c'est-à-dire l'engagement pluriannuel de l'État auprès des collectivités locales sur nombre de politiques et de projets importants, seront négociés en association avec les Pays. Il va donc falloir beaucoup de sang-froid, d'habileté et de sens de l'intérêt général aux élus libournais pour reconstruire sereinement cette structure ; je poursuivrais en ce qui me concerne une collaboration constructive en tant que représentant du Conseil Régional auprès de ce **Pays qui n'est ni de Droite ni de Gauche puisqu'il est le Libournais. Mais je crains aussi que ce ne soit là que le début d'un long feuilleton aux arcanes tumultueuses....**

SOURCE : <http://www.philippebuisson.net/archive-4-2006.html>

NB. J'ai surligné en gras les éléments qui me semblaient importants dans cette analyse.

La logique de la gouvernance territoriale, qui semblait fonctionner dans le Pays du Libournais, a-t-elle alors été la source de la crise de celui-ci ? Si le Pays avait été, comme dans le Périgord noir, marqué politiquement et concentré entre les mains d'un

ou deux leaders, aurait-il pu échapper à cette crise ? La position de P. Buisson³²² ne va pas dans ce sens, considérant que « *ce Pays n'est ni de droite ni de gauche, puisqu'il est le Libournais* ». Les fondements de la crise sont peut-être à rechercher à un autre niveau d'analyse, plus paradoxal, à savoir dans la réussite même du Pays, qui aurait suscité le réveil des convoitises et la mise en œuvre de contre-jeux du développement local à des fins politiques. Avec une année de recul supplémentaire par rapport au texte de P. Buisson, et en faisant deux entretiens de complément auprès de S. Morin et d'Y. Raibaud, j'ai pu constater la persistance d'un certain imbroglio actoriel dans le Libournais. La crise financière du Pays m'a été présentée comme révélatrice d'enjeux plus profonds, liés à des rapports de pouvoir : « *le député sarkoziste voulait détruire le Pays : [S. Morin] prenait trop de place sur l'échiquier politique* », il était « *trop consensuel et donc dangereux* ». Ce poids croissant du président du Pays sur la scène locale a pu être vu comme une menace pour des acteurs politiques jusque-là peu investis dans la logique de projet. Les problèmes financiers du Pays ont alors été l'occasion, pour eux, de fragiliser et de mettre à l'écart cette figure actorielle consensuelle, pour en revenir à leurs « terroirs ». La carte 30 illustre la dynamique de sous-jeux et de contre-jeux actoriels qui s'est mise en place après la crise financière du printemps 2006. Pour la synthétiser et pour reprendre les propos de l'une des deux personnes enquêtées dernièrement, « *on est retombé dans des féodalités avec, d'un côté, Mitterrand, et de l'autre, César* », alors que ces deux acteurs s'étaient associés dans la mise en place initiale du Pays. G. Mitterrand, en retrait dans le Pays, envisageait déjà en 2005, on l'a vu, l'idée d'un projet d'Agglomération autour de Libourne (voir *supra*). Ce contre-jeu de projet s'est, selon certains, associé dernièrement à un contre-jeu au sens fort, directement dirigé contre le Pays :

C'est la mairie de Libourne qui a dénoncé, qui a ressorti l'affaire sur le détournement de fonds » (voir texte 14). « *Libourne ne voulait pas du Pays. Elle veut un SCOT³²³ urbain. Or le SCOT partait du Pays et pas de Libourne. Libourne était le partenaire et pas le centre...*

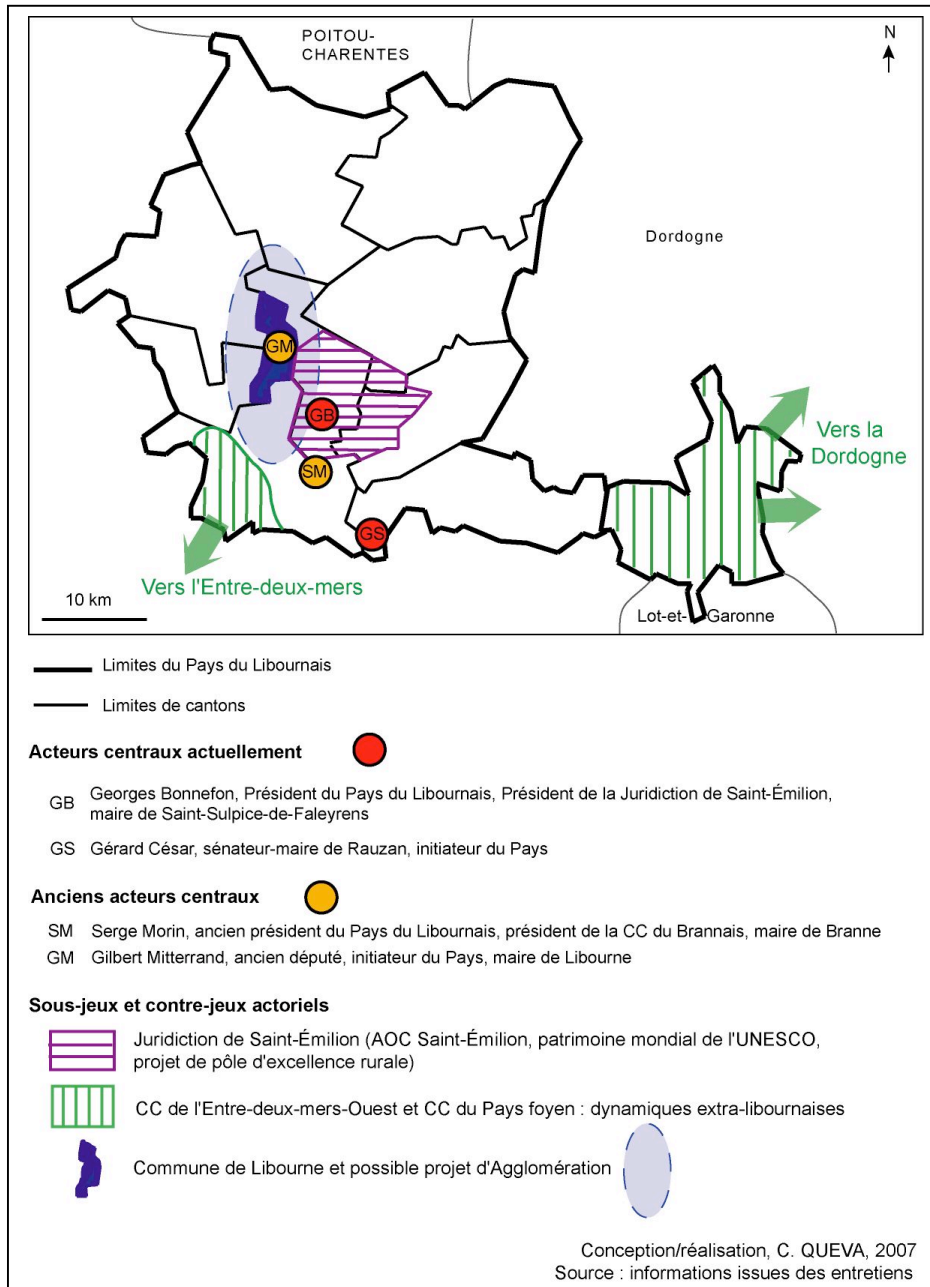
L'affaiblissement du Pays pourrait ainsi être l'occasion, pour Libourne, de réaffirmer sa position charnière sur le territoire, selon les dernières personnes enquêtées. En parallèle, les Communautés de communes (CC) voisines, dans une forme de retour à la « *peur de*

³²² Cette position reste naturellement toute relative, en ce que le texte de P. Buisson reste celui d'un élu. Il est donc susceptible de porter la trace d'un certain nombre de sous-jeux ou de contre-jeux argumentatifs, destinés à conforter un positionnement politique.

³²³ Schéma de cohérence territoriale. Document d'orientation établi pour l'aménagement et l'urbanisation d'un territoire. Il définit le cadre de l'aménagement d'un territoire en termes d'habitat, d'environnement, de déplacement, d'équipement.

la ville », déjà évoquée précédemment, ont alors voulu chacune « *leur propre schéma de développement* », dans une logique micro-locale de gestion, plutôt que dans une dynamique transversale de projet.

Carte 30. Le Libournais des sous-jeux et contre-jeux actoriels



Plus éloignées, la CC du Pays foyen, déjà périphérique à l'échelle du Pays (voir chapitre II) et celle de l'Entre-deux-Mers-Ouest (dont le président est un clair adversaire politique de S. Morin), se tournent vers des dynamiques extra-libournaises, en direction de l'est et du sud (carte 30). Enfin, la nouvelle centralité actorielle de G. Bonnefon

s'associe également à un repli sur le micro-local, autour de Saint-Émilion, reconnu « pôle d'excellence rurale »³²⁴ en juin 2006.

Ainsi, les différents projets étudiés, s'ils peuvent être conçus comme des jeux réglementés et « en équipe », n'en restent pas moins soumis à des tensions multiples, issues de contre-jeux locaux, qu'ils soient de projet, idéologiques ou politiques. Il semble qu'en fait, la relative faiblesse du cadre réglementaire, en France ou en Allemagne, aboutisse, certes, à des marges de manœuvre plus grandes pour les acteurs investis dans les projets, mais aussi à des contournements des règles d'autant plus commodes.

³²⁴ Lancé fin 2005, l'appel à projet de l'État (DIACT) a labellisé 379 projets, dont la Juridiction de Saint-Émilion (EPCI) et l'Association du Périgord noir (Pays). Cette notion de « pôles » (d'excellence rurale, de compétitivité), émergente en France, s'articule à une nouvelle logique, concurrentielle, du développement plus polarisante que territoriale. Elle est explicitée dans le chapitre IX.

Conclusion du chapitre septième

L'approche du développement local par la métaphore du jeu mobilise un double niveau d'analyse : celui d'un jeu officiel, réglementé, connaissant une dynamique d'ensemble relativement proche sur les différents terrains, et celui d'un jeu sous-jacent, impliquant des acteurs ayant un ou plusieurs « rôle(s) » à tenir. Ce jeu officieux est en fait celui qui assure la dynamique de fond des projets, autour de figures actuelles centrales, généralement de grands élus, dont les alliances ou les concurrences, dans le cadre de sous- et contre-jeux, répondent au poids renouvelé des élus dans le jeu officiel. La distribution des « rôles » dans le jeu des projets a permis d'identifier, sur chaque terrain, de grands leaders à la source même des projets. Une réciprocité des bénéfices entre leadership et projet a pu être mise en évidence, le projet servant les intérêts du leader et inversement. Les techniciens du territoire, chefs de projet, chargés de mission et autres managers régionaux voient alors leur rôle se renforcer d'autant plus qu'ils sont officiellement et officieusement — dans le jeu comme dans le sous-jeu du développement — des acteurs-relais nécessaires aux élus pour la mise en œuvre des projets. À l'inverse, les autres participants, notamment les membres des structures de conseil, se voient relégués à un rôle bien secondaire, même si le jeu officiel leur accorde théoriquement une place importante en tant que structure d'accompagnement des projets : le sous-jeu du développement local fait que le projet leur échappe véritablement, en se restreignant à des alliances, tensions et concurrences entre acteurs centraux.

La dynamique profonde du développement local relève ainsi de sous- et contre-jeux complexes, synonymes de la réaffirmation d'enjeux politiques. La logique du développement est dès lors susceptible de céder face à ces enjeux : les stratégies, les ruses, les alliances entre acteurs peuvent passer par une forme d'instrumentalisation des projets. Celle-ci pourrait confirmer l'idée d'une certaine inertie des systèmes d'acteurs, que j'avais abordée dans le chapitre VI, en analysant la dynamique de mise à l'écart progressive de la société civile. À partir de là, faut-il parler d'un échec de la dynamique de projet ? Les systèmes d'action en viennent-ils à céder face à la réactivation des systèmes de pouvoir traditionnels ? La dynamique actuelle associée aux projets de développement porte-t-elle en elle, par sa souplesse, ses propres limites ? Il me semble en fait que, pour répondre à ces questions, une troisième dimension mérite d'être questionnée, au-delà des seules dimensions spatiale (terrain de jeu) et actuelle

(joueurs) des projets. Il s'agit de la question des jeux d'échelles, appelant une analyse interscalaire de la dynamique de requalification.

Conclusion de la deuxième partie

L'objectif de la deuxième partie était de mettre en évidence³²⁵ la dynamique de fond des projets de développement, en l'associant à l'idée de « jeux », qu'ils soient de projets ou d'acteurs, formalisés ou informels. La notion de jeu m'est apparue intéressante à mobiliser, de manière métaphorique et comme grille de lecture, pour étudier la requalification des espaces locaux par le projet et par l'investissement des acteurs dans la dynamique du développement. Elle est à concevoir comme une notion-outil, destinée à questionner et à éclairer la spatialisation des projets de développement local ainsi que le tissu relationnel des acteurs investis dans ces projets.

Certes, j'ai pu noter, au début du chapitre V, que les expériences de développement local analysées sur le terrain s'inscrivent dans des cadres différenciés, aboutissant à la mise en œuvre d'espaces de projet (ou de « terrains de jeux ») très territorialisés en France, beaucoup moins en Allemagne, dans la continuité des modèles nationaux précédemment évoqués. Il n'en reste pas moins que des dynamiques voisines ont pu être mises en évidence. J'ai ainsi parlé d'une certaine « force » des territoires dans les jeux de projets, que ce soit dans les deux Pays aquitains ou dans les Projets de développement régional du sud de la Thuringe. À chaque fois, un idéal de cohérence territoriale³²⁶ ressort des objectifs associés aux projets, que ce soit autour d'une perspective localiste-identitaire ou structuraliste-fonctionnelle (chapitre V). La requalification des espaces locaux semble ainsi passer par un souci, certes plus ou moins affiché, de (re-)territorialisation : il s'agit de construire ou de reconstruire, par le projet, un territoire local qui se distingue de ses voisins, par ses lieux emblématiques, marqués identitairement, ou par sa structure interne.

Cette perspective d'un territoire idéal à (re-)construire pourrait contraster avec la dynamique actorielle associée aux projets, dans le sens où la logique du développement local relève plutôt d'un idéal d'ouverture sur des réseaux d'acteurs participatifs, souples

³²⁵ Après une partie de cadrage méthodologique, de présentation de mes terrains et d'analyse des mutations politiques d'aménagement conduites en France et en Allemagne, et avant une partie analysant la dynamique scalaire des projets de développement local et l'hypothèse d'un modèle européen de requalification des espaces locaux.

³²⁶ Je rappelle que l'idée d'optimum territorial est profondément critiquée en géographie (voir la contribution de F. Giraut et M. Vanier sur la complexité territoriale (1999), ou encore l'introduction de l'ouvrage *Le territoire est mort, vive les territoires* (2005), coordonné par F. Giraut et B. Antheaume). Mais, comme on l'a vu, l'idée d'optimum territorial est prégnante pour les acteurs locaux et pour les politiques publiques. L'idée est alors, pour le chercheur, d'interroger la façon dont cet optimum est mobilisé par les acteurs comme un instrument pour construire, voire légitimer leurs projets.

et interdépendants (chapitre VI). Dans ce cadre, pour les projets étudiés, les joueurs (ou participants au jeu du développement local) se sont dotés de structures relativement proches, scindées en deux principales « équipes » :

- les élus, représentants des structures traditionnelles de pouvoir et de décision ;
- et la société dite « civile » qui, organisée en conseils de développement ou groupes de travail, est censée apporter une souplesse au système d'acteurs locaux, en en faisant un système d'action, et non plus seulement de pouvoir.

Comme on l'a vu dans le chapitre VI, cet idéal participatif ou intégrateur s'est mis en place avec un certain succès dans la phase d'élaboration des projets, de réflexion, de débats et d'échanges. Si chaque terrain s'associe à des héritages différenciés en matière de travail collectif, on peut parler, à chaque fois, d'un réel investissement des acteurs locaux dans la logique du développement. Toutefois, dans la mise en œuvre concrète des projets et le passage à l'action, l'affirmation du rôle des élus s'associe à une certaine mise à l'écart des structures de conseil et à un repli sur les formes traditionnelles d'organisation des acteurs. J'ai ainsi parlé d'une réalité actorielle exclusive, que l'on pourrait rattacher à une dynamique de (re-)territorialisation. Celle-ci présente un caractère institutionnel plus marqué que durant la phase du pré-projet, en lien le poids renouvelé des acteurs politiques territorialisés.

Derrière cette dynamique d'ensemble, j'ai alors tenté de proposer, dans le chapitre VII, une analyse des jeux d'acteurs à deux niveaux :

- celle des jeux officiels et apparents ;
- et celle des jeux officieux et sous-jacents, que je désigne comme des sous-jeux et des contre-jeux.

Les sous-jeux s'inscrivent en parallèle des jeux d'acteurs officiels et structurés, abordés dans le chapitre VI. Ils se manifestent par un poids réaffirmé des leaders locaux dans la logique de projet, possiblement associé à une certaine instrumentalisation des projets à des fins politiques. Les contre-jeux désignent, quant à eux, des stratégies actorielles allant à l'encontre du jeu de projet initial. Ils peuvent être de trois types : de projet (il s'agit alors de contre-projets), idéologiques et politiques. Dans les trois cas, ils se posent comme des freins au projet initial et se rencontrent sur l'ensemble de mes terrains. Surtout, par leur influence renouvelée dans la phase de mise en œuvre concrète des projets, ils manifestent une certaine mise à mal de la logique de l'agir au profit de la logique du pouvoir. Ce retour du politique pourrait alors cautionner la (re-)territorialisation des projets évoquée dans les deux chapitres précédents.

Le poids renouvelé du politique et du territoire dans les expériences de projet contraste fortement avec le modèle, hypothétique³²⁷, d'un développement local accordant une place centrale à la sphère de l'économie et aux réseaux plus qu'aux hiérarchies traditionnelles, notamment administratives et institutionnelles. De fait, à cette étape des analyses, plusieurs de mes hypothèses initiales pourraient sembler mises à mal. Trois niveaux de questionnements se dégagent : en termes de relations entre acteurs, de grille de lecture des constructions locales émergentes, et d'outils conceptuels pour les analyser.

Doit-on interpréter le retour — tout au moins le retour apparent — du territoire dans la dynamique de projet comme une mise en veille (une mise à mort ?) des réseaux souples d'acteurs au profit des hiérarchies actorielles ?

Plus généralement, en plaçant le politique comme instance de stimulation et de légitimation des projets, les jeux d'acteurs s'inscrivent-ils en contradiction avec la logique initiale du développement local, que j'avais plutôt associée à un primat de l'économie — le politique étant censé intervenir comme une instance de régulation ?

Enfin, sur un plan plus épistémologique, avec quels outils conceptuels interpréter et analyser ce retour du territoire dans les constructions locales par le projet ? Doit-on, en parallèle, évacuer les idées de réseau et de flexibilité territoriale pour revaloriser la notion de territoire dans une dimension fortement institutionnelle ?

Ces questionnements ne sont, en fait, pas si contradictoires avec mes hypothèses de départ. En effet, j'envisage la dynamique de requalification locale, non pas sur un mode linéaire (poids du politique puis poids de l'économique, système du pouvoir puis système de l'action, territoires puis réseaux) mais sur un mode plus sinusoïdal, marqué par des soubresauts de ces différents éléments, selon les temporalités³²⁸.

Je considère ainsi que le poids renouvelé du politique et des territoires s'inscrit — sans être pour autant une fin en soi — dans la logique même de la requalification des espaces locaux, autour de l'idée d'institutionnalisation nécessaire.

Cette perspective m'amène aussi à plaider, pour le géographe travaillant sur les constructions territoriales émergentes, en faveur d'une paradoxale, mais nécessaire, prise de recul nécessaire, vis-à-vis du paradigme territorial.

³²⁷ Se référer notamment à l'introduction générale et à la conclusion de la première partie.

³²⁸ La question des temporalités est précisée dans le chapitre VIII, centré sur les jeux d'échelles (spatiales, temporelles).

L'institutionnalisation nécessaire ?

Le poids renouvelé du politique n'est pas contradictoire avec ces constructions territoriales émergeant d'une logique de projet. Même dans la perspective de la requalification des espaces locaux, concevant le territoire comme un « *espace de débat entre réseaux sociaux* », avec « *la nécessité de lier plus étroitement monde politique et société civile* » (D'AQUINO, 2002, p. 7), il s'agit bien « *de confier l'organisation du débat aux collectivités locales, plutôt que de les marginaliser. Tous les citoyens doivent (...) pouvoir s'exprimer au sein d'un « espace de citoyenneté » légitimé explicitement, qui implique le citoyen dans tout le processus de prise de décision des élus. En ce sens, seul un territoire réhabilité peut jouer efficacement ce rôle d'espace de citoyenneté. Ce territoire est alors un construit social (...) à forte teneur institutionnelle et politique* » (*ibid.*). La dimension politique d'un territoire est ainsi à concevoir comme une donnée essentielle à la requalification, celle-ci ne pouvant se passer d'une « *identité politique* » forte, fondée sur des relations de pouvoir intenses entre les acteurs territorialisés, inscrits dans une proximité spatiale. Sur les terrains de recherche, les jeux d'acteurs analysés sont l'illustration de cette émergence politique locale, avec l'inconvénient de la présence de sous- et de contre-jeux, susceptibles de polluer la requalification.

La canalisation ou l'évacuation de ces jeux parasites pourrait alors passer par une étape qui n'est pas encore à l'œuvre dans les projets étudiés : celle de l'institutionnalisation. En effet, que ce soit en France ou en Allemagne, la plupart des chercheurs s'accordent à penser que tout projet, toute requalification locale ne peut s'effectuer que par une affirmation renouvelée des territoires institutionnels. L'institution relève d'une forme de jeu officiel, étant conçue comme « *un ensemble d'actions ou de pratiques organisées de façon stable et reconnues par tous, comme un champ de relations sociales convergentes et légitimées. Elle est définie par des règles, des codes de conduite, des normes de comportement, et par la manière dont ces conventions sont appliquées* » (D'AQUINO, 2002, p. 11-12). L'institutionnalisation pourrait alors constituer une étape majeure dans la régulation des jeux d'acteurs, sans que cela passe nécessairement par un retour aux anciens territoires institutionnels. Une nouvelle institutionnalisation pourrait ainsi être envisageable :

Après la dimension politique, c'est la dimension institutionnelle d'un futur territoire qui s'affirme, par la reconnaissance collective d'une règle commune sur l'espace, qui constitue la première liaison symbolique forte entre la dimension sociale et la dimension spatiale du futur territoire : notre territoire est d'abord

collectivement façonné par des règles communes. L'émergence d'un territoire local est ainsi liée à l'apparition d'une institution collective distincte de l'État-nation et régulant symboliquement une portion locale de l'espace (ibid., p. 12).

La même idée est présente en Allemagne : l'« *inflation de coopération régionale* » (« *die Inflation regionaler Kooperation* », DILLER, 2002, p. 146) aboutit à une multiplicité et à une diversité des expériences de développement régional, synonymes d'imperfections et de difficultés dans la coordination des projets. C. Diller interroge ainsi l'idée d'une institutionnalisation sans alternative (« *Institutionalisierung ohne Alternative* », p. 152) : il serait désormais nécessaire de faire rejouer les hiérarchies et les organisations territorialisées pour se détacher du mythe des réseaux (« *Mythos Netzwerke* »), trop flous et informels pour donner un poids aux projets dans la durée. L'originalité de cette institutionnalisation pourrait alors être de tenir compte de la flexibilité et de l'ouverture des expériences de projet mises en place. C'est notamment la proposition de M. Vanier (2002a, p. 89), lorsqu'il évoque l'idée de ne « *pas évacuer les collectivités territoriales existantes en considérant que leur temps est passé* » pour, « *au contraire (...), débusquer ce qui pourrait rénover leur rôle, à partir d'une conception de l'espace politique qui serait un peu moins dans le pavage et la partition du pouvoir, à l'intérieur de limites territoriales, et un peu plus dans la connexion et l'interface des pouvoirs, en transgression de ces mêmes limites* ». Le triptyque territoire-politique-institutionnalisation apparaît ainsi plus comme une manifestation attendue que comme une contradiction avec la logique des projets. J'aurai l'occasion d'approfondir ces questions dans la troisième partie, en analysant les jeux d'échelles mobilisés dans la dynamique de requalification des espaces locaux.

La rupture épistémologique nécessaire³²⁹ ? Pour une mise à distance du paradigme territorial

En parallèle du poids réaffirmé des logiques politiques et territoriales dans la dynamique des projets, et au-delà de la perspective d'institutionnalisation nécessaire des espaces de projet, il me semblerait paradoxalement souhaitable d'opérer un dépassement, ou tout au moins un basculement des grilles de lecture de ces processus par les géographes. Je considère, en effet, que la seule notion de territoire ne suffit pas

³²⁹ Les idées qui sont développées ici ne concernent que le cadre spécifique des recherches en géographie sur les constructions et recompositions territoriales. Ces recherches étudient un objet « territorial » profondément marqué par les représentations et les usages des acteurs et des politiques publiques, au point que cet objet semble alors presque échapper au géographe qui l'étudie. Il me semble, en effet, que le territoire des politiques publiques n'est, très souvent, ni le territoire des acteurs locaux, ni celui du géographe.

(plus ?) pour comprendre la dynamique d'ensemble de requalification des espaces locaux, au moins pour deux raisons principales. D'abord, la perspective comparative franco-allemande illustre la non-universalité de la notion de « territoire », telle que nous l'utilisons dans le cadre français, que ce soit en géographie ou dans les expériences de développement local. En effet, le « territoire », évacué des projets allemands de développement local (qualifié, en allemand, de « régional »), est également absent de la géographie allemande actuelle, qui lui préfère notamment le terme de *Region*. Ensuite, dans le cas français, il semble exister une vraie différence de contenu et d'opérabilité du terme de territoire chez les acteurs locaux, les aménageurs et les politiques, d'une part, et chez les géographes, d'autre part. Pour les tenants de l'action publique, et comme on a pu le voir jusqu'ici, le territoire est omniprésent, à la fois en tant que grille de lecture de la réalité (logique de diagnostic territorial), en tant que médiateur social (logique de cohésion territoriale) et en tant que projet (logique de projet territorial). En parallèle, et sur une modalité peut-être un peu dialectique, il est courant depuis quelques années que les géographes mettent en question ou « *en accusation* » le territoire (DI MÉO, 2002b, p. 289), sans forcément le remettre en question. Comme l'explique G. di Méo, « *on parle décidément trop du territoire* » (2002b, p. 289), en particulier dans le cadre des nouvelles politiques d'aménagement et de développement, mais aussi dans les travaux des géographes. Or, le « *flou sémantique, la polysémie du concept territorial créent une incontestable confusion et tendent à le décrédibiliser en tant qu'objet scientifique* » (*ibid.*, p. 290). Le récent colloque organisé pour les cent ans de l'Institut de Géographie Alpine, à Grenoble, s'inscrivait dans une perspective semblable. Intitulé « Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? », il visait notamment, pour reprendre quelques expressions de l'appel à communication, à interroger l'« *efficacité instrumentale* » et la « *portée opératoire* » de la notion de territoire :

Sur la question territoriale, il semble urgent de renouveler la nature des messages que le monde scientifique envoie, consciemment ou non, au monde de l'action, compte tenu de la propension de ce dernier à s'inscrire dans un système de croyances et à le pérenniser par des routines.

Cette perspective d'un double regard sur l'évolution de la réalité géographique étudiée et sur celle de la discipline géographique m'apparaît essentielle. À ce sujet, l'une de mes principales hypothèses était, je le rappelle, que la notion de territoire semblait être en train d'acquiescer une nouvelle dimension pour les acteurs locaux, les aménageurs, les politiques. Il serait passé d'une simple définition administrative comme espace stable, figé, et borné, à une définition plus proche de celle qu'il a en géographie, en tant

qu'espace social et espace d'action dynamique, en continuelle évolution, et aux limites parfois floues. Or, j'ai tenté de montrer qu'au contraire, la dynamique de projet semble plutôt relever d'une inertie territoriale croissante, en France par l'ancrage des projets sur les territoires administratifs (cantons/arrondissements, influence marquée des limites départementales et régionales) et, en France comme en Allemagne, par la réaffirmation des systèmes traditionnels d'acteurs territorialisés (sur des territoires institutionnels). Le poids nécessaire du politique et de l'institutionnel dans le domaine de l'action territoriale (voir *supra*) pourrait ainsi être bien éloigné de la perspective territoriale en géographie. Faut-il alors tenter de « *briser les frontières entre le monde de l'action et le monde de la recherche* », selon la proposition d'H. Velasco-Graciet (2002, p. 249), afin de lancer une nouvelle dynamique d'interrelations ? Ou, au contraire, les scientifiques n'auraient-ils pas à entretenir, du moins temporairement, une certaine distance avec le monde de l'action, afin de parvenir à réfléchir à un possible « après-territorial », qui puisse fournir aux tenants de l'action de nouveaux instruments conceptuels et de nouvelles perspectives pour mener leurs projets ?

Pour tenter d'apporter quelques réponses à ces questions, je propose, dans la continuité de mon introduction générale, de partir de l'idée que le territoire est à concevoir avant tout comme une médiation permettant d'analyser le rapport des acteurs à l'espace, à la fois pour le domaine scientifique et pour le monde de l'action. Cette médiation territoriale peut se caractériser par des degrés plus ou moins marqués d'intensité. Dans un sens plutôt passif, la médiation territoriale relève alors de l'« *artefact territorial* » (DEBARBIEUX, POISAT, 1999, p. 35), en tant qu'instrument de légitimation de stratégies actuelles. Mais, en tant que médiateur actif, le territoire peut aussi se poser comme un moteur, un révélateur des interrelations entre les acteurs, dans la continuité des analyses proposées par Y. Jean (2002, p. 12) à propos du regard des économistes sur le territoire : le territoire est souvent conçu comme un vecteur de « *révélation, de concrétisation et d'objectivation des comportements et des processus d'acteurs* ». Il me semble intéressant de creuser cette idée de médiation territoriale en l'élargissant à l'*inter-médiation*, afin d'insister sur la dimension interactionniste des jeux de projets et d'acteurs. Je propose alors de recourir à une grille de lecture complémentaire et synthétique, insistant sur cette idée d'interrelations : celle des jeux d'échelles (relations interscalaires), qu'elles soient spatiales ou temporelles, d'action ou d'analyse.

TROISIÈME PARTIE

Les jeux d'échelles ou la mécanique complexe du développement local

Dans la logique du développement local, les jeux de projets et d'acteurs analysés dans les chapitres précédents s'inscrivent dans une dynamique d'interrelations et d'interdépendances multiples entre les terrains de jeux (espaces de projet) et les joueurs (acteurs publics et privés investis dans le projet), ainsi qu'entre les joueurs entre eux (équipe, opposants, etc.). Une première forme de complexité apparaît alors du fait que ces acteurs mettent en place eux-mêmes leur propre jeu, impliquant des stratégies pouvant relever d'un sous- ou d'un contre-jeu du développement (voir chapitre VII). Ces modalités différenciées de mise en œuvre du développement local s'accompagnent d'un deuxième niveau de complexité : chaque projet et chaque acteur s'inscrivent, même dans le cadre d'un développement « local », dans une pluralité d'échelons de pouvoir et d'action.

Certes, le développement local « *s'appuie sur une proximité géographique qui circonscrit un espace particulier* » (GUMUCHIAN, PECQUEUR, 2007, p. 48). Mais « *s'il est vrai que les échelles micro et méso conviennent bien lorsque l'on a recours au concept de territoire, rien n'empêche de le mobiliser également à l'échelle macro* » (*ibid.*) pour analyser les expériences de développement local. Tout projet s'inscrit dans une logique d'encadrement et de subventionnements exogènes (État / *Länder*, Régions, etc.), dans un contexte de globalisation, dont les effets se font sentir jusqu'à l'échelon local. Tout acteur, encore plus quand il est élu et avec différents mandats, s'appuie sur une pluralité d'échelons, en termes d'actions, de pratiques spatiales, de pouvoir ou de représentations (politique ou symbolique). Pour tenter de mieux appréhender cette complexité scalaire, je propose, comme précédemment, de recourir à la notion de jeu, en interrogeant l'idée d'une possible mécanique du développement local. Le jeu est alors pris au sens de « *mouvement d'un organe, d'un mécanisme qui tend à produire un effet* » (Hachette, *Dictionnaire de la langue française*), ou d'« *espace libre entre les pièces d'un organe mécanique* », comme lorsque l'on parle du jeu d'un ressort. En géographie, l'idée de jeu d'échelles serait alors à concevoir avant tout dans le cadre d'une dynamique scalaire de mise en relation et/ou d'imbrication entre des espaces. Mais l'objet de mes analyses sera alors moins la « mécanique » en tant que telle (structure d'ensemble de l'échelle et imbrication des différents échelons) que les « jeux » qui la dynamisent (interrelations et éventuels « vides »³³⁰ entre les échelons).

³³⁰ Ces « vides » sont à concevoir non comme des angles morts, mais comme de possibles éléments moteurs de la dynamique scalaire. Il s'agirait alors, si de tels « vides » étaient identifiés, d'interroger leur rôle et leur pertinence dans la mécanique d'ensemble des jeux d'échelles.

Par ailleurs, en géographie, comme dans la plupart des autres sciences sociales³³¹, la notion d'échelle s'appréhende aussi, et surtout, en tant qu'outil ou grille d'analyse. Pour R. Brunet (1993), l'échelle est, dans son sens le plus général, « *un ensemble d'échelons permettant de changer progressivement de niveau* » (p. 175). J. Lévy (2003d) s'inscrit dans la même perspective, lorsqu'il désigne l'échelle comme un « *rapport de taille entre réalités géographiques* » (p. 284). L'échelle est donc un outil de lecture mais aussi de mise en relation – entre des échelons ou des réalités géographiques. Inversement, un espace étudié en tant qu'échelon est à concevoir comme le « *barreau d'une échelle* », correspondant à une « *classe* », à un « *niveau d'observation* » (BRUNET, 1993, p. 176) parmi d'autres, avec lesquels il est nécessairement en relation. En effet, un échelon ne peut se concevoir en soi et pour soi. J. Lévy parle ainsi d' « *impossibilité d'autoréférence d'une échelle* » :

C'est toujours aussi par rapport à d'autres espaces eux-mêmes dotés d'une ou plusieurs échelles qu'[un] objet peut être "ancré". La cospatialité, au moins partielle entre couches d'espaces "superposées" a pour effet de multiplier les déterminants de la position scalaire. Où se trouve une réalité géographique dans une hiérarchie du grand et du petit ? À plusieurs niveaux à la fois (p. 286).

Une échelle comporte ainsi nécessairement au moins deux échelons. Et, en géographie, les deux niveaux les plus évidents, correspondant en quelque sorte aux deux « *bornes* » de l'échelle, sont le local, « *le plus petit niveau de société* » et le mondial, « *le plus grand possible* » (*ibid.*). Cette optique rejoint une vision assez classique des échelles spatiales en géographie, héritée de l'École française de géographie (ROBIC, 2004) : le changement d'échelle est alors associé au souci de l'articulation du particulier et du général, avec l'idée que le tout ne se comprend que par l'analyse de ses parties et que celles-ci ne prennent leur sens que vis-à-vis de ce qui les englobe. La différence principale entre cette vision classique et la vision contemporaine des échelles spatiales réside dans l'idée que la dualité particulier-général est à dépasser, dans la mesure où la réalité géographique se caractérise par une complexité multiscalaire. Comme je le préciserai dans le chapitre VIII, celle-ci est à appréhender à la fois :

- en termes de relations « *verticales* » entre les échelons — qu'ils soient ou non administratifs (échelons local, régional, national, européen, mondial) — sur le mode de l'emboîtement ;

³³¹ L'ouvrage *Jeux d'échelles*, dirigé par J. Revel (1996), interroge ainsi la pertinence des changements de niveaux d'analyse en histoire, en anthropologie ou encore en sociologie. Les principaux questionnements se concentrent sur le niveau (d'analyse) « *micro* » conçu, soit comme le plus pertinent, étant celui qui engendre les analyses « *macro* », soit comme un niveau d'analyse parmi d'autres, dans le cadre de jeux d'interrelations scalaires.

- en termes de relations « horizontales », l'échelon spatial analysé étant en interaction avec d'autres espaces situés au même échelon, et non un espace isolé du reste de la réalité géographique ;
- enfin, en termes de relations plus « diagonales » ou transversales, au sein d'un système d'échelons. Dans cette perspective, la dynamique qui s'instaure réside non plus dans un emboîtement mais dans une dynamique d'interrelations croisées entre les échelons. Celles-ci peuvent même potentiellement constituer un nouveau type de spatialité, une sorte d'entre-deux scalaire.

Cette complexité multiscalair mobilise ainsi un jeu d'échelles spatiales qui n'est pas à concevoir sur le mode de l'imbrication des niveaux, mais plutôt sur un mode relationnel de jeux de forces entre ces niveaux. Ces forces assurent la dynamique d'ensemble de la mécanique scalaire, qu'il s'agit maintenant de tenter de décortiquer.

La mécanique scalaire en question est en fait d'autant plus complexe qu'elle mobilise une multiplicité non seulement de spatialités, mais aussi de temporalités. Les échelles de temps sont, en effet, une donnée essentielle à prendre à considération : tout espace, quelle que soit son échelle d'analyse, s'inscrit dans une temporalité qui est également pluri-niveaux. On peut ici songer à l'échelle des temporalités quotidiennes (DI MÉO, 1996), différenciées selon les individus, ou à la logique du développement local, fondée également sur une échelle de temps spécifique : celle du projet, articulant des héritages plus ou moins assumés (en caricaturant un peu : des grottes de Lascaux pour le Périgord noir, aux lendemains de la Réunification pour la Thuringe du Sud-Ouest...), des débats et des actions limités dans le temps pour plus d'efficacité, et des perspectives de développement sur le temps long, dans une logique de durabilité.

Il s'agit alors, en analysant les jeux d'échelles, d'« *imaginer des grilles de lecture originales mobilisant les échelles spatiales et les échelles temporelles, tout en n'oubliant pas que les acteurs ont théoriquement la capacité non seulement de jouer avec chacune d'elles, mais aussi de brouiller les cartes en jouant indifféremment du local au mondial et du court terme au long terme, le tout dans le désordre... mais un désordre apparent, où en fait rien n'est totalement laissé au hasard* » (GUMUCHIAN, PECQUEUR, 2007, p. 149). On retrouve ici l'idée que toute recherche mérite d'être nuancée en ce qu'elle n'est qu'un point de vue, une grille de lecture, sur une réalité forcément plus complexe. Ma perspective n'est pas exhaustive ; elle tente simplement, en recourant au jeu comme métaphore analytique, de décortiquer l'enchevêtrement des

échelles spatiales et temporelles dans la logique des projets étudiés, comme j'ai tenté de le faire dans mon analyse des systèmes d'acteurs locaux. Je propose trois horizons³³² d'analyse des jeux d'échelles intervenant dans la requalification des espaces locaux.

En partant des expériences de projet étudiées sur le terrain, j'analyserai tout d'abord, dans le chapitre VIII, les modalités de la dynamique multiscalaire de requalification. Elle passe à la fois par une imbrication d'échelons et par des interrelations entre ces échelons, le local étant alors soumis à des jeux d'échelles multiples, à la fois spatiales et temporelles.

À une deuxième échelle d'analyse, binationale (France et Allemagne) et plus théorique, je tenterai de synthétiser, dans le chapitre IX, l'ensemble des analyses effectuées jusqu'ici. Je mobiliserai, pour cela, une grille de lecture conceptuelle à double entrée, *entre*³³³ « territoires » et « réseaux » — deux notions évoquées de façon récurrente dans les chapitres précédents.

Enfin, et dans une perspective plus hypothétique, je tenterai de tracer quelques pistes d'analyse à (aux) l'échelle(s) européenne(s) en interrogeant l'idée d'un modèle (ouest-)européen de requalification locale (chapitre X)³³⁴.

³³² Au sens de trois échelles d'analyse, partant des terrains (chapitre VIII), pour élargir au cadre franco-allemand (chapitre IX) et au contexte européen (chapitre X).

³³³ Moins que les deux notions de territoire et de réseau en tant que telles, c'est surtout l'idée d'entre-deux, déjà évoquée dans la présentation de mes terrains (chapitre II) et en conclusion de la deuxième partie, qu'il me semble intéressant de creuser.

³³⁴ Les deux derniers chapitres peuvent être envisagés comme une synthèse et une ouverture pour l'ensemble de ce travail. Pour éviter les redondances, il a donc été décidé de ne pas ajouter une conclusion supplémentaire (pour la troisième partie) avant la conclusion générale.

Chapitre huitième

La dynamique multiscalaire de requalification des espaces locaux

La question des échelles est très souvent considérée comme un acquis en géographie, presque comme une tautologie : « *la notion de "changement d'échelle" sert parfois de signe de reconnaissance aux géographes* » (LÉVY, 2003d, p. 287). Associée d'abord à la cartographie comme un rapport de taille, de proportion entre la réalité géographique et la représentation cartographique³³⁵, l'échelle a commencé à être valorisée en tant que grille d'analyse géographique à partir des années 1980-1990, autour des réflexions associées aux *Concepts de la géographie humaine* (1984), ouvrage dirigé par A. Bailly, et à la *Géographie Universelle* (1990), dirigée par R. Brunet (VERDIER³³⁶, 2004). Dans les deux cas, il est bien mis en perspective que l'échelle s'applique à la fois à l'étude de la réalité géographique, en tant que point de vue sur cette réalité, mais aussi à la réalité elle-même, lorsqu'un processus local s'explique par des processus globaux, par exemple. Le géographe a ainsi à jouer avec ces deux dimensions : il porte un regard sur un espace et valorise une (ou plusieurs) échelle(s) d'analyse ; par ailleurs, cet espace est caractérisé par des processus intervenant à différentes échelles. Toute analyse géographique est ainsi nécessairement multiscalaire (FERRAS, 1995), comme l'évoque Y. Lacoste en 1976 dans *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre* : « *au plan de la connaissance, il n'y a pas de niveau d'analyse privilégié, aucun d'eux n'est suffisant (...). Il est donc indispensable de se placer aux autres niveaux d'analyse, en prenant d'autres espaces en considération* » (cité par N. Verdier, 2004, p. 48).

À partir de là, les jeux d'échelles s'inscrivent dans une dimension profondément relationnelle, que ces relations soient de complémentarité ou d'opposition. Dans le cadre de ma recherche, les échelons intervenant dans la dynamique de requalification

³³⁵ N. Verdier (2004, p. 27) cite notamment, en guise d'illustration, le *Précis de la géographie Universelle* du début du XIXème siècle, dirigé par C. Malte-Brun : l'échelle est « *la proportion entre l'image et l'objet représenté* ».

³³⁶ L'article de N. Verdier (2004), qui dresse un panorama de la notion d'échelles « dans quelques sciences sociales », et plus particulièrement en géographie, est particulièrement riche et intéressant. Je n'en retiens ici que quelques grands aspects. On s'y référera pour avoir un aperçu plus complet de l'historique de la notion d'échelle en géographie. L'article est accessible sur Internet : http://halshs.archives-ouvertes.fr/view_by_stamp.php?label=GEOGRAPHIE-CITE&langue=fr&action_todo=view&id=halshs-00104485&version=1

des espaces locaux et ceux qui sont mobilisés dans mes analyses peuvent aussi bien s'imbriquer qu'entrer en tension. Au point nodal de ces relations scalaires, une entité me semble alors essentielle à intégrer : celle de l'acteur, dont les jeux d'alliances ou de conflits impliquent une mobilisation différenciée des échelles de pouvoir et d'action. À cet égard, N. Verdier (2004, p. 49) cite notamment les travaux de J.-M. Holz (1977) :

Dans une approche de géographie économique, J.-M. Holz définit quatre "types d'acteurs" : ménages, entreprises, communes et État. Chaque type d'acteur ayant son échelle, la coexistence des acteurs entraîne la formation d'un espace stratifié. Le modèle n'est pourtant pas aussi simple puisque ces acteurs ne vivent pas en harmonie [et que chaque acteur mobilise, par ailleurs, plusieurs échelles].

Près de trente ans après l'article de J.-M. Holz, le début de l'ouvrage sur les acteurs dirigé par H. Gumuchian (2003) place la question des échelles au centre des analyses. Ainsi, selon les auteurs, les recompositions territoriales infra-étatiques et les expériences de projet en France impliquent la prise en compte d'une pluralité d'échelles, faisant intervenir des acteurs locaux, départementaux, régionaux, nationaux ou encore européens. Sur un plan plus méthodologique, il s'agit notamment, pour étudier les acteurs, de valoriser « l'entrée par le micro comme révélatrice du fonctionnement du macro », tout en admettant la « pluralité des échelles » pour « saisir l'objet étudié » (GUMUCHIAN *et al.* 2003, p. 7-8). Les jeux d'échelles que j'analyse dans ce chapitre et, plus généralement, dans cette troisième partie, sont ainsi indissociables des jeux d'acteurs et de projets évoqués précédemment.

L'ensemble de ces jeux s'inscrit dans une temporalité mouvante qu'il me semble également nécessaire de prendre en compte pour analyser la dynamique multiscale de requalification des espaces locaux. Comme le note C. Grataloup, dans l'article « L'individu géographique » de *Logiques de l'espace, esprit des lieux* (dirigé, en 2000, par J. Lévy et M. Lussault), « toute explication fondée sur une spatialité ou une temporalité pauvres rate la prise en compte de la sociétalité même. Ces pauvretés découlent surtout de l'absence d'articulation entre temps et espace » (p. 60). Dans le cadre de cette recherche, je ne mobiliserai la dimension temporelle qu'à l'échelle des projets et des acteurs intervenant dans la requalification des espaces locaux. La courte « temporalité » de la recherche doctorale implique, en effet, de laisser de côté d'autres aspects de l'analyse des jeux d'échelles temporelles, tels qu'une étude approfondie de l'historicité des sociétés locales, ou encore de l'usage, dans l'histoire des géographies

française et allemande, des principales notions que j'étudie³³⁷. Je privilégie donc, dans ce chapitre, une entrée par mes terrains de recherche et à travers les expériences de projets de développement. À cet égard, dans le Libournais, dans le Périgord noir et en Thuringe du Sud-Ouest, les projets mis en place par les acteurs locaux s'inscrivent dans des échelles diverses, parfois synonymes de tensions entre les échelons. La grille des jeux d'échelles que je mobilise vise alors à clarifier la complexité des interrelations scalaires à l'œuvre sur le terrain.

Dans une perspective spatiale, le local se caractérise par une « *co-spatialité* » associée, pour les acteurs locaux, à la « *capacité de jouir en même temps de plusieurs espaces de taille différente* » (LUSSAULT, 2007, p. 63). La dynamique de projet passe, en effet, par des imbrications et des interrelations entre les échelons, et entre les acteurs qui leur sont associés.

Parallèlement, une dimension temporelle intervient également, au moins à deux niveaux : celui de la temporalité de projet et celui de la temporalité actorielle. Des tensions sont alors susceptibles d'être identifiées également, dans le cadre d'une inter-temporalité.

8.1. Jeux d'échelles spatiales : entre imbrications, interrelations et « vides » scalaires

La mise en œuvre des projets de développement local, en France comme en Allemagne, s'insère dans un cadre spatial multiscalaire qui joue à différents niveaux.

Dans une logique « verticale », les processus intéressant un échelon concernent également les échelons supérieurs et inférieurs, que ce soit dans leur motivation, leur financement ou encore leur encadrement. Ainsi, l'émergence des espaces de projet s'effectue en lien (ou en opposition) avec les directives ou les financements supra-locaux (Département, Région/*Land*, État/*Bund*, Europe), et sur le support des structures infra-locales, communales ou intercommunales. On pourrait parler de logique *transcaltre*³³⁸ pour désigner, dans cette perspective, la dynamique verticale de mise en relations des échelons (par l'emboîtement).

Par ailleurs, les espaces de projet se construisent, dans une logique « horizontale », en relation avec d'autres espaces de projet de même niveau, et aussi dans une dynamique

³³⁷ La perspective épistémologique que j'évoque ici est malgré tout abordée dans le chapitre IX, au sujet des notions de réseau et de territoire.

³³⁸ Dans le sens que je lui donne, le terme « transcaltre » implique moins une interrelation qu'une transmission entre des échelons.

plus « diagonale » (non emboîtée) avec les niveaux supérieurs ou inférieurs. Cette dimension, que l'on pourrait qualifier d'*interscalaire*, se caractérise davantage par l'idée d'interrelations entre échelons, plutôt que par celle d'emboîtement.

8.1.1. Une logique *transcalaire* d'emboîtement d'échelons : imbrications spatiales et concurrences

Dans un double contexte de décentralisation en France, entre « *approfondissement* » et « *nouveau cycle* » (MARCOU, 2004), et de retour à une relative centralisation des compétences en Allemagne, autour d'un « *État fédéral unitaire* » (BENZ, 2001), les dynamiques de relations entre les échelons territoriaux sont sans cesse redéfinies. Paradoxalement, les analyses portant sur les mutations les plus récentes des politiques publiques mettent en évidence, en parallèle du souci de revalorisation de l'échelon local, une certaine réaffirmation des structures d'encadrement traditionnelles, étatiques notamment, que ce soit autour de la figure de l'État et du Département en France, et autour de celles des *Länder* en Allemagne. « *En France, une sorte de chef d'œuvre territorial a été réalisé par le système centralisé (...). Il a abouti de nos jours à un système ternaire de territoires emboîtés qui traduisent à la quasi perfection quelques principes fondamentaux* », l'État étant le « *garant de la solidarité* » nationale, les Départements « *réputés égaux* », et les Communes « *gages de toutes les libertés* » (FRÉMONT, 2006, p. 28). Avec l'acte II de la décentralisation³³⁹, la mise en question de ce modèle territorial paraît, *a priori*, impossible, « *tellement l'attachement aux territoires existants semble fort* » (*ibid.*, p. 33). Dans le même ordre d'idée, en Allemagne, les travaux d'A. Benz ou de H. Wollmann mettent bien en évidence une intensité croissante des régulations issues des échelles territoriales supérieures.

Tandis que le système local donne l'apparence d'une structure tout à fait décentralisée dans ses aspects administratifs et fonctionnels, il se révèle fort centralisé en ce qui concerne la régulation de ses activités par des règles législatives (...) mises en force par la Fédération, les Länder et l'Union Européenne (H. WOLLMANN, à paraître).

Le poids des échelles territoriales supérieures se fait-il sentir à ce point sur les expériences locales de projet analysées en Aquitaine et en Thuringe ? Remettent-elles

³³⁹ La révision de la Constitution le 28 mars 2003 et les lois qui suivirent (notamment la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales) renforcent les échelons régionaux et départementaux, tout en maintenant l'organisation territoriale pyramidale.

en cause les principes de la gouvernance et de l'autonomie locales ? Il semble que, dans cette perspective de l'imbrication des échelons, les jeux d'échelles présentent un certain nombre de blocages susceptibles de ralentir la dynamique de requalification.

8.1.1.1. *Des jeux de concurrences entre échelons territoriaux*

Certaines dynamiques observées sur les terrains de recherche illustrent bien ce poids renouvelé des échelons supérieurs. En effet, la logique des projets de développement local a parfois été vue comme une possible concurrence pour les Départements et les Régions en France, et pour les régions d'aménagement en Allemagne. Ces échelons ont alors pu en venir à tenter de ralentir la mise en œuvre des projets, comme dans le Pays du Périgord noir. En effet, dans la majorité des entretiens, le « Département » — terme cité beaucoup plus largement que celui de « Conseil général » — m'a été présenté comme un réel frein aux expériences locales de projet. Pour le chef de projet du Pays, les choses sont claires :

Pour le Département, il est de son ressort d'exercer une tutelle sur les collectivités locales. Le Pays a été vu comme une concurrence pour le département, comme l'émergence d'une tutelle locale sur les collectivités, et non comme ce qu'il est, autrement dit un élément participatif. Il y a une vraie capacité de nuisance du département », celui-ci étant inscrit dans « une philosophie différente, archaïque, illogique, à l'opposé de la logique de Pays. La Dordogne est le Département le plus difficile d'Aquitaine et le Périgord noir a les plus mauvais rapports avec le département.

La vision d'un autre technicien du territoire, travaillant à l'échelon régional, est plus nuancée : « les Pays de Dordogne ont largement été inspirés pas une vision départementale, sans que ça veuille dire qu'elle soit bonne ou mauvaise ». Mais, pour reprendre les analyses de J.-J. de Peretti dans le rapport Fouché (2006)³⁴⁰, les directives départementales ont constitué un véritable frein à la mise en œuvre du projet de Pays :

C'est en fait une association et non un syndicat qui a été créée à la demande du président du Conseil général (...). M. Jean-Jacques de Peretti a estimé que la répartition des pouvoirs était encore difficile à cerner entre départements, Pays et Communautés de communes (...). Dans le cas du Périgord noir, c'est le Département qui s'est opposé à ce que le Pays puisse disposer de la maîtrise d'ouvrage en insistant pour que la structure porteuse soit une association et non un syndicat intercommunal. Soulignant qu'en Aquitaine, la Région s'est résolument impliquée dans une politique de Pays, M. Jean-Jacques de Peretti a estimé que la diversité des approches (Région, Département, Pays) posait de réels problèmes en termes d'efficacité (...). En conclusion, il a donné l'exemple du pôle

³⁴⁰ Rapport accessible en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r05-430/r05-4302.html#toc44>.

touristique qui est en train de voir le jour au niveau du Pays du Périgord noir, en accord avec le Département et avec le soutien de la Région Aquitaine, sans que soit menacée l'autorité départementale (FOUCHÉ, 2006, p. 47-48).

Si cette concurrence entre les échelons du département et du Pays est moins prégnante en Gironde, elle se retrouve dans beaucoup d'autres départements et s'associe à une dynamique globale de concurrence renouvelée entre les différents échelons et entre les institutions situées à un même échelon, ainsi que l'explique A.-C. Douillet (2002, p. 44) :

Des politiques de développement différentes sont menées à tous les niveaux de gouvernement : Union européenne, État, Région, Département. Chaque niveau met ainsi en place sa propre formule tout en participant le cas échéant financièrement à la procédure mise en place par un autre niveau (...). Le développement parallèle de politiques de développement territorial répond aussi à une logique de concurrence et de positionnement réciproque entre institutions politiques, à des stratégies d'affirmation ou de défense.

Dans ce cadre, la Région Aquitaine se caractérise par une certaine expérience dans l'encadrement des expériences de développement local, notamment autour des PCD, Projets Collectifs de Développement (voir chapitre IV). Dans le même ordre d'idée³⁴¹, la région Rhône-Alpes a mis en place des Contrats Globaux de Développement (CGD)³⁴² qui correspondent à l'échelle des Pays. Or, si les Pays sont très peu nombreux en Rhône-Alpes (voir carte 20), la carte de ces CGD « ne laisse apparaître aucun vide » (DOUILLET, 2002). Ceci pourrait illustrer soit une volonté régionale de soutenir les expériences innovantes de développement local, soit, dans une perspective un peu différente, un « souci de couverture totale », une « emprise de la région sur son territoire » (*ibid.*, p. 44), sur une modalité de maillage et de découpage, somme toute très traditionnelle. Les « jeux de positionnements » (*ibid.*, p. 46) entre les échelons se caractérisent ainsi très souvent, du point de vue des acteurs qui les représentent, par un jeu de méfiance mutuelle :

*Pour les acteurs régionaux, l'enjeu est bien de pouvoir « exister » face à l'État à travers les actions menées (...); certains acteurs départementaux voient dans les politiques régionales une volonté d'empiéter sur leurs compétences (...); pour les élus aussi, le « territoire » est un enjeu d'importance (...). Il est l'assise du pouvoir politique, en tant que circonscription électorale et en tant qu'espace d'action légitime (*ibid.*).*

³⁴¹ Autres exemples : le Limousin a encouragé les regroupements de territoires sur lesquels étaient fondés les anciens Contrats Régionaux de Développement Local (CRDL) pour structurer l'espace régional en pays. De même en Midi-Pyrénées, avec les Contrats de développement territorial (CDT)

³⁴² Les CGD sont aujourd'hui devenus les CDRA (Contrats de développement de Rhône-Alpes).

Le poids réaffirmé des acteurs politiques dans la dynamique de requalification locale peut ainsi s'accompagner d'une réaffirmation des échelons supérieurs, en réaction à ces sursauts issus du local : il s'agit, en quelque sorte, de parvenir à les maîtriser...

En Allemagne, cette dynamique est un peu moins vivace, les projets de développement restant souvent relativement informels, notamment de par leur moindre territorialisation (voir chapitre V). Il n'en reste pas moins que des concurrences entre échelons ont pu être observées. On l'a déjà évoqué au sujet des visions divergentes de la « ville centrale » (voir chapitre VII), les acteurs de l'échelon local (Association de villes de Thuringe du Sud) souhaitant mettre en place un réseau de villes à fonction centrale, alors que les acteurs de la région de planification (échelon supra-local) en restent à une vision classique de la ville centrale comme un point unique. Au-delà de ces différences de point de vue, la question d'une possible concurrence entre l'échelon de la région de planification actuelle (sur deux villes-*Kreis* et quatre *Landkreise*) et celui d'une possible nouvelle région de planification (concernant la ville-*Kreis* de Suhl et les *Landkreise* de Schmalkalden-Meiningen et de Hildburghausen)³⁴³ a également été évoquée par l'une des personnes enquêtées (un aménageur) à l'échelle du *Land* de Thuringe. En effet, empêcher le réseau de villes de se constituer en *Oberzentrum*, c'était ainsi garantir la main-mise du *Land* sur cette partie du sud de la Thuringe, regardant davantage vers la Bavière. Ceci explique peut-être également les critiques formulées par A. Trauvelter, ministre de l'intérieur de l'État libre de Thuringe, à l'encontre de « réseaux de villes » non identifiés précisément, mais derrière lesquels pourrait, selon moi, se dessiner la figure de l'Association de villes de Thuringe du Sud :

*Es gibt die Auffassung, jede Planungsregion braucht ein Oberzentrum. Darüber muss man debattieren. Ich glaube auch, dass dann die Debatte aufhört, dass man für Städteverbände oberzentrale Einstufungen fordert, weil man dadurch mehr Geld erwartet*³⁴⁴ (Introduction de la conférence du 5 septembre 2003 sur l'aménagement de l'espace en Thuringe³⁴⁵).

Le poids du *Land* est, par ailleurs, d'autant plus fort qu'en Allemagne, les différences de législations et de visions du développement local diffèrent selon les États que sont les *Länder*. Chaque *Land* dispose, par exemple, de son propre ministère en charge de

³⁴³ Pour la localisation, se reporter à la planche cartographique ou à l'Annexe 4.

³⁴⁴ Certains voudraient que chaque région de planification dispose de sa propre ville centrale. Il faut que nous en débattions. Mais je crois également que le débat cesse, lorsque le classement des réseaux de villes en *Oberzentrum* n'est motivé que par l'attente de davantage de financements. Traduction personnelle.

³⁴⁵ THÜRINGER INNENMINISTERIUM, 2003, *Thüringer Raumordnungskonferenz. 5 September 2003, Volkshaus Sömmerda*, Erfurt, Thüringer Innenministerium, 104 p. Référence citée dans les sources.

l'aménagement et du développement local³⁴⁶. Les écarts de budgets entre les anciens et les nouveaux *Länder* impliquent aussi des politiques de développement plus ou moins facilitées, même si les aides nationales ou européennes viennent, en partie, contrebalancer les déséquilibres. D'une manière générale, au regard des mutations législatives les plus récentes, l'influence des échelons supra-locaux (Départements, Régions et État en France ; régions d'aménagement, *Länder* et *Bund* en Allemagne ; Union Européenne dans les deux cas) vis-à-vis des espaces locaux se manifeste par une diminution croissante du financement des projets, associée, paradoxalement, à un contrôle renforcé de ces projets. Ce contrôle est alors avant tout celui de l'échelon « méso » : la Région en France, le *Land* en Allemagne.

8.1.1.2. Le renforcement de l'échelon « méso » (Région en France, Land en Allemagne)

En France, c'est surtout l'échelon régional qui joue le rôle de régulateur de la dynamique de projet, dans le cadre des CPER, contrats établis entre trois échelons territoriaux : local, régional et national (parfois quatre, avec le département). Les deux dernières générations de CPER correspondent à deux types de contrats différenciés : les Contrats de Plan État-Région pour la période 2000-2006, et les Contrats de Projets État-Région pour la période 2007-2013.

Pour la période 2000-2006, la majeure partie des contrats de territoires signés entre les Régions, les Pays et les Agglomérations s'inscrivait (...) en partenariat avec l'État et leur durée s'alignait donc sur celle des CPER. Afin qu'ils aient une durée suffisante pour produire des effets, l'État a considéré que les contrats devaient être conclus avant le 1^{er} juillet 2005. Le mouvement de contractualisation s'est fortement accéléré dans les mois précédant cette échéance³⁴⁷ (ETD, 2007, p. 34).

La génération des contrats de projets, qui débute cette année, se caractérise par un souci de valorisation des dynamiques locales avec une moindre ingérence étatique. Toutefois, celle-ci va alors de pair avec un désengagement de l'État, notamment pour le soutien de l'ingénierie territoriale³⁴⁸, qu'il finançait en partie jusqu'alors. Les nouveaux CPER

³⁴⁶ Si l'on prend l'exemple de la Thuringe et de ses deux voisins occidental et méridional, il s'agit, pour la Thuringe, du ministère de la construction et de la circulation ; pour la Hesse, du ministère de l'économie, de la circulation et du développement du *Land* ; pour la Bavière, du ministère de l'économie, des infrastructures, de la circulation et de la technologie.

³⁴⁷ Le Pays du Libournais a signé son contrat dès le 9 avril 2004, le Pays du Périgord noir le 2 avril 2005.

³⁴⁸ D'après la circulaire de la DIACT du 23 janvier 2007. Les régions prennent toutes en charge une partie du financement de cette ingénierie. « *En Aquitaine, les taux de financement de l'ingénierie varient entre 15 et 25 % en fonction du potentiel fiscal et de la cotisation annuelle mobilisée par les Pays en faveur de l'ingénierie* » (ETD, 2007, p. 7).

s'ouvrent aussi, comme j'aurai l'occasion de le préciser dans le chapitre IX, sur de nouveaux espaces d'enjeux, tels que les Pôles d'excellence rurale et les Pôles de compétitivité, faisant intervenir la figure étatique dans une démarche de sélection de territoires, selon des critères de compétitivité. Enfin, la durée des projets se voit également potentiellement raccourcie :

Au-delà de 2007, et compte tenu des nouvelles modalités d'intervention de l'État en faveur des territoires, les politiques contractuelles des Régions avec les territoires sont désormais toutes indépendantes des échéances du CPER. L'Aquitaine, l'Auvergne, le Languedoc-Roussillon, les Pays de la Loire et la Picardie prévoient des contrats triennaux (ETD, 2007, p. 34).

Un nouveau schéma d'encadrement des projets tend ainsi à se dessiner, plaçant l'instance régionale, notamment dans le cadre des Pays, au cœur du dispositif. Chaque Région, en lien avec sa propre politique régionale, propose des modalités différenciées d'encadrement et de soutien aux projets locaux qui, dès lors, se voient de plus en plus dépendants du contexte régional dans lequel ils évoluent. Les extraits des analyses d'ETD (texte 15) synthétisent les récentes mutations des politiques régionales (aquitaines notamment), et interrogent bien la question des relations entre les échelons territoriaux.

Texte 15. Caractéristiques et enjeux des politiques régionales vis-à-vis des projets de développement (2007-2013)

Extraits des analyses d'ETD (2007)

« Les Régions subordonnent parfois le financement de certains types d'opérations à la réalisation de schémas territoriaux : la Région Midi-Pyrénées encourage les territoires à réaliser des schémas en matière d'économie, d'habitat ou de culture afin de faire apparaître la cohérence des approches sectorielles et leur adéquation avec le projet de développement. Selon la même logique, les Régions Languedoc-Roussillon et Aquitaine ne financent les actions de certaines thématiques (par exemple zones d'activités, équipements culturels ou sportifs) qu'à la condition qu'une étude préalable portant sur l'élaboration d'un schéma territorial ait été conduite. Cette étude est financée à hauteur de 50 % par la Région » (p. 13).

« L'Aquitaine organise ses priorités autour d'un triptyque : économie, logement et habitat » (comme la majorité des régions françaises). « Dans sa nouvelle politique territoriale votée en 2006, le conseil régional met l'accent sur ces trois priorités ainsi que sur la valorisation et l'identité du patrimoine » (p. 15).

« En Région Aquitaine, pour les Pays, le développement économique est prépondérant avec une affectation de 53 % des financements (cette thématique comprend les zones d'activités, le commerce et l'artisanat, l'agriculture, le tourisme et l'emploi-formation). Viennent ensuite les services avec 23 %, l'habitat et le logement avec 7 %, l'identité des territoires avec 4 % » (p. 17).

« En se mettant en retrait dans l'exercice contractuel territorial, l'État risque de laisser Régions et Départements seuls face aux territoires. Au-delà de la question de la répartition des compétences, l'enjeu pour la Région est celui de la lisibilité de sa politique territoriale, notamment en ce qui concerne les Pays : comment être un

partenaire actif du développement des territoires lorsque des Départements tendent à renforcer leurs dispositifs de soutien aux intercommunalités, voire même aux Pays ? (...). Les Régions peuvent-elles et souhaitent-elles contrebalancer la nouvelle posture de l'État qui concentre ses interventions sur les espaces à enjeux, les métropoles et les agglomérations, en privilégiant dans les CPER les projets d'envergure nationale et en mettant l'accent sur la compétitivité et l'attractivité des territoires ? Du fait de l'impact financier que représentent pour le budget des conseils régionaux les grands projets d'aménagement du territoire - infrastructures ferroviaires, portuaires ou aéroportuaires (...), etc. - la place des politiques de développement territorial risque d'être remise en question. D'autant que, dans ce contexte, une logique équiementière, voire procédurale, peut prendre le pas sur la logique ascendante qui sous-tend la notion de développement local. Le soutien des territoires de projet est donc plus que jamais un pari à la fois politique et technique, dépendant de la capacité des acteurs locaux à créer de l'activité, des emplois, des services et à réduire les inégalités territoriales » (p. 34).

Ces nouvelles évolutions « conduisent de plus en plus de conseils régionaux à afficher clairement des priorités thématiques qu'ils souhaitent voir prises en compte dans les contrats passés avec les territoires de projet. Ces derniers ont alors à faire l'exercice difficile d'une mise en cohérence de leurs propres orientations stratégiques avec les priorités affichées respectivement par la Région, le Département et l'État à travers ses appels à projets. Certes, pour nombre de contrats de la précédente génération qui tenaient encore beaucoup du catalogue, l'obligation de répondre aux priorités de la Région a le mérite de recentrer le contenu des contrats. Généralement, cette exigence ne concerne qu'une partie du contrat et la question réside alors dans la répartition entre la part dédiée aux priorités régionales et celle qui est laissée « libre d'emploi » ; cette dernière variant selon les Régions de 20 % à 50 % (...). En résumé, la question est de savoir si les territoires de projet doivent être des relais des politiques régionales ou si ces dernières doivent être élaborées pour partie en fonction des enjeux et besoins des territoires. Ce qui renvoie aux finalités et modalités du dialogue entre conseil régional et territoires » (p. 35).

Source : ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT (ETD), 2007, « Politiques territoriales régionales », *Les notes d'ETD*, Juin 2007, 36 p.

Le texte 15 met bien en évidence les dynamiques ambiguës qui sont en train de se jouer autour de ces contrats de projets. Elles se manifestent, schématiquement, par un retrait de l'État vis-à-vis des projets de Pays, mais aussi un certain retour dans le cadre des Pôles d'excellence rurale ou des Pôles de compétitivité, comme j'y reviendrai dans le chapitre IX. Parallèlement, la Région affirme son rôle dans l'encadrement, le financement et la régulation des projets mis en place à l'échelon local. Les Départements jouent parfois un rôle central également, comme on a pu le voir à travers l'exemple du Périgord noir et de la Dordogne. La mécanique transcalaire qui se dégage est ainsi celle d'une imbrication renouvelée des échelons territoriaux, dans un cadre, certes, plus décentralisé que précédemment, mais avec une dynamique endogène largement encadrée par les exigences régionales et/ou départementales.

Il me semble que ces évolutions sont très proches de celles que connaît l'Allemagne, autour du renforcement de l'échelon des *Länder*, le poids de ces derniers

étant, dans le cadre du modèle fédéral (voir chapitre III), ancré sur des héritages encore plus marqués d'intervention que dans le cas français. C. Diller (2002, p. 150) exprime bien cette idée lorsqu'il confronte l'aspect informel des projets de développement aux structures institutionnalisées des échelons territoriaux emboîtés. En analysant les expériences de projets mises en place en Allemagne, il note que leur succès est en fait largement dépendant de leur encadrement par le *Land* :

Was macht regionale Kooperationen erfolgreich? Vertikale Integration. Regionale Kooperationen müssen richtig in den Politiken der übergeordneten Ebenen (in der Regel der Bundesländer, zunehmend der EU) eingebunden werden (...). Regionale Kooperationen funktionieren wahrscheinlich am besten, wenn sie am „seidenen Zügel“ der Landespolitik gehalten werden » (DILLER, 2002, p. 150)³⁴⁹.

Notons toutefois que cet ancrage au *Land* peut aussi avoir des effets pervers, notamment en ce que les marges de manœuvre locales dépendent de plus en plus de cet échelon de référence :

Sous l'effet d'une régulation excessive par les réglementations fédérales des Länder (...), les collectivités locales se trouvent (...) de plus en plus entravées par un flux des dispositifs législatifs et normatifs. Cette « sur-régulation » menace d'étouffer l'autonomie locale (WOLLMANN, 2004, p. 138).

Comme en France, la dynamique scalaire qui se dégage semble bien être celle d'une imbrication croissante des échelons territoriaux, et d'une revalorisation des logiques descendantes, nécessaires au « bon » fonctionnement des projets. Les différences de législations entre les *Länder* impliquent, encore plus qu'en France, des modalités diverses d'encadrement des projets. Le texte 16 synthétise les grandes lignes de la politique de développement régional conduite par le *Land* de Thuringe. Il s'agit d'extraits des principes directifs du *Land* de Thuringe pour le soutien au développement régional sur la période 2007-2011. Ils mettent en évidence le poids du *Land* dans le subventionnement et l'encadrement des projets – un poids qui était déjà réel précédemment, dans la logique du modèle fédéral. Les évolutions sont ainsi peut-être moins brutales que dans le cas français, mais elles vont bien dans le sens de l'affirmation de l'échelon « régional » (au sens d'intermédiaire entre le local et le national).

³⁴⁹ Qu'est-ce qui fait le succès d'une coopération régionale ? L'intégration verticale. Les coopérations régionales doivent être bien reliées aux politiques des échelons supérieurs, en général les *Länder*, et de plus en plus l'Union européenne (...). Ces coopérations régionales fonctionnent mieux quand elles sont attelées aux rênes de la politique du *Land*. Traduction personnelle.

Texte 16. La politique régionale du Land de Thuringe (2007-2011).

« *Freiwillige interkommunale Kooperationen sollen zur Umsetzung der Ziele des Landesentwicklungsplans Thüringen und der Regionalpläne für die regionale Entwicklung beitragen* » (Art. 1.1, p. 1)

Les coopérations intercommunales doivent, à des fins de développement régional, contribuer à la réalisation des objectifs du Plan de développement régional de Thuringe et des Plans régionaux.

« *Insbesondere sollen die Aktionsräume der regionalen Entwicklung, Stadt-Umland-Räume und Teilräume mit besonderen Problemlagen (...) gefördert werden, in denen sich bereits Gebietskörperschaften für ein kooperatives Zusammenwirken (...) entschieden haben* » (Art. 2.6, p. 2)

Plus particulièrement doivent être soutenus (par le Land) : les espaces d'action associés au développement régional, les espaces périurbains, et les espaces en difficulté au sein desquels les collectivités locales ont décidé de mettre en œuvre des actions coopératives.

« *Zuwendungen können nur für solche Leistungen gewährt werden, an deren Realisierung der Freistaat Thüringen ein erhebliches Interesse hat, die die Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachten (...) und die die staatlichen Planungsziele der obersten Landesbehörden (Fachplanungen) beachten und einbeziehen* » (Art. 3.1, p. 3)

Les subventions (par le Land) seront garanties pour les réalisations :

- dans lesquelles le Land trouve un intérêt majeur,
- qui suivent les objectifs de l'aménagement national et de la planification du Land,
- qui veillent à respecter et à intégrer les objectifs de la planification des hautes autorités du Land (planifications thématiques).

Source : THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU UND VERKEHR, 2006b, *Thüringer Richtlinie für die Förderung der Regionalentwicklung (Januar 2007 – Dezember 2011)*, 7 p. Référence indiquée dans les sources. (Traduction personnelle)

En France comme en Allemagne, le « désencadrement »³⁵⁰ des espaces locaux faisait figure d'un idéal à atteindre, non seulement pour les acteurs investis dans ces expériences (voir chapitre VI), mais aussi d'après les textes-cadres de l'aménagement, valorisant un développement endogène des territoires (voir chapitre IV). Mais paradoxalement, la relative souplesse laissée aux acteurs locaux n'a fait qu'entretenir des structures d'encadrement déjà bien ancrées, à tous les échelons territoriaux. Une fois le projet collectif mis en place, à qui s'adresser pour mettre en œuvre le développement, sinon aux acteurs institutionnels ayant une pratique de l'aménagement dans ses formes traditionnelles : départements et régions en France, *Kreise*, région de planification et *Länder* en Allemagne ? Aucune réforme territoriale n'a accompagné les mutations souhaitées dans la pratique du développement. Les communes, les cantons et les arrondissements/*Kreise* sont maintenus aux côtés des structures les plus souples que sont les Pays et les *Regionen*. L'idéal du désencadrement s'est ainsi trouvé assez rapidement confronté à la réalité de l'encadrement de l'échelon local par les échelons supérieurs.

³⁵⁰ En relation avec mes thématiques de recherche, l'idée de « désencadrement » évoque une dynamique de sortie des cadres traditionnels (modèle des territoires institutionnels emboîtés), en lien avec l'optique de la gouvernance locale en France, régionale en Allemagne.

8.1.1.3. *Les échelons « infra » (communes et structures intercommunales) : entre coopération nécessaire, concurrences et incompréhensions*

Toujours en termes d'imbrications d'échelons, mais à l'échelle la plus fine, celle des communes et des intercommunalités, une autre concurrence apparaît entre ces structures « infra » (Communautés de communes/*Verwaltungsgemeinschaften*³⁵¹) et la structure supérieure de projet (Pays/Projet de développement régional). En France, les Communautés de communes, principales contributrices au fonctionnement du Pays, sont un échelon essentiel de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets (voir chapitre VI). Elles pourraient être considérées à la fois comme des intercommunalités de gestion et de projet, ayant elles-mêmes en charge, comme le Pays, la constitution de projets de développement à leur échelle. Mais la superposition de ces deux structures émergentes aboutit très souvent à une certaine confusion dans l'esprit des personnes enquêtées, surtout en ce qui concerne les élus des petites communes ou les représentants de la société « civile ». Les leaders politiques ont conscience de cette difficulté, comme me l'a expliqué le président du Pays du Libournais : en ce qui concerne les relations entre le Pays et les Communautés de communes, c'est un peu « *"la politique du grand écart", pour reprendre le titre d'un article de Sud Ouest* ». Si les Communautés de communes portent le projet de Pays, chacune a elle-même son propre projet de développement, que le Pays doit tenter de coordonner, sans froisser les susceptibilités et en essayant de répondre au mieux aux besoins de chacun. Dans le Libournais, fortement marqué par l'activité viticole (voir chapitre II), « *le vin a pollué le débat : des communes ont voulu se tourner vers des espaces nobles (Saint-Émilion) plutôt que vers Castillon-Pujols (qui n'a que l'appellation Bordeaux Supérieur)* », selon le maire de Castillon-la-Bataille. La mise en œuvre des Communautés de communes elle-même demande un effort pour les élus communaux : comme me l'a expliqué le maire de Génissac, pour beaucoup d'élus, notamment de petites communes, « *le problème, c'est qu'il se passe déjà beaucoup de choses dans une commune, alors quand on passe à la Communauté de communes, ça complique, et il y a encore le Pays qui se greffe là-dessus...* ». À partir de là, et au-delà de cette confusion, une certaine concurrence est susceptible d'émerger entre les Communautés de communes, mais aussi entre celles-ci et le Pays. Les Communautés de communes sont des structures formalisées, disposant de la capacité financière pour mettre en œuvre le projet de Pays, ainsi que de la maîtrise

³⁵¹ Voir la fin du chapitre III où, dans l'analyse des recompositions territoriales, les questions intercommunales sont évoquées.

d'ouvrage. Transposer celle-ci au Pays lui permettrait, certes, de se renforcer et d'assurer une meilleure coordination des actions, mais « *cette nouvelle organisation entraînerait logiquement la suppression des autres syndicats intercommunaux intervenant dans le champ de compétences du Pays* »³⁵², selon J.-J. de Peretti, maire de Sarlat, dans le rapport Fouché (2006, p. 47-48). Or, cette nouvelle organisation paraît pour le moment inimaginable, le rapport de force entre Pays et Communautés de communes se faisant au profit des secondes, tant dans les moyens, les structures et même la reconnaissance, de la part des habitants, dont elles disposent³⁵³.

En Allemagne, les intercommunalités de gestion, incarnées notamment par les communautés administratives (*Verwaltungsgemeinschaften*), ne sont souvent conçues que comme une étape avant une fusion communale. Les intercommunalités de projet ont, par contre, un rôle beaucoup plus important — qu'elles s'établissent sous la forme de réseaux (associations de villes) ou sous une forme plus territorialisée (Rhön, Forêt de Thuringe). Il n'en reste pas moins que, comme en France, une réelle confusion est apparue dans l'esprit des acteurs locaux, notamment dans les fonctions que les communes, les communautés administratives et les intercommunalités de projet ont à exercer les unes par rapport aux autres. Ainsi, comme me l'a expliqué le manager régional de l'Association de villes de Thuringe du Sud (*Städteverbund Südthüringen*), « *il y a une concurrence entre le Städteverbund et les structures classiques que ce soit les Kreise ou les communes. Il y a surtout un problème de répartition des tâches* ». À l'échelon de la région d'aménagement, les structures communales m'ont été présentées, par le responsable, comme synonyme d'une certaine inertie administrative, voire d'un frein à la logique du développement régional : « *Le problème, c'est que l'administration communale parle trop peu avec l'économie ; elle est aussi vue comme trop lente, à cause de la bureaucratie* ». Comme en France, la question des concurrences entre les échelons m'a été très souvent évoquée comme un frein à la mise en œuvre des projets. Le responsable du développement régional dans le *Landkreis* de Schmalkalden-Meiningen a ainsi critiqué la possibilité que le *Städteverbund* puisse « *constituer un contrepoids face au Landkreis* » : dans l'Association de villes (*Städteverbund*), « *quand les maires s'unissent, ils peuvent faire face au Landrat* », ce qui constitue, certes, selon cet acteur, un bien pour les débats et la démocratie locale. Mais « *il y a des conflits*

³⁵² Ce point de vue est critiquable, dans la mesure où les compétences effectives des Pays et des Communautés de communes sont bien différenciées. Il illustre toutefois bien l'idée de concurrence entre ces deux échelons locaux.

³⁵³ La Communauté de commune est, en effet, une entité locale qui est largement plus visible sur la scène locale. Elle est une interlocutrice privilégiée des populations, de par les compétences dont elle a la charge. Le Pays revêt, à cet égard une dimension plus symbolique : il reste avant tout un espace de projets.

nombreux sur le plan de l'aménagement : le maire n'a un pouvoir que sur son territoire, le Landrat [élu d'arrondissement (*Landkreis*)] sur les villages qui sont autour. C'est, par exemple, le *Landkreis* qui s'occupe des réseaux d'écoles. Les communes n'ont pas leur mot à dire ». Si, par leur regroupement dans le projet de réseau de villes, ces communes en viennent à se faire entendre, cela est un bien à condition qu'elles parviennent elles-mêmes à parler d'une seule voix. Or, « au niveau régional, il existe des maires qui ne sont intéressés que par leur propre développement » et « d'autres ne voient pas d'intérêt dans le développement régional », d'après le responsable du développement régional dans le *Landkreis* de la Wartburg. Ces témoignages rejoignent ainsi l'idée, rencontrée également sur les terrains français, que certaines communes peuvent se poser comme un frein au développement local.

À travers l'exemple des terrains de recherche, j'ai tenté de mettre en évidence l'idée que, dans une optique transcalaire, les projets mis en œuvre à l'échelon local relèvent avant tout de l'imbrication des échelons, avec un poids renforcé de l'échelon « méso », et une certaine confusion à l'échelon « infra ». Cette perspective n'est pas très optimiste vis-à-vis de la logique du développement local. Elle considère que, dans la continuité de l'affirmation des territoires et des acteurs institutionnels (voir chapitres V, VI et VII), les jeux d'échelles s'effectuent de plus en plus dans une logique descendante, l'échelon local se voyant relégué au point d'aboutissement des politiques régionales. Il s'agit naturellement de nuancer cette idée, dans la mesure où l'imbrication des échelons implique en fait des relations à double sens entre les niveaux territoriaux. Le déséquilibre apparent de ces relations, tel qu'il vient d'être présenté jusqu'ici, est contrebalancé par des jeux de forces relevant non plus d'une transcalarité mais plutôt d'une interscalarité.

8.1.2. Une logique *interscalaire* de relations entre échelons : interrelations systémiques et « vides » spatiaux

Afin de mieux saisir la complexité des jeux d'échelles mobilisés dans la requalification des espaces locaux, je propose de compléter cette première grille de lecture, verticale, des relations entre les échelons (*transcalarité*) par une autre grille, à la fois horizontale et diagonale, insistant davantage sur les interrelations que sur les imbrications scalaires (*interscalarité*). En effet, il me semble que, dans la logique de projet, les relations entre les niveaux territoriaux se nouent dans une mécanique qui

relève non seulement de l'emboîtement d'échelons, mais aussi et surtout de l'interrelation, dans la mesure où ces jeux d'échelles s'articulent à des jeux d'acteurs, eux-mêmes interrelationnels. La *transcalarité* a été précédemment associée à une dimension transversale et verticale de mise en relation entre des échelons. L'*interscalarité* serait plutôt, dans mon optique, fondée sur les interrelations entre les échelons, dans une dimension à la fois horizontale et « diagonale ». Elle se rapporte, en effet, aussi bien à des espaces situés au même échelon d'analyse et qui sont en interrelation (dimension horizontale) qu'à des espaces situés à des échelons différents, non nécessairement imbriqués, mais également en interrelation (dimension diagonale).

8.1.2.1. Imbrications, réseaux et systèmes d'échelons

Pour clarifier cette grille de lecture, j'ai tenté de schématiser (figure 21) ce que l'on pouvait entendre par l'idée de jeux d'échelles. Trois entrées me sont alors apparues possibles.

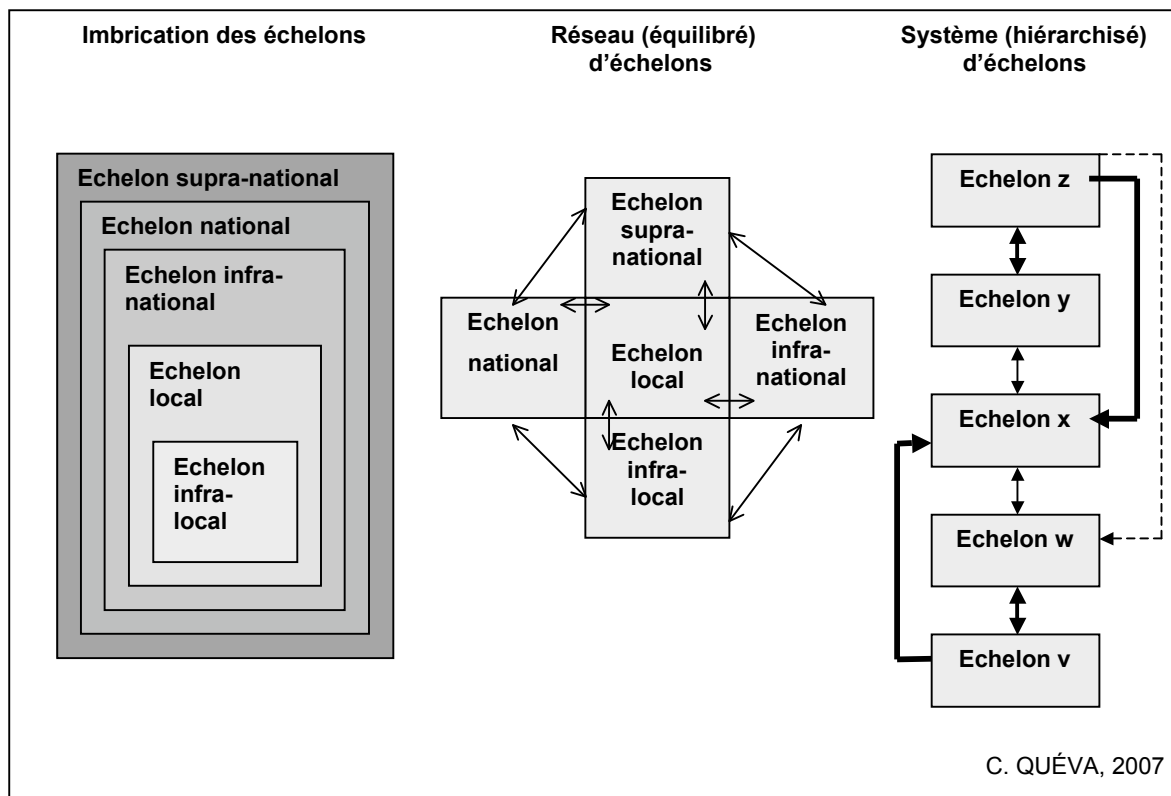
On peut tout d'abord considérer, comme cela a été fait précédemment, que les échelons sont imbriqués les uns dans les autres, les interdépendances entre les échelons résultant de cette imbrication.

Dans une perspective plus réticulaire, et un peu idéale, chaque échelon pourrait plutôt être considéré comme l'élément d'un réseau équilibré d'échelons, où chacun jouerait un rôle essentiel, assurant l'équilibre d'ensemble de la mécanique scalaire.

Dans une optique plus « réaliste », on peut toutefois considérer que ce réseau est nécessairement marqué par un certain degré de hiérarchisation entre les échelons, auquel cas l'on parlerait alors de système d'échelons. C'est cette dernière perspective que je propose d'explorer, avec l'idée qu'elle complète, sans la contredire, l'idée de l'imbrication des échelons, évoquée précédemment.

Si la dynamique multiscalaire de requalification locale se fonde sur des interrelations au sein d'un système d'échelons, ces échelons sont à envisager dans une optique dynamique et non statique : l'échelon local, par exemple, peut d'abord être un rouage délaissé, avant d'être valorisé, puis de nouveau mis à l'écart, etc. D'où le choix de ne pas qualifier les échelons intervenant dans le système représenté dans la partie droite de la figure 21 (échelons x, y, etc.). Je précise qu'il ne s'agit là que d'une représentation simple qui constitue, pour le moment, plus un cadre théorique d'analyse qu'une grille d'explication à proprement parler.

Figure 21. Approche schématique des dynamiques scalaires : imbrications, réseaux, et systèmes d'échelons



8.1.2.2. Une logique interscalaire « horizontale » : les interrelations entre les espaces d'un même échelon

Dès mon travail d'enquête, j'ai eu le souci d'interroger les relations des espaces de projet que j'étudiais avec leur « environnement », ou plutôt avec les espaces de projet voisins (voir tableau 1). J'ai pu constater très rapidement que les relations horizontales étaient peu mises en valeur dans le discours des acteurs locaux qui ont été enquêtés, que ce soit en France ou en Allemagne. La dynamique de projet concerne, selon eux, et logiquement, avant tout un espace local dans sa singularité, dans sa « cohérence » fonctionnelle ou identitaire (voir chapitre V), en lien avec les consignes législatives et les attentes locales : les acteurs locaux agissent surtout pour l'espace qu'ils connaissent. Il s'agit donc, pour ces acteurs, de définir un projet spécifique pour un espace spécifique. La requalification locale passe avant tout par l'émergence et l'affirmation d'un espace local (celui des Pays et celui des Projets de développement régional), présenté et perçu comme cohérent et pertinent pour l'action. Mais, dans la réalité des actions et la mise en œuvre concrète du projet, cette singularité locale perd de son sens, en ce que l'espace concerné par le projet n'est jamais isolé. Tout espace de projet est inscrit à la fois dans une transcalarité et une interscalarité. En effet, il est marqué par les

influences des échelons supérieurs et inférieurs dans lesquels il est imbriqué (voir *supra*), mais aussi par celles des espaces voisins : la CUB (Communauté urbaine de Bordeaux), par exemple, a des extensions périurbaines jusque dans le Libournais ; le Périgord noir est intégré dans des circuits touristiques avec le Quercy ; les villes de Thuringe du Sud et la ville universitaire d'Ilmenau coopèrent de plus en plus en termes de formation, etc. Par ailleurs, l'espace de projet voit naître et se développer des lignes de force et des dynamiques propres, susceptibles d'agir sur les espaces voisins et sur ces échelons supérieurs et inférieurs.

Dans la formulation des projets, à la lecture des Chartes et au terme des entretiens, la prise en compte des espaces voisins est une nécessité reconnue par les acteurs locaux, souvent dans une optique de différenciation (contre la CUB, contre le Grand Bergeracois, contre le réseau de villes de Thuringe de l'Ouest, contre Erfurt et la Thuringe centrale, etc.) ou, plus rarement, de coopération (projets d'aménagement ou de développement concertés). Dans les faits, cette coopération « horizontale » est, en effet, bien souvent inexistante. En Allemagne, par exemple, si la Rhön est un projet à cheval sur trois *Länder*, l'espace du projet reste bien celui des paysages de la Rhön, non la vallée voisine de la Werra, par exemple, et encore moins la Forêt de Thuringe, comme me l'a expliqué le responsable technique du Groupe de travail régional de la Rhön (ARGE-Rhön) : « *la Forêt de Thuringe est un espace voisin avec lequel on travaille*³⁵⁴, *mais dans lequel on ne veut pas être intégré. On regarde plutôt vers l'Ouest et le Sud* ». La vision est encore plus tranchée chez les managers régionaux de la Rhön thuringienne : « *il faut qu'on se distingue de la Forêt de Thuringe. La Rhön doit garder une identité : ça a été décidé politiquement* ». On retrouve une perspective semblable dans le Périgord noir, où la coopération avec les autres Périgords (Pays du Périgord vert et du Grand Bergeracois notamment) — les « *Périgords pauvres* », pour reprendre une expression de l'une des personnes enquêtées — est loin d'être une réalité. La richesse et la notoriété de Sarlat et du Périgord noir font que le territoire se suffit en quelque sorte à lui-même... Certains aspects du projet impliquent toutefois une nécessaire coopération, comme pour l'aménagement de la rivière Dordogne, qui borde le Pays du Libournais (Gironde) et le Pays Grand Bergeracois (Gironde). Ainsi que l'explique le site du Pays du Libournais, « *une volonté commune forte s'est affichée afin de faire de la rivière Dordogne un élément fondamental et structurant pour les Pays du Grand Bergeracois et du Libournais. C'est dans cet esprit que ces deux Pays, avec*

³⁵⁴ Je n'ai pas eu beaucoup plus d'éclaircissements sur ce travail en commun...

l'établissement public EPIDOR (Établissement public interdépartementale Dordogne), ont élaboré le *Contrat de Rivière Dordogne Atlantique* » (contrat signé en février 2006). Dans une perspective semblable, la Charte forestière du territoire du Sud-Périgord a été signée par le Pays du Périgord noir et le Pays voisin du Grand Bergeracois. D'une manière générale, le Libournais semblait toutefois, au moment des enquêtes, prendre davantage en compte les territoires voisins que le Périgord noir : le Grand Bergeracois (pour la mise en œuvre du SCOT³⁵⁵), la Haute Gironde (liens de connaissance entre les leaders³⁵⁶), voire la CUB (volonté de résister aux extensions métropolitaines).

On peut malgré tout parler, dans l'ensemble des projets analysés, d'une réelle faiblesse des relations interscalaires horizontales ou, pour reprendre le terme de C. Diller (2002), d'une faible « *intégration horizontale* »³⁵⁷. Il s'agit là d'un paradoxe, dans la mesure où la situation intermédiaire des espaces étudiés (voir chapitre II) aurait pu être le gage d'interrelations plus marquées que dans le cas d'espaces périphériques, par exemple. H. Roth (2006, p. 3) considère ainsi que l'une des caractéristiques centrales des espaces intermédiaires ou d'entre-deux est que « *les interdépendances avec les espaces voisins sont fortes, mettant en jeu des effets d'influences et d'ombres portées* ». Malgré de nombreux caractères d'intermédiation (par leur situation, leurs fonctions, leur nature ni totalement urbaine, ni totalement rurale), les terrains de recherche se sont vus associés à des projets de développement qui semblent les avoir ancrés sur la valorisation de spécificités territoriales et un souci de différenciation vis-à-vis des espaces voisins. Dans la mise en œuvre des projets, l'idée d'interscalarité horizontale est peu valorisée par les acteurs locaux dans la dynamique de projet. Elle a, de ce fait, été également peu analysée dans le cadre de cette recherche, partant du local, des acteurs et de leurs projets. Mais, en termes d'approche, l'idée d'interscalarité horizontale, faisant partie intégrante de l'analyse des jeux d'échelles, permet toutefois d'ores et déjà de nuancer un peu le modèle de stratification des échelons, que l'on associe généralement à l'approche multiscalaire.

³⁵⁵ La loi oblige que, dans le cadre d'un Schéma de Cohérence Territoriale, les espaces voisins soient consultés et pris en compte.

³⁵⁶ L'existence de relations interscalaires horizontales m'a très souvent été expliquée par les relations entre les acteurs, ou plutôt entre les leaders : les liens de confiance (Haute-Gironde), les querelles de personnes (Entre-deux-Mers), ou les différences de bord politique jouent apparemment fortement, comme au sein-même du Pays.

³⁵⁷ L'intégration horizontale va de pair, selon C. Diller, avec l'intégration verticale (relations entre les échelons). Avec l'idée d'intégration horizontale, C. Diller évoque surtout les relations entre les acteurs au sein d'un espace, à un échelon particulier, espace qui doit être suffisamment large pour être opératoire : « *In jedem Fall muss eine ausreichende Zahl von regionalen Akteuren in die Kooperation eingebunden sein* » (DILLER, 2004, p. 149).

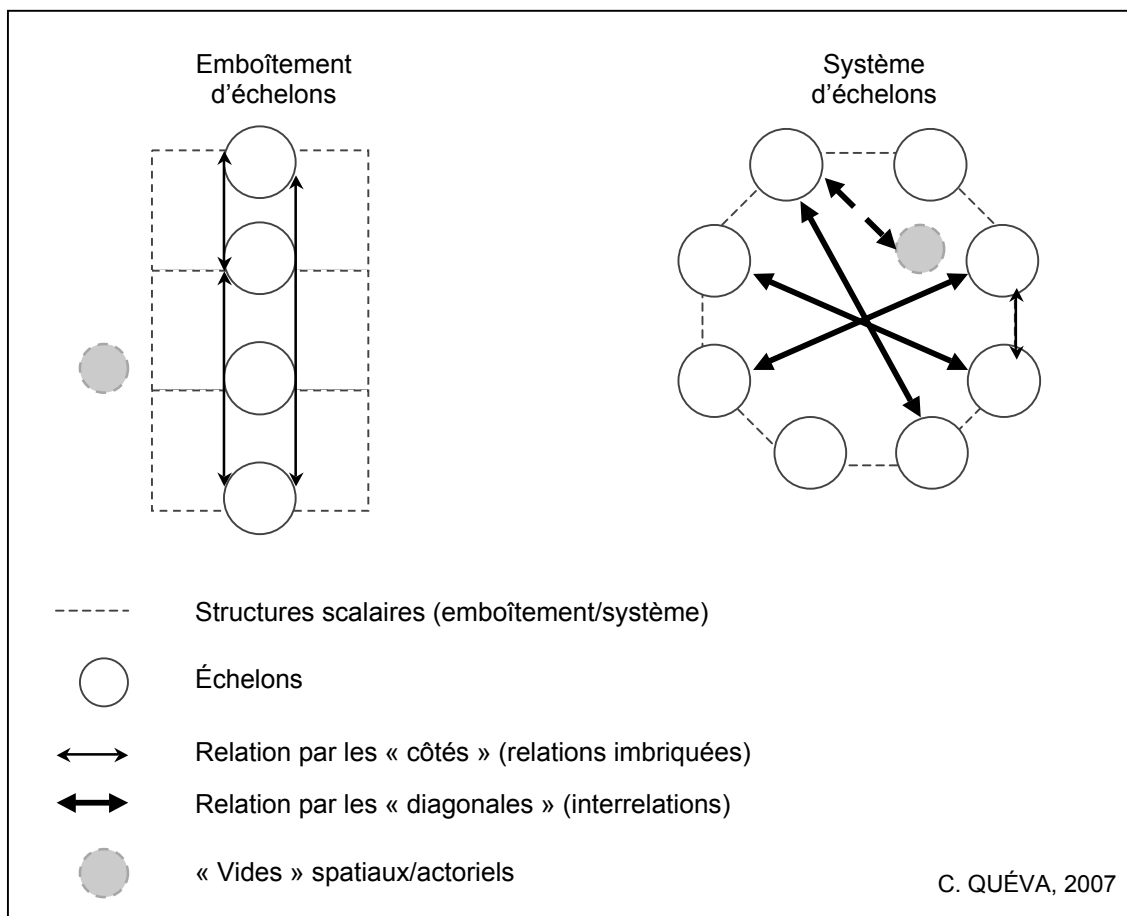
8.1.2.3. *Une logique interscalaire « diagonale » : les interrelations croisées entre les échelons*

L'autre versant de l'interscalarité à prendre en compte est celui de relations « diagonales » entre les échelons. Le terme qualifie ici avant tout des relations non emboîtées. La diagonale est, en géométrie, un segment qui relie, dans un polygone, deux sommets consécutifs (non reliés par un côté). L'idée de diagonale s'applique ainsi davantage à un système plutôt qu'à un emboîtement d'échelons, dans lequel les relations entre ces échelons s'effectuent plutôt par les « côtés », comme l'illustre la figure 22. Dans un système scalaire³⁵⁸, les relations entre les échelons peuvent être également de ce type, l'imbrication et les hiérarchies n'étant pas pour autant évacuées. Mais les relations diagonales sont une donnée supplémentaire qui assure au système sa dynamique d'ensemble. Ces relations sont, en outre, moins « formalisées » que dans le cadre d'une stratification d'échelons, dans la mesure où tout système est dynamique, en perpétuelle évolution. D'ailleurs, les relations diagonales peuvent aussi faire référence à l'idée de relations « en diagonale », l'expression désignant, notamment dans le cadre de l'activité de lecture, une lecture rapide, non approfondie. Il me semble que cette perspective de relations informelles entre les échelons (relations en diagonales) rejoint également l'idée de relations informelles entre les acteurs, évoquées dans le cadre des sous-jeux et contre-jeux de projet (voir chapitre VII).

Les relations entre les échelons pourraient alors être envisagées comme relevant d'une dynamique complexe de sous-jeux et de contre-jeux d'échelles. La dynamique à l'œuvre peut, officiellement, valoriser un échelon qui, dans la réalité, voit son rôle nuancé par l'affirmation officieuse d'un autre. On a vu, par exemple, que la place des cantons est, paradoxalement, relativement importante pour comprendre la dynamique intercommunale. De même, l'arrondissement, échelon théoriquement assez secondaire dans la logique de projet, reste un référent spatial récurrent dans la délimitation des Pays (chapitre V). Par ailleurs, les jeux d'échelles créent des « vides » — ou des « jeux », au sens d'espaces libres entre les pièces d'un organe mécanique (figure 22). Certains échelons ou certains espaces peuvent ainsi être laissés de côté ou mis en veille, mais sont ensuite susceptibles d'être réactivés. On peut ici songer au cas du Libournais, où le projet d'une Agglomération pourrait réémerger des interstices du Pays du Libournais actuellement en crise (chapitre VII).

³⁵⁸ L'idée de système scalaire n'est pas à concevoir ici comme une hiérarchie d'échelons dans un système unique (du local au mondial). Elle renvoie plutôt à une grille de lecture souple et dynamique des relations entre les échelons, en lien avec la pluralité et la complexité des relations entre les acteurs.

Figure 22. Emboîtements ou systèmes d'échelons : relations par les « côtés » ou relations par les « diagonales »



La place de ces vides diffère entre une structuration en emboîtement d'échelons ou en système d'échelons (figure 22). Les vides me semblent associés, dans le cadre d'un emboîtement, à des non-lieux ou des non-espaces : un espace ou un acteur qui ne serait pas rattaché à l'un des échelons emboîtés serait en dehors de la structure scalaire d'ensemble. À l'inverse, dans un système d'échelons, les vides seraient constructifs, en ce qu'ils prendraient part à la dynamique d'ensemble du système. Pour le dire autrement : l'emboîtement s'associerait davantage à l'exhaustivité, à la structuration, et ne tolérerait donc pas les « vides » ; le système serait plus complexe, et se fonderait largement sur des « vides », sur des « jeux », sur des « espaces libres », pour se déconstruire et se reconstruire, dans une perspective plus dynamique.

Dans cette optique, l'échelon local des Pays et des Projets de développement régional n'est plus seulement à concevoir comme la base d'une pyramide scalaire, à la convergence de politiques exogènes d'encadrement et de dynamiques endogènes de développement (perspective transcalaire), mais comme un élément du système d'interrelations entre des échelons plus ou moins formalisés, ainsi qu'avec des espaces

voisins de même échelon (perspective interscalaire). L'idée d'un système scalaire évacue ainsi les notions d'échelons « supérieurs » ou « inférieurs », qui ne prennent un sens que dans la perspective de l'emboîtement. La différenciation des échelons s'effectue plutôt sur un mode fonctionnel, selon le rôle de l'échelon dans le système scalaire. On comprend mieux désormais que ce système ait déjà été précédemment désigné sous le terme de « mécanique » scalaire. La mécanique désigne, dans ce cadre, ce qui est « *mû par un mécanisme* » (Hachette, *Dictionnaire de la langue française*). La science qui s'y rattache (la mécanique) étudie le mouvement de pièces, de systèmes matériels, et leurs déformations, en relation avec les forces qui provoquent ou modifient ce mouvement ou cette déformation. La notion me semble intéressante à mobiliser pour l'étude des jeux d'échelles, avec l'idée que cette mécanique scalaire n'est pas nécessairement structurelle, stable et marquée par la continuité. Elle mobilise, certes, des échelons-moteurs, -transmetteurs, ou encore -de secours, mais les relations entre ces éléments ne sont pas fixées et ancrées dans une structure : la mécanique scalaire est animée d'un mouvement perpétuel et changeant, qui est susceptible de la modifier, de la déformer. Il s'agirait presque, dans cette perspective, d'une « *mécanique organique* », pour paraphraser les deux expressions distinguées par C. Grasland³⁵⁹ pour l'analyse des intégrations spatiales. Comme l'explique H. Roth (2006, p. 8) :

C. Grasland propose une grille de lecture utile de l'intégration spatiale : elle peut être envisagée dans sa double dimension d'intégration organique, se référant aux flux entre les éléments d'un système et se traduisant par une réduction des effets de barrières, et d'intégration mécanique, qui renvoie à la structure d'un système quant à son homogénéité interne et qui s'exprime par une réduction des discontinuités.

De même, je considère que l'étude des jeux d'échelles implique de se centrer sur les relations qui se nouent entre structure mécanique (celle de l'emboîtement formalisé des échelons) et dynamique organique (celle des interrelations entre les échelons).

En confrontant les expériences de projet analysées sur le terrain et les mutations des politiques d'aménagement et de développement en France et en Allemagne, on peut mettre en évidence un système de relations complexes entre les différents échelons. Au centre du système, les Pays et les Projets de développement régional restent les « échelons moteurs » de la requalification, en tant qu'espaces de coordination des acteurs locaux, foyers d'élaboration des projets et espaces d'action.

³⁵⁹ C. GRASLAND, 1997, « L'analyse des discontinuités territoriales – l'exemple de la structure par âge des régions européennes vers 1980 », *L'Espace géographique*, 4, p. 309-326. Article cité par H. Roth, non consulté.

La dynamique de requalification nécessite toutefois l'intervention d'au moins deux autres échelons (que l'on pourrait dire « de coordination ») pour fonctionner correctement :

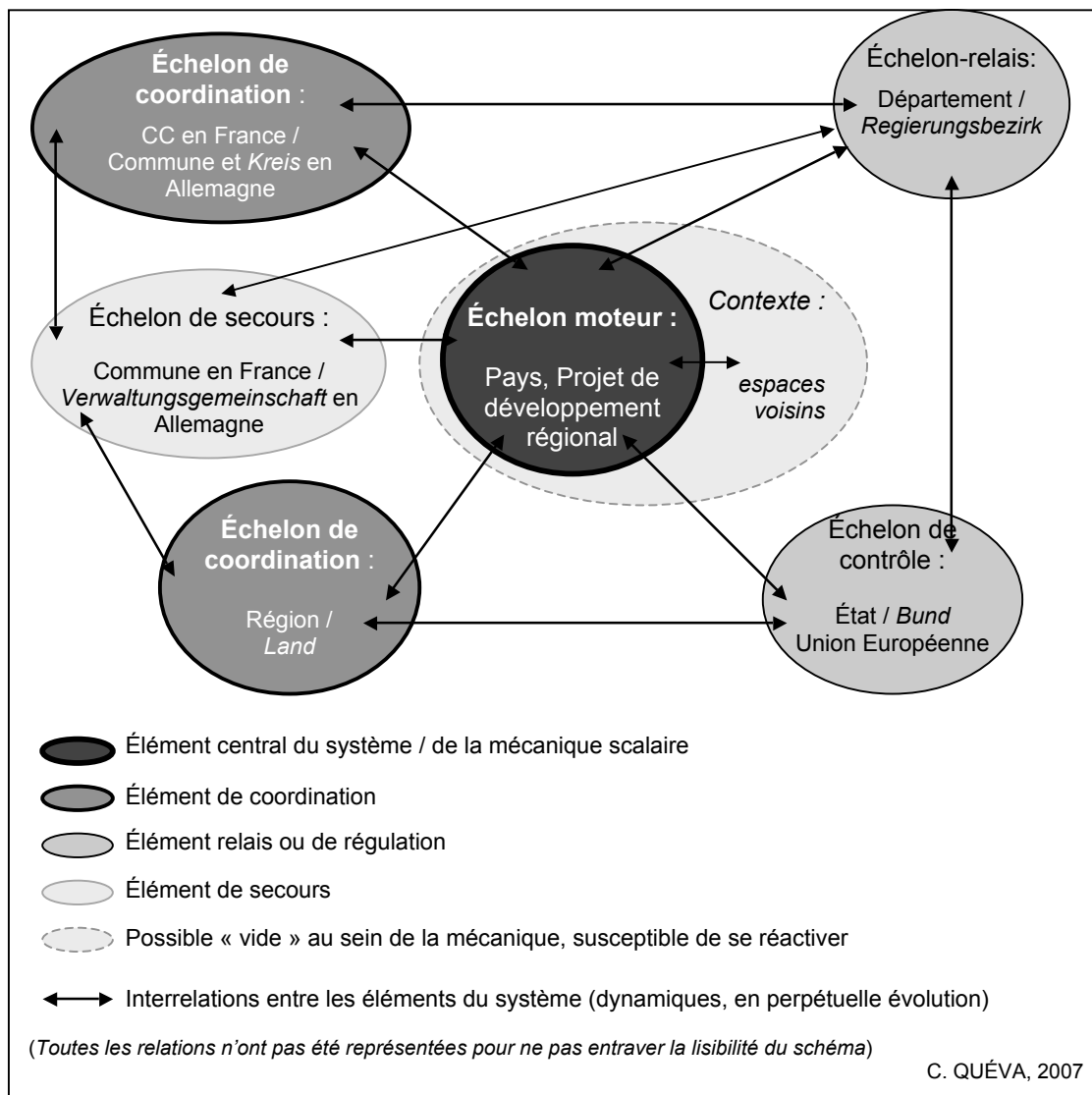
- l'échelon des Communautés de communes (CC) en France et celui des communes (fusionnées) et des *Kreise* en Allemagne, qui contribuent financièrement aux projets de Pays/de développement régional et sont directement concernés par ceux-ci ; il s'agit donc d'acteurs majeurs mobilisés pour les projets (voir chapitres VI et VII) ;
- la Région en France, et le *Land* en Allemagne, qui sont fortement valorisés en tant qu'échelon de coordination et de financement des projets établis localement, comme on l'a vu au début de ce chapitre. Les projets locaux doivent ainsi de plus en plus s'inscrire en liaison avec les attentes et les directives de cet échelon (voir *supra*).

Le Département en France et les *Regierungsbezirke*³⁶⁰ en Allemagne (dans les *Länder* les plus vastes, ils sont un intermédiaire entre le *Land* et le *Kreis*), pourraient être désignés comme des « échelons-relais ». Ils interviennent généralement de façon plus secondaire ou plus ponctuelle que les « échelons de coordination », mais sont susceptibles d'exercer un rôle important dans certains cas, comme on a pu le voir avec l'exemple de la Dordogne. Les communes françaises et les *Verwaltungsgemeinschaften* allemandes peuvent être considérées comme des « échelons de secours » dans la dynamique de projet. Il s'agit, dans les deux cas, d'échelons secondaires, par rapport aux Communautés de communes en France, et aux communes fusionnées en Allemagne. Mais leur réactivation est toujours possible, leur suppression étant quasi inimaginable, surtout pour les communes françaises. Le « contrôle » ou la « régulation » de cette mécanique d'ensemble sont assurés par l'État en France, le *Bund* en Allemagne, ainsi que par l'Union européenne, un échelon qui sera analysé plus particulièrement dans le chapitre X. La figure 23 synthétise cette dynamique d'ensemble de la requalification des espaces locaux, dans une perspective interscalaire, et à un moment donné — il s'agit donc d'un « instantané », nécessairement simplifié³⁶¹.

³⁶⁰ L'échelon du *Regierungsbezirk* a été peu évoqué dans ce travail. Il n'existe que dans les *Länder* les plus vastes (il n'y en a pas en Thuringe, par exemple) et se pose alors comme un relais direct du *Land*.

³⁶¹ La question des temporalités, essentielle pour saisir la dynamique de ce système scalaire, est abordée dans la suite de ce chapitre. Il ne s'agit là que d'une grille de lecture des expériences analysées à partir, notamment, de mon travail de terrain, réalisé durant l'année 2005. Une actualisation plus approfondie des expériences de projet en France et en Allemagne est proposée dans le chapitre IX.

Figure 23. La mécanique scalaire à l'œuvre dans la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne



Comme on peut le noter sur la figure 23, la dynamique interscalaire repose également sur des relations horizontales entre le Pays ou le Projet de développement régional et son contexte (espaces voisins). Il pourrait ici s'agir d'un « vide », relativement absent des discours et des projets des acteurs locaux, tout en étant, en même temps, au cœur de la mécanique interscalaire (voir *supra*). Il me semble ainsi très vraisemblable que les projets qui se mettent en place pour la période 2007-2013 valorisent de plus en plus cette dynamique interscalaire horizontale, après l'avoir mise un peu de côté. La logique des pôles (de compétitivité, d'excellence rurale), qui sera précisée dans le chapitre IX, en est une illustration : les projets ont à se définir de plus en plus par rapport aux projets voisins, dans un contexte revalorisé de compétition entre projets, plutôt que dans des spécificités locales. Même dans les projets de Pays et de développement régional qui

ont été analysés, certains « vides » avaient déjà été évoqués, sans qu'on les désigne alors comme tels. On a vu, par exemple, que le projet d'une Agglomération autour de Libourne, pouvait être conçu comme un contre-projet au projet de Pays, en termes de jeux d'acteurs (voir chapitre VII). En termes de jeux d'échelles, il pourrait s'agir d'un « vide », d'un espace libre, dans lequel un nouveau type d'échelon concurrent du Pays est potentiellement en construction. Ces « vides » sont encore plus présents dans le contexte allemand, et notamment dans le cadre des réseaux de villes qui, volontairement, se fondent sur des pôles, des nœuds et non sur des surfaces délimitées précisément. Ainsi, l'Association de villes de Thuringe du Sud s'inscrit dans une double référence interscalaire : elle valorise six villes et les relations entre ses villes, selon une échelle de représentation réticulaire, centrée sur des nœuds urbains et des axes de relations (voir chapitre V). Mais l'échelle d'action de l'Association, on l'a vu, porte bien à la fois sur les nœuds et les axes du réseau, mais aussi sur les « vides » de ce « filet », sur les mailles (correspondant à la ville-*Kreis* de Suhl et aux deux *Landkreise* de Schmalkalden-Meiningen et d'Hildburghausen).

L'approche interscalaire permet ainsi de proposer une vision plus complète de la réalité des jeux d'échelles que la seule analyse transcalaire des emboîtements d'échelons. Plus généralement, toute analyse géographique gagnerait à jouer avec les échelles d'analyses, sans en rester à l'approche classique de la verticalité et de l'emboîtement. Il s'agirait alors d'approfondir cette idée de système scalaire, caractérisé par une dynamique d'interrelations à la fois horizontales, verticales et diagonales entre les échelons, et par la présence constructive de « vides » ou d'espaces libres entre ces échelons. La clé de compréhension de la requalification des espaces locaux pourrait alors résider dans cet entre-deux, dans cet « inter- » des interactions actorielles ou des dynamiques interscalaires. La grille de lecture des jeux d'échelles rejoint d'ailleurs l'analyse des jeux d'acteurs et de projets. Plutôt que de parler d'un retour absolu aux acteurs territorialisés traditionnels (voir chapitres VI et VII), il s'agirait ainsi de ne pas évacuer des analyses les acteurs issus de la société civile, et même de les concevoir soit comme un élément (peut-être temporairement) dévalorisé du système, soit comme un « vide » potentiellement constructif, faisant toujours partie intégrante du système et susceptible de le redynamiser. De même, si les projets se caractérisent, en France comme en Allemagne, par un certain retour aux territoires traditionnels en tant que « terrains de jeux » privilégiés (voir chapitre V), les dynamiques d'ouverture sur

d'autres espaces et sur d'autres formes spatiales (réseaux, pôles) ne sont pas pour autant annihilées mais constituent autant de « vides » potentiellement constructifs à l'avenir.

On le voit, la dimension temporelle joue un rôle central dans la dynamique des jeux d'échelles, d'acteurs et de projets. Elle a déjà été abordée, sur le temps long et en termes d'héritages, avec l'analyse des évolutions des politiques d'aménagement et la dynamique de valorisation du local (voir chapitres III et IV). Sur le temps court des projets, les temporalités différenciées du projet (réflexion liée au projet / mise en œuvre concrète des actions) ont aussi été mises en évidence (voir chapitres VI et VII). Je propose de synthétiser cette analyse des évolutions temporelles en recourant à la grille de lecture des jeux d'échelles, au sens, cette fois d'échelles de temps.

8.2. Jeux d'échelles temporelles : du système temporel (comme grille de lecture) aux temporalités (construites et instrumentalisées)

Dans *Les mots de la géographie* (BRUNET, dir., 1993), le temps est d'abord défini comme une « *situation météorologique momentanée* », puis comme le « *milieu abstrait mais mesurable du changement* ». L'article note que « *la géographie travaille essentiellement dans la synchronie* », tout en reconnaissant que l'« *on ne peut rien dire si l'on ne prend pas un minimum d'« épaisseur du temps* », qui permet d'apprécier le sens des mouvements et variations dans le complexe espace-temps ». Les analyses ne vont pas beaucoup plus loin. Dix ans plus tard, le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, (LÉVY, dir., 2003), propose une approche plus complète de la notion de temps. Dans l'article « Temps (Espace et) », M. Lussault (2003d) postule que le temps est le « *produit les sociétés* » (p. 900) et qu'il existe une pluralité de temporalités (économiques, politiques, religieuses, etc.), sachant que, par ailleurs, « *chaque individu use et jouit différemment* » du temps, en fonction des « *rythmes officiels et institutionnels qu'il éprouve* » et de « *temporalités pratiques spécifiques* » (p. 901). L'auteur estime que « *la problématique du temps ne fut jamais abordée frontalement par la plupart des courants géographiques* » (p. 902).

De fait, pour tenter de mieux comprendre la question des temporalités, un détour par l'histoire s'impose. À la suite des travaux de F. Braudel et de l'école des *Annales*, c'est l'échelle de la longue durée qui a été longtemps privilégiée pour la compréhension de l'évolution des sociétés :

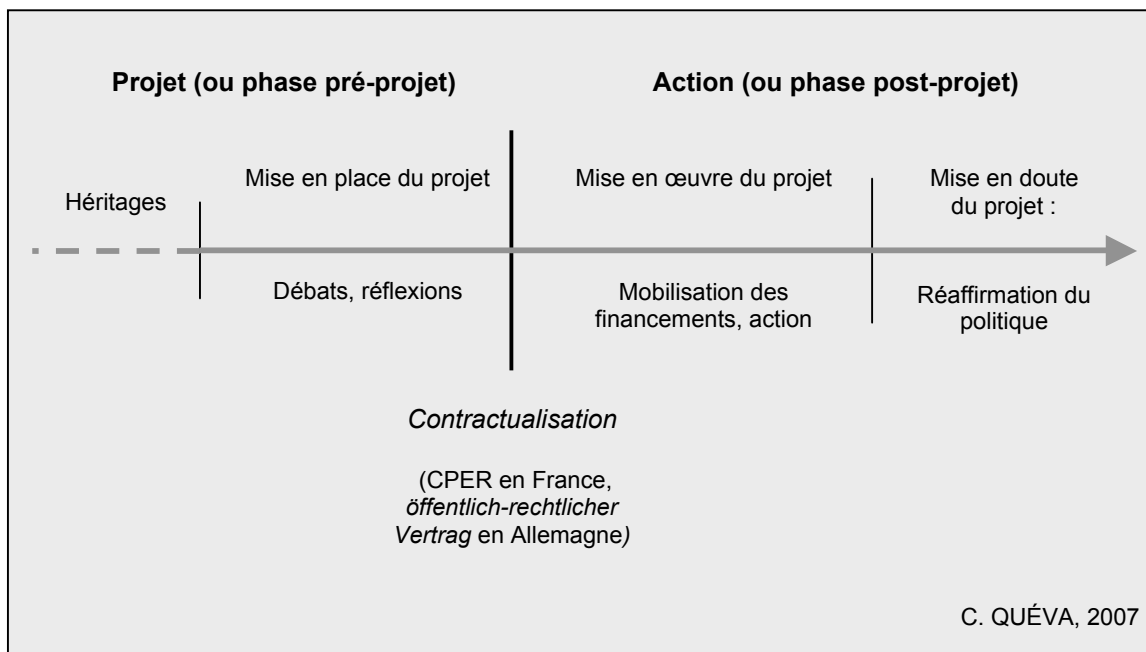
Si [Braudel] semble ne s'attacher à aucune échelle particulière puisque l'observation microsociale permet comme les autres d'apercevoir les lois sociales, il prône en même temps l'échelle temporelle de la longue durée, décrite comme le temps qui doit s'imposer à toutes les disciplines des sciences sociales (VERDIER, 2004, p. 29).

Cette perspective va dominer en France, jusque dans les années 1960-70, avant d'être questionnée, notamment sous l'influence de la *microstoria* italienne (micro-histoire), valorisant la temporalité de l'acteur. En se centrant sur une échelle plus proche de la réalité vécue et pratiquée par les acteurs, « *le micro n'offre pas une version supplémentaire de la réalité mais permet d'exhiber ses structures invisibles. Le concept important ici est évidemment celui de l'articulation qui déplace le concept de Braudel (dans lequel le micro-sociologique permettait, comme d'autres niveaux, de déterminer les lois de la structure) vers l'idée de différenciation forte d'une échelle à une autre* » (VERDIER, 2004, p. 30). Aujourd'hui, avec la prise en compte de la pluralité des jeux d'échelles temporelles, les historiens sont plutôt dans la « *reconnaissance des divergences* » (*ibid.*, p. 32), incarnée notamment par l'ouvrage *Jeux d'échelles* (REVEL, dir., 1996). Comme en géographie avec les échelles spatiales, il n'y a pas, en histoire, d'échelle temporelle pertinente dans l'absolu : cette pertinence dépend de l'objet étudié et de la prise en compte, même secondairement, de la pluralité des niveaux d'analyse de ce même objet.

8.2.1. Du temps linéaire au temps systémique : la grille de lecture temporelle de la requalification des espaces locaux

Pour analyser les dynamiques temporelles intervenant dans la requalification des espaces locaux, deux lectures me semblent envisageables. Une première lecture, linéaire, considère le temps comme un élément relativement stable, continu, facilement sécable en différentes périodes. Cette perspective de la ligne du temps s'appliquerait aux analyses des acteurs que j'ai proposées dans le chapitre VI, autour de l'idée de phases pré- et post- projet, différenciées par l'« événement » de la signature des contrats (contrats de Pays, contrat de droit public entre communes dans le cadre de l'Association de villes de Thuringe du Sud, contractualisation entre les *Kreise* et les associations partenaires dans la Rhön et dans l'Association régionale de la Forêt de Thuringe). C'est cette dynamique temporelle linéaire que j'ai représentée dans la figure 24.

Figure 24. La dynamique temporelle linéaire de requalification des espaces locaux



Il s'agit là de la « *conception standard* » du temps, pour reprendre l'expression de M. LUSSAULT (2003d, p. 901). De fait, dans les analyses géographiques, et jusqu'à très récemment, le temps ne fut considéré que « *comme un flux linéaire* » associé à des formes d'« *invariance* » spatiale³⁶², que critique fortement l'auteur, celles-ci évacuant l'historicité des sociétés. La vision du temps comme « *sédimentation* » ou « *empilement de strates* » (*ibid.*, p. 902) est à dépasser : « *mieux vaudrait insister sur les processus permanents de réinterprétation, d'hybridation, de réinvention des formes et structures anciennes qui sont constitutifs des dynamiques spatiales* ». De fait, l'existence de jeux d'acteurs officieux, situés en dehors de la ligne officielle de la dynamique projectuelle (voir chapitre VII), implique de compléter et de nuancer cette représentation linéaire du temps : la pluralité des acteurs s'associe à une pluralité de temporalités, officielles et officieuses, plus ou moins enchevêtrées.

L'idée de jeux d'échelles peut alors être mobilisée pour mieux rendre compte de cette complexité temporelle — complexité en ce que le temps est pluriel (multidimensionnel) et systémique. Chaque espace, chaque catégorie d'acteur et chaque acteur s'inscrivent dans leur(s) propre(s) temporalité(s). Par ailleurs, le temps constitue,

³⁶² M. Lussault prend l'exemple des chorèmes, proposés par R. Brunet, en critiquant le fait que le substrat spatial soit alors conçu comme « *stable dans ses principes d'organisation* », plaçant les dynamiques des sociétés sur un plan secondaire, en tant que simple « *modulation superficielle d'un ordre générique sous-jacent* » (p. 901).

un système d'éléments (événements, processus, héritages, projections, etc.) qui interagissent et ont une influence les-uns sur les-autres.

Comme pour les échelles spatiales, il me semble ainsi envisageable de concevoir le temps comme une dynamique multiscalaire. Certes, l'idée d'une pluralité d'échelles temporelles n'est pas novatrice, en particulier dans l'historiographie. Ainsi, dès 1949, F. Braudel distinguait, dans l'introduction de *La Méditerranée*, l'histoire stable et lente des relations entre l'homme et son milieu (temps géographique), l'histoire en « vagues de fond » des sociétés ou des groupes sociaux (temps social), et l'histoire événementielle des vagues de surface (temps individuel), animées par les dynamiques temporelles plus profondes précédentes. Cette lecture des dynamiques temporelles en reste toutefois à une transcalarité plus qu'à une interscalarité, dans la mesure où les échelles de temps sont vues comme imbriquées : l'histoire est, selon F. Braudel, « décomposée » en « plans étagés ». Les « relations entre ces échelles de temps et donc entre ces dimensions particulières de la réalité sociale, (...) procèdent d'un emboîtement » (VERDIER, 2004, p. 29).

Sur une modalité proche des interrelations entre les échelons, dans une perspective spatiale, il me semble possible d'envisager l'idée d'un système temporel caractérisé par des interrelations entre différents degrés ou « échelons » de temporalités. Dans la requalification des espaces locaux, ce sont au moins cinq temporalités qui sont mobilisées.

Au centre du système, le *temps du projet* reste la référence temporelle essentielle, mais elle ne prend son sens que dans une relation avec le *temps des acteurs*³⁶³ qui mettent en place ce projet. Il s'agit là des deux échelons-moteurs de la mécanique des jeux d'échelles temporelles, dans la mesure où c'est l'interaction de ces deux temporalités qui assure au système temporel sa dynamique.

Les autres temporalités peuvent intervenir sur différents registres :

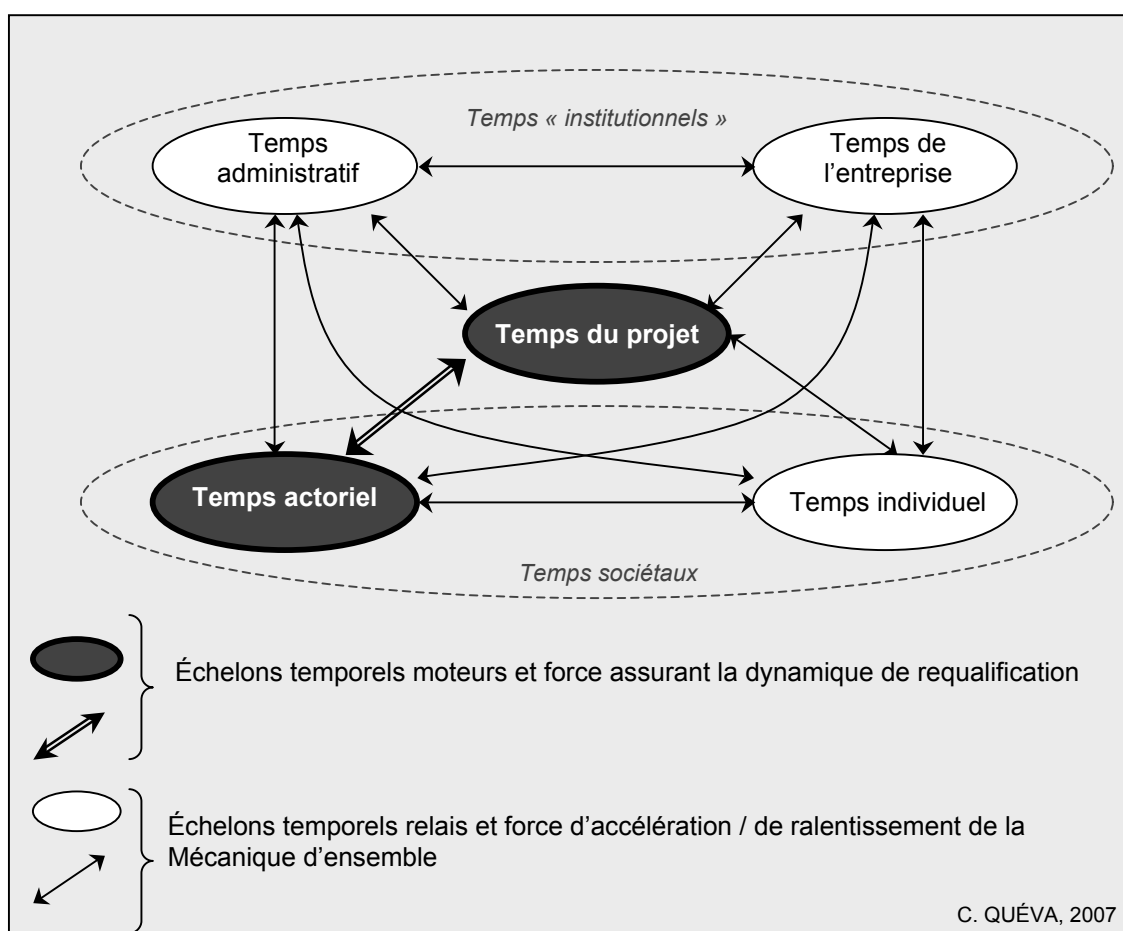
- La canalisation des « forces » temporelles précédentes (le *temps administratif*, celui des signatures de contrat, par exemple, permet de poser des limites de temps à la dynamique du projet qui se caractérise par une temporalité plus informelle).

³⁶³ Chacune de ces catégories implique également une pluralité de temporalités. Ainsi, pour le temps des acteurs par exemple, les élus sont inscrits dans une temporalité spécifique – celle des échéances électorales – impliquant des modalités d'action différenciées. La question des temporalités politiques, que je n'ai pu analyser dans ce travail, est une piste de recherche qu'il me semblerait particulièrement intéressant d'approfondir.

- Le ralentissement de la dynamique d'ensemble (les contraintes du *temps individuel* peuvent, par exemple, être associées à un moindre investissement d'un acteur dans la dynamique de projet).
- L'accélération de la mécanique d'ensemble (la *logique temporelle de l'entreprise*³⁶⁴, par exemple, s'explique notamment par un souci de rentabilité et donc de rapidité).

La figure 25 propose une vision synthétique, et donc partielle, des dynamiques temporelles identifiées dans la requalification des espaces locaux. Il ne s'agit que d'une grille de lecture destinée à faciliter la compréhension des interactions entre les différents éléments d'un possible système temporel.

Figure 25. La dynamique temporelle systémique de requalification des espaces locaux



Dans les faits, les processus observés sur le terrain m'ont permis de prendre conscience d'un antagonisme majeur, au sein de ce système, entre le temps administratif et le temps

³⁶⁴ Le temps de l'entreprise est nécessaire à prendre en compte dans la requalification des espaces locaux, en ce que les projets de développement mobilisent des acteurs publics et privés (voir chapitres VI et VII), selon un modèle de gouvernance et des idéologies directement inspirées du monde de l'entreprise (voir la conclusion de la 1^{ère} partie).

de l'entreprise. Le premier est inscrit dans une complexité structurelle qui s'associe à une certaine lenteur des démarches (lois, procédures, contractualisations, etc.). À l'inverse, le temps de l'entreprise se manifeste par le souci d'aller vite et par la capacité de le faire, cette capacité étant liée à un impératif : celui de la survie même de l'entreprise. Ce décalage dans le rapport au temps est clairement ressenti par les acteurs que j'ai pu rencontrer sur le terrain, en France comme en Allemagne. Il contribue vraisemblablement à expliquer en partie la rupture grandissante que j'ai pu observer entre les élus et les acteurs issus de la société civile (voir chapitre VI), les seconds étant, pour une grande partie, directement liés au monde de l'entreprise. Même pour les représentants d'associations ou pour les techniciens, amenés plus régulièrement à travailler dans le cadre de la temporalité administrative, celle-ci apparaît généralement synonyme de lenteur procédurale. Si l'on se place du côté du temps administratif, notamment du point de vue des élus, la confrontation avec le temps du projet a pu parfois être vécue comme une vraie difficulté. C'est notamment ce que m'a expliqué la responsable technique d'une structure intercommunale du Libournais :

En l'espace de trois ans, on a demandé aux élus de passer de la vision communale à la vision intercommunale ; là-dessus on a rajouté le Pays... Donc, il est évident que la rapidité avec laquelle on a demandé les choses n'est pas compatible avec une appropriation intellectuelle correcte de ce que ça signifie, le développement local (...). En 2000-2001, ce sont à la fois le Pays et les Communautés de communes qui ont émergé, et alors là, les élus, ils étaient paumés... Ils n'arrivaient pas à comprendre le comment du pourquoi.

Les tensions au sein du système temporel sont, par ailleurs, d'autant plus récurrentes que les types de temporalités sont nombreux. Une tension assez fréquente résulte ainsi de l'incompatibilité entre temps du projet, temps de l'entreprise et temps individuel, comme me l'a expliqué une chef d'entreprise, membre du « G7 » (présidium) du Pays du Libournais :

Au conseil de développement, on se demande ce qu'on fait. Depuis récemment, ça n'avance plus. Le problème, c'est la disponibilité pour tout le monde. C'est un travail gratuit, or tout le monde a une entreprise (...). Entre les vacances, les vendanges, la vente du vin en novembre-décembre, c'est difficile de trouver du temps de disponible, pour un travail gratuit en plus.

Ce système de forces motrices et de contre-forces ralentissant la dynamique temporelle illustre bien l'idée de mécanique scalaire temporelle, très proche des jeux d'échelles spatiales, évoqués précédemment. Par ailleurs, ce système temporel est d'autant plus évolutif que la dynamique de projet est productrice de nouvelles temporalités.

8.2.2. Un système temporel évolutif : la « chronogenèse » associée aux projets

L'évolution (dans le temps) du système temporel de requalification s'associe, selon moi, à une double logique de pro-action et de rétro-action.

Ce système se définit avant tout par la construction d'une nouvelle temporalité, processus que l'on pourrait désigner comme une « chronogenèse » : celle du projet, tournée vers l'avenir, la formulation d'objectifs ou de scénarii de développement. Cette « chronogenèse » s'accompagne parfois de tensions ou de concurrences de temporalités, comme en France, dans la mise en œuvre des Pays et des Communautés de communes. La contemporanéité des deux processus³⁶⁵, dans le Libournais comme dans le Périgord noir, m'a très souvent été présentée comme un frein à la dynamique de projet, les deux structures ayant parfois du mal à se différencier et à s'affirmer l'une vis-à-vis de l'autre. Théoriquement, les Communautés de communes auraient dû se mettre en place avant les Pays et disposer d'un peu de temps pour se structurer, avant de s'investir dans la dynamique de projet. Or, bien souvent, la mise en place des structures intercommunales est intervenue au même moment que celle des Pays, voire après, ce qui a pu largement ralentir la temporalité du projet, sans qu'il soit possible de l'affirmer.

En parallèle, le système temporel de requalification des espaces locaux prend appui sur des héritages multiples (identitaires, en matière de coopération, d'encadrement législatif, etc.), dont il est susceptible de modifier ou de préserver les traces. C'est pourquoi je parlerais de possibles rétro-actions et de dynamique rétroactive ou rétrospective, tournée vers le passé. Les opérations de préservation ou de patrimonialisation (Saint-Émilion, Lascaux, Sarlat, Wartburg, Rhön, etc.) s'inscrivent dans cette logique de rétro-action temporelle : elles sont, en termes de « chronogenèse », à la fois de l'ordre du projet et de l'ancrage sur un passé revalorisé. Dans le même ordre d'idée, et pour rattacher ces analyses aux jeux d'échelles spatiales, les héritages liés au contexte régional ou national peuvent jouer à plein dans la mécanique temporelle de requalification. Ainsi, par exemple, il semble que le cadre allemand s'inscrive dans un héritage temporel différencié du cadre français : H. Roth (2006, p. 4) parle ainsi, en reprenant les analyses de L. Baier³⁶⁶, d'un « *rapport au temps tout germanique, oscillant entre langueur mélancolique (Sehnsucht) et obsession de se faire devancer* ».

³⁶⁵ Je rappelle que la loi Chevènement (sur la simplification de l'intercommunalité) et la loi Voynet (complétant la Loi Pasqua de 1995 sur les Pays) datent toutes deux de 1999. Elles se sont accompagnées, localement, d'une accélération des coopérations intercommunales, à la base du fonctionnement des Pays et, de ce fait, d'une certaine confusion envers les prérogatives de ces deux structures.

³⁶⁶ BAIER, L., 1991, *Les Allemands maîtres du temps. Essai sur un peuple pressé*, Paris, La découverte, 204 p. (Ouvrage non consulté).

Dans la dynamique de projet, et dans les relations entre acteurs, ce rapport au temps peut relever du jeu, comme dans le cadre des coopérations transfrontalières qu'étudie H. Roth :

Pour déjouer les risques de l'élargissement, la mobilisation des acteurs s'organise par ce qui est considéré par tous comme la solution : jouer sur le temps. Il s'agit de retarder l'ouverture de la frontière germano-tchèque pour que la confrontation directe ne se fasse qu'une fois atténuées les disparités de niveaux de vie et de salaires (ROTH, 2006, p. 49).

Dans le même ordre d'idée, j'ai pu observer ce type de rapport au temps dans le cadre de la coopération trans-*Länder* entre Sonneberg (Thuringe) et Neustadt b. Coburg (Bavière). Comme j'ai pu l'évoquer précédemment, cette coopération interurbaine (réseau de villes) fonctionne, pour le moment au ralenti, du fait des trop grandes disparités socio-économiques de part et d'autre de la frontière entre les deux *Länder*. Les deux personnes que j'ai rencontrées à Sonneberg m'avaient bien précisé que cela ne signifiait pas pour autant la fin de la coopération : celle-ci était plutôt mise entre parenthèses, le temps que Sonneberg puisse se redynamiser véritablement. La ville de Sonneberg connaît effectivement un certain renouveau ces derniers temps. Plus généralement, comme le montre bien H. Roth (2006), le sud de la Thuringe est un espace marqué par un réel renouvellement des activités économiques, en particulier dans le domaine industriel et en milieu rural³⁶⁷. Dans cette perspective, il est donc tout à fait envisageable que la coopération entre Sonneberg et Neustadt b. Coburg renaisse véritablement, ce qui n'était toutefois pas encore le cas à l'automne 2007.

La mise en œuvre des projets s'associe ainsi à la construction d'une nouvelle temporalité (celle du projet), mais aussi, potentiellement, à la perspective de jouer sur ou avec le temps, dans une forme d'instrumentalisation, au sens le plus large du terme, non nécessairement négatif.

³⁶⁷ Cette dynamique s'explique notamment par le moindre coût des terrains en Thuringe méridionale (par rapport à la Bavière), ainsi que par la densification du réseau de voies de communication, intégrant véritablement cet espace aux dynamiques de la Bavière ou de la Hesse (voir chapitre II).

Conclusion du chapitre huitième

La requalification des espaces locaux passe ainsi, au-delà des jeux de projets et d'acteurs qui sont mobilisés, par des jeux d'échelles spatiales et temporelles. Ces jeux scalaires relèvent d'une double dimension, selon un modèle d'analyse simple ou plus complexe.

Dans le premier cas, l'analyse des jeux d'échelles se fonde sur l'idée d'échelons spatiaux emboîtés (transcalarité) et de temporalités successives et linéaires (linéarité du temps). Ce premier cadre d'analyse a permis de mettre en évidence une certaine inertie des structures scalaires, en lien avec la relative permanence évoquée dans l'analyse des jeux d'acteurs. Le processus de requalification locale passe alors par un renforcement de l'échelon « méso » (région en France, *Land* en Allemagne) et, en termes de jeux d'échelles temporelles, par une succession d'étapes, déjà abordées précédemment, allant de l'ouverture des projets sur des sphères actorielles nouvelles à leur repli sur des sphères plus traditionnelles.

Dans une perspective d'analyse plus complexe, il s'agit de prendre en compte les interrelations systémiques entre les échelons spatiaux (interscalarité) et entre les temporalités (intertemporalité). L'ensemble de ces éléments constitue alors une dynamique multiscalaire, permettant d'envisager les relations entre les échelons spatiaux et les séquences de temps sur un mode systémique et en mouvement. J'ai tenté d'appliquer cette grille à l'étude des espaces de projet en France et en Allemagne. Elle a permis de mettre en évidence la complexité des systèmes spatiaux et temporels mobilisés. Elle a aussi contribué à proposer une analyse relativement complète et transversale de la requalification des espaces locaux comme processus multiscalaire. Cette grille mériterait naturellement d'être approfondie par la confrontation à d'autres expériences de projet, voire à d'autres objets de recherche.

À cet égard, l'analyse des jeux d'échelles ne se cantonne pas à la seule mécanique scalaire des processus étudiés sur le terrain. La démarche comparative et la perspective théorique que je mobilise dans ce travail impliquent de jouer également sur les échelles d'analyse, en élargissant les perspectives notamment. L'étude des convergences franco-allemandes des processus de requalification, abordées de manière synthétique et théorique, entre territoires et réseaux (chapitre IX), permet déjà de replacer les analyses à une échelle plus large. Enfin, l'ouverture sur le contexte européen vise à interroger un possible modèle de requalification locale (chapitre X).

Chapitre neuvième

Regards théoriques sur les convergences franco-allemandes, entre territoires et réseaux

La grille de lecture des jeux d'échelles mobilisée dans cette troisième partie a valorisé, jusqu'ici, les relations scalaires entre les espaces et entre les temporalités (dynamique multiscalaire) pour analyser le processus de requalification. Celui-ci a été interprété à la lumière des expériences de projet conduites sur mes terrains de recherche. Je propose maintenant d'élargir les échelles d'*analyse* de cette dynamique multiscalaire et, plus généralement, de l'ensemble des jeux d'échelles, d'acteurs et de projets qui ont été évoqués. L'idée est de porter un regard synthétique et théorique sur la requalification des espaces locaux, en France et en Allemagne.

La confrontation des expériences de projet dans les deux pays, au fondement de la requalification des espaces locaux, permet, tout d'abord, de dresser un double constat, quant aux proximités des processus étudiés, et quant à leur caractère d'entre-deux spatial, temporel et actoriel aboutissant à la constitution d'espaces hybrides³⁶⁸. Les dynamiques de requalification sont très proches sur les deux terrains, et nous verrons qu'elles peuvent être synthétisées autour de l'idée d'entre-deux.

Ces deux constats précisés, il s'agira d'interroger les enjeux de ces processus, tant sur un plan pratique, à l'échelle des acteurs et de leurs actions, que sur un plan théorique, à l'échelle du chercheur et de ses analyses. À cet égard, au vu de l'évolution des politiques contemporaines d'aménagement et de développement, et des mutations actuelles au sein de la discipline géographique, les acteurs locaux, comme les géographes qui étudient ces acteurs, pourraient être amenés à dépasser — sans pour autant le rejeter — l'outil *territoire*. Il s'agirait alors de privilégier d'autres formes spatiales, plus hybrides, mieux adaptées à des espaces locaux de plus en plus complexes.

³⁶⁸ L'hybridation désigne « *la combinaison, en un même objet, de substances diverses* » (RUBY, 2003c, p. 476). J'aurai l'occasion de revenir plus loin sur cette idée.

9.1. Deux constats sur les échelles d'analyse des requalifications locales en France et en Allemagne

L'ensemble des analyses effectuées sur le terrain, à la lecture des héritages et des mutations en matière d'aménagement et de développement, m'ont amené à envisager, dans un premier temps, l'idée de deux modèles de requalification locale, abordés dans les chapitres IV et V :

- Un modèle allemand *réticulaire*, centré sur la valorisation de réseaux (sociaux) d'acteurs ou de réseaux (spatiaux) de villes, dans le cadre de Projets de développement régional assez informels. On retrouve ce modèle dans l'Association de villes de Thuringe du Sud, le Groupe de travail régional de la Rhön et l'Association régionale de la Forêt de Thuringe.
- Un modèle français beaucoup plus *territorialisé* dans ses objectifs de développement et dans ses fondements, autour du Pays, territoire de projet et projet de territoire. Le Pays du Libournais et le Pays du Périgord noir sont tous deux conformes à ce modèle.

Or, la suite des analyses m'a conduit à relativiser les divergences entre ces deux modèles, dans la mesure où les jeux de projets, d'acteurs et d'échelles s'inscrivent dans des dynamiques très proches de territorialisation, au sens d'ancrage croissant sur les territoires existants, institutionnels notamment. Cette place centrale du territoire se manifeste notamment par la constitution de projets de territoires fonctionnels et/ou identitaires (chapitre V), par le poids croissant des acteurs institutionnels dans la dynamique de projet (chapitre VI), ou encore par l'intégration renforcée, voire l'imbrication des espaces de projet dans les logiques territoriales régionales, en lien avec les territoires intercommunaux (chapitre VIII). Peut-on alors envisager de parler de processus communs, voire de modèle commun de requalification *territoriale* ? Les analyses en termes de réseaux d'acteurs, et notamment de sous-jeux et de contre-jeux actoriels (chapitre VII), et l'idée de « vides » scalaires (chapitre VIII) invitent à nuancer ce poids du territoire dans la dynamique de requalification³⁶⁹. Il s'agit en fait de différencier et de combiner l'analyse des dynamiques structurelles et officielles (« joueurs » officiels / imbrications scalaires), avec celle des dynamiques de fond, plus floues et plus complexes (« joueurs » officieux et mauvais « joueurs » / interscalarité). La requalification des espaces locaux s'effectue dans un *entre-deux*, ni totalement dans la territorialisation, ni totalement dans la mise en réseau.

³⁶⁹ C'est ce qui m'a amené à choisir l'expression « requalification des espaces locaux » (et non des territoires locaux), pour l'intitulé de ce travail.

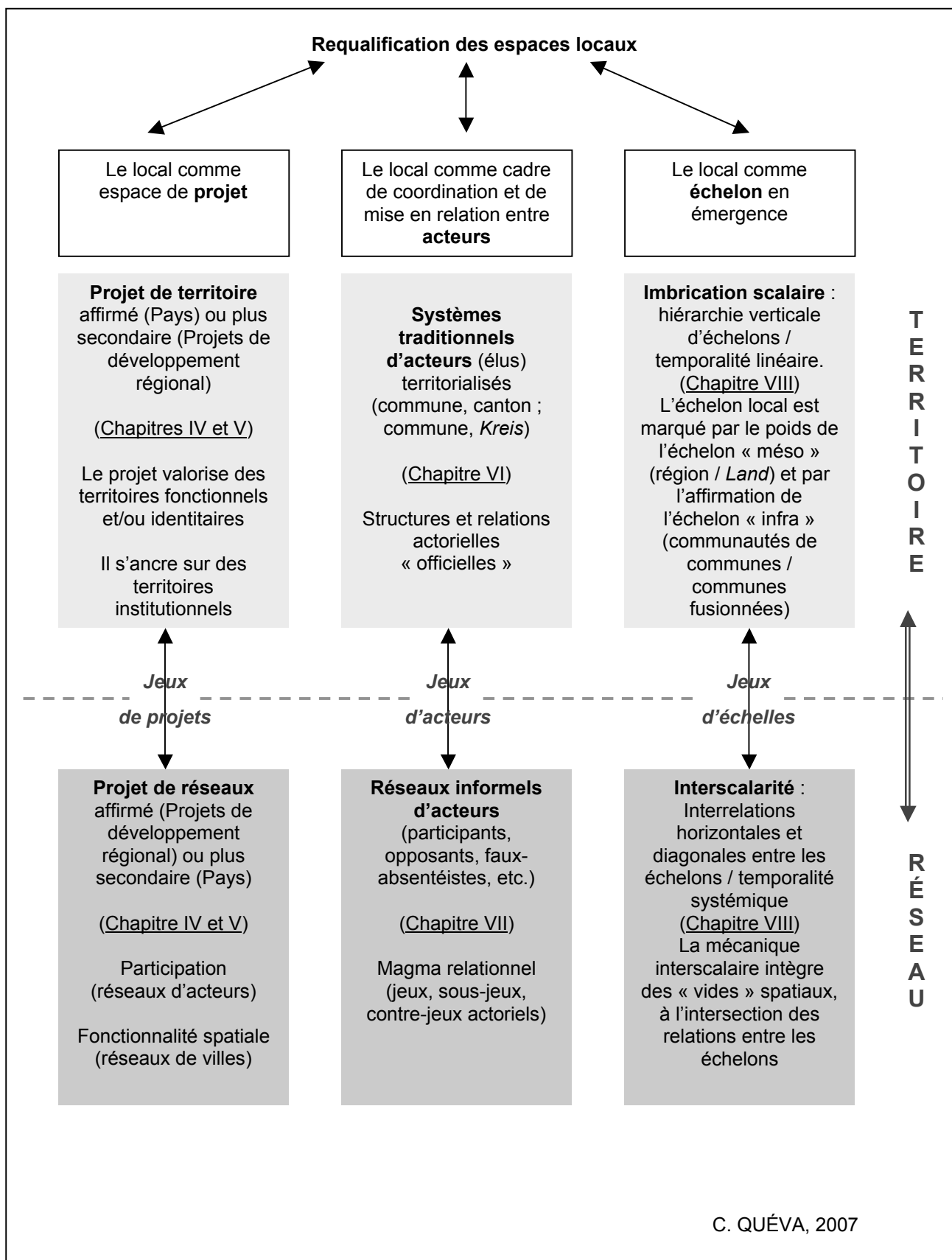
9.1.1. Constat 1 : des dynamiques de requalification très proches, fondées sur des jeux triangulaires (projets, acteurs, échelles), entre territoires et réseaux

Au-delà des différences d'héritages nationaux, régionaux et locaux, et au-delà des cadres administratifs et géographiques différenciés localement, des dynamiques communes ont été mises en évidence sur les terrains de recherche, ainsi que dans les discours officiels ou « doctrines » (GIRAUT, 2005). Cette proximité n'allait pas de soi, dans la mesure où j'avais d'abord identifié des rapports à l'espace et au développement très différenciés en France et en Allemagne. Sans tomber dans un comparatisme strict et absolu, il ne s'agit donc pas ici d'envisager une unité ou une universalité des dynamiques, mais plutôt leurs convergences. Ces convergences résultent de l'interpénétration des jeux triangulaires — de projets, d'acteurs et d'échelles — de la requalification.

En France comme en Allemagne, la requalification des espaces locaux est un processus de triple (re-)valorisation du local en tant qu'espace de projet, en tant que cadre de coordination et de mise en relation entre acteurs, et en tant qu'échelon en émergence. Ces trois caractères du « local » relèvent d'une dynamique complexe, que l'outil *jeux* permet d'analyser de manière synthétique (figure 26) :

- Les *jeux de projets*, ou terrains de jeu du projet, s'ancrent à la fois sur des territoires fonctionnels, identitaire et/ou institutionnels, ainsi que sur des réseaux d'acteurs et/ou de villes, même si les projets de Pays français valorisent plutôt une dimension territoriale, et les Projets allemands de développement régional, une dimension plus réticulaire.
- Les *jeux d'acteurs* se mettent en place au sein de structures actorielles de décision et de conseil relativement formalisées. Mais, au sens de stratégies actorielles, les jeux d'acteurs se caractérisent également par un tissu de relations informelles particulièrement dense, pouvant contourner ou aller à l'encontre des projets.
- Enfin, les *jeux d'échelles* qui interviennent dans la requalification associent l'idée d'imbrication d'échelons et celle d'interrelation entre ces échelons, dans une dynamique à la fois spatiale et temporelle.

Figure 26. Les jeux triangulaires de la requalification des espaces locaux : projets, acteurs, échelles



On le voit, l'ensemble de ces éléments recoupe une double grille de lecture, entre territoires et réseaux, dans la continuité de la démarche proposée au début de ce travail. La figure 26 présente l'inconvénient d'isoler un peu les deux dimensions. Mais il ne s'agit pas de voir les processus associés au « territoire » comme détachés de toute ambition réticulaire, et inversement ; les deux sont interdépendants, comme l'évoquent les pointillés et la flèche reliant les deux termes.

En France comme en Allemagne, cette combinatoire territoires-réseaux semble presque aller de soi dans les *discours* des personnes rencontrées. Les acteurs locaux apparaissent très friands de réseaux, tout en inscrivant leurs projets sur des territoires, qu'ils soient fonctionnels, identitaires ou institutionnels. Divers référents réticulaires sont alors associés à la démarche de projet³⁷⁰ :

- l'articulation des bourgs et des villes organisant le territoire, en particulier dans le Libournais et dans l'Association de villes de Thuringe du Sud ;
- les partenariats entre élus et socio-professionnels (syndicats et conseils de développement, en France ; bureaux d'élus et groupes de travail, en Allemagne) ;
- ou encore la constitution de réseaux thématiques, qu'il s'agisse de réseaux d'offices de tourisme dans le Périgord noir, ou de réseaux de techniciens du territoire dans le Libournais.

Dans les deux Pays étudiés, et malgré le poids de la démarche territoriale, l'idée de réseau est ainsi très présente dans les argumentaires écrits et oraux. De même, dans les Projets de développement régional analysés en Thuringe du Sud-Ouest, et au-delà du discours réticulaire fortement valorisé par les acteurs locaux, une réelle territorialisation des expériences a pu être mise en évidence. Elle passe notamment par la recherche d'une assise territoriale dans l'Association de villes de Thuringe du Sud, par l'affirmation de régions identitaires dans la Rhön et la Forêt de Thuringe, et par l'ancrage des acteurs sur les territoires des *Kreise*, dans tous les cas. Dans cette perspective, loin de s'opposer au territoire, le réseau correspondrait presque à l'« âme » (réticulaire) animant le « corps » (territorial), pour reprendre³⁷¹ la métaphore d'un chargé de mission, dans le Libournais. Le discours sur les réseaux est donc bien présent dans les expériences de requalification étudiées, sans pour autant s'opposer à la logique territoriale dominante (en France) ou secondaire (en Allemagne).

³⁷⁰ Des constats assez proches, quant à l'articulation des territoires et des réseaux dans les projets de développement, sont faits par le Groupe de recherche RITMA (2001) au sujet des « territoires de marge ».

³⁷¹ Sans nécessairement la cautionner.

Néanmoins, au-delà des discours, dans la *mise en réseau* des acteurs en tant que telle, la dynamique est plus ambiguë. Si le mouvement combiné de réticulation et de territorialisation m'est apparu comme une réalité au début de l'élaboration des projets (chapitres IV, V et VI), les deux logiques se sont progressivement dissociées, au profit du territoire (chapitres VI, VII et VIII). Ainsi, la mise en œuvre concrète du projet place aujourd'hui la figure territoriale au cœur des préoccupations. Le poids des logiques territoriales dans la mise en place concrète des projets de développement évacue plus ou moins fortement les logiques réticulaires, alors qu'elles étaient posées initialement comme complémentaires. À l'utopie d'un réseau d'acteurs fondé sur un territoire souple, interdépartemental ou inter-*Länder*, détaché des territoires administratifs des cantons et des *Kreise*, et à l'utopie d'un réseau de territoires de projet, s'opposent :

- la réalité des Conseils régionaux, des Conseils généraux et des *Länder*, ancrés sur leurs territoires,
- et celle de sous-territoires soucieux de s'affirmer et de se différencier plutôt que de se mettre en relation : les Communautés de communes en France, les *Kreise* en Allemagne et, à l'est de l'Allemagne, les communes récemment fusionnées.

Cette territorialisation des expériences ne constitue cependant pas une fin en soi : la requalification des espaces locaux se joue encore actuellement. Dans ce cadre, les réseaux, d'acteurs ou de villes, peuvent être conçus comme une possible modalité de décroisement d'un espace, d'ouverture et de détachement vis-à-vis des territoires institutionnels. Certes, d'une manière générale, on peut dire que les Pays et les Projets de développement régional cherchent aujourd'hui plus à territorialiser leurs réseaux qu'à « réticuler » leur territoire. Les réseaux, quand ils existent, sont pris avant tout comme un outil de structuration du territoire et non de mise en relation entre les territoires. Toutefois, une réaffirmation des réseaux est toujours envisageable, dans la mesure où la combinatoire territoires-réseaux relève de rapports dialectiques³⁷² : entre affirmation et mise à l'écart récurrentes des territoires et/ou des réseaux. L'idée d'*entre-deux* synthétise bien cette dialectique : territoires et réseaux se combinent selon des degrés différenciés, dans un entre-deux à la fois pratique — en termes d'outils pour les acteurs locaux — et méthodologique — en termes de grille de lecture pour les chercheurs analysant ces dynamiques.

³⁷² Le terme de dialectique est à concevoir de manière métaphorique. Au sens large, la dialectique est une « manière de penser qui privilégie, en toutes choses, le mouvement engendré par ses propres contradictions » (RUBY, 2003b, p. 254). L'idée de rapports dialectiques entre territoires et réseaux évoque un va-et-vient permanent entre territoires et réseaux, « des mouvements qui sont impulsés de façon immanente, et qui ne devraient jamais s'arrêter dans une fin quelconque » (*ibid.*).

9.1.2. Constat 2 : du caractère d'entre-deux des terrains de recherche à l'outil entre-deux comme grille d'analyse

L'idée d'entre-deux avait été mobilisée pour la présentation des terrains de recherche (voir chapitre II) : chacun d'entre eux avait été caractérisé par sa situation « critique » ou d'entre-deux à différents niveaux (situation géographique, caractères généraux, dynamiques d'ensemble). Par la suite, c'est au cours de la préparation d'une communication commune avec G. Vergnaud au colloque « Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? »³⁷³ que l'idée d'entre-deux est réapparue, en tant que possible grille d'analyse, non plus seulement des terrains de recherche, mais aussi des mutations en cours à l'échelon local en France, en Espagne et en Allemagne. En effet, les espaces locaux s'inscrivent dans un entre-deux scalaire, entre les territoires d'échelle micro — communes, *municipios*, *Gemeinde* — et les territoires d'échelle méso — départements-régions, *provincias*-communautés autonomes, *Länder*. Par ailleurs, ils connaissent des dynamiques d'entre-deux, en termes d'action, d'aménagement et de développement — entre logiques endogènes et exogènes, entre réseaux et territoires. Au-delà de l'idée d'entre-deux (*Zwischenraum*), la notion d'espaces « intermédiaires » nous est alors apparue intéressante à creuser pour caractériser les espaces locaux en mutation. Enfin, dans une perspective plus généraliste, G. Vergnaud a proposé de passer d'« intermédiaire » à « intermédialité ». Cette notion a déjà fait l'objet de recherches dans d'autres disciplines, notamment dans la sociologie des réseaux sociaux³⁷⁴. Elle est moins exploitée en géographie. À ce sujet, H. Roth (2006) évoque notamment le cas de recherches qui traitent, plus ou moins directement, des « *espaces intermédiaires* », notamment les travaux de V. Rey (1996, 1998) sur l'Europe de l'entre-deux (Europe médiane), ceux de J.-J. Bavoux (2006) à l'échelle de la Bourgogne, d'E. Bonerandi (1999) sur la Thiérache, ou encore de M. Vanier (2001) dans le cadre des espaces périurbains. La thèse d'H. Roth (2006) propose, quant à elle, une lecture synthétique et approfondie des « *espaces intermédiaires* » que constituent les « *campagnes industrielles allemandes en régions de frontière* ». On a vu, dans le chapitre II, que H. Roth définit les espaces intermédiaires en tant que tels comme des

³⁷³ « L'« intermédialité » des territoires locaux : essai de réflexions croisées sur les constructions territoriales locales en Allemagne, en France, et en Espagne ». Communication commune au colloque « Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? », organisé pour les cent ans de l'Institut de Géographie Alpine (Grenoble, Cité des territoires, PACTE-territoires, UMR 5194, 7-8 juin 2007). Une publication des actes du colloque est prévue. Le texte a été révisé pour cette publication.

³⁷⁴ Simmel propose ainsi, par exemple, d'analyser les relations sociales à un niveau « intermédiaire », celui des interactions entre les individus (MERCKLÉ, 2004). Voir également le concept de « centralité d'intermédialité » (L. Freeman, 1979, « Centrality in Social Networks : Conceptual Clarifications », *Social Networks*, 1, p. 215-239).

« espaces situés à la charnière de deux systèmes (régions frontalières, espaces périurbains, etc.) » (p. 1). Par ailleurs, elle envisage l'outil espaces intermédiaires comme « une des versions possibles de l'articulation du continu et du discontinu » (p. 2). À partir de là, les espaces intermédiaires se caractérisent par des « effets de seuils », des « effets d'influences et d'ombres portées » (interdépendances), et par une certaine « hybridation » ou un « mélange », causés par les flux issus de « différences de potentiels » de part et d'autre de ces espaces intermédiaires (p. 3). L'un des principaux questionnements d'H. Roth est alors de se demander si la « mixité ou l'hybridation des espaces intermédiaires en font des lieux de création ou d'innovation » (p. 3). Ces thématiques et ces questionnements rejoignent ceux que j'ai pu évoquer au sujet de la requalification des espaces locaux par le projet, en France et en Allemagne. Certes, j'avais choisi la grille de lecture de l'entre-deux pour caractériser mes terrains de recherche, mais j'ai privilégié, pour la suite de mes analyses, à la fois l'articulation des réseaux et des territoires et l'idée de jeux d'échelles, d'acteurs et de projets.

Comme pour les espaces intermédiaires qu'étudie H. Roth, la logique des projets — mobilisant des sous-jeux et des contre-jeux d'acteurs, et s'appuyant sur l'existence de vides dans la dynamique multiscalaire — s'accompagne d'une certaine « hybridation ». La requalification des espaces locaux en fait des espaces hybrides, entre territoires et réseaux, soumis à des jeux de forces permanents, en termes de projets, d'acteurs et d'échelles. L'hybridation des espaces locaux pourrait alors rejoindre la notion d'« intermédiarité ». Comme nous l'évoquions, avec G. Vergnaud, dans notre contribution au colloque de Grenoble :

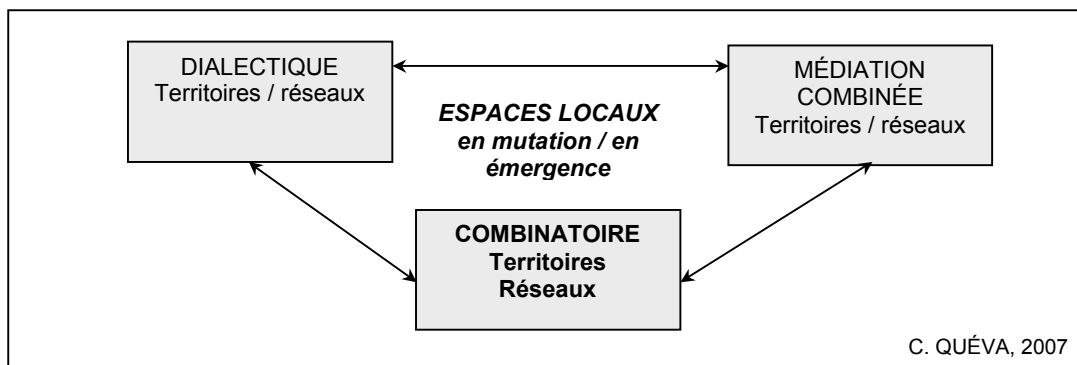
Cette notion permettrait d'élargir le champ des analyses, en questionnant non seulement ce qui est dans une situation d'entre-deux (espaces intermédiaires), mais aussi ce qui relie, ce qui met en contact (médiation). La notion d'intermédiarité possède ainsi une double propriété, descriptive et dynamique (QUÉVA, VERGNAUD, à paraître).

Dans nos recherches doctorales respectives, c'est moins l'idée d'espace intermédiaire (caractérisation d'un espace) que celle de médiation (mise en relation), qui nous intéresse. Et, dans le cadre spécifique de mon travail, je cherche à mettre en évidence une double médiation, ou plutôt une *médiation combinée*³⁷⁵ entre territoires et réseaux, dans la continuité des analyses effectuées dès l'introduction. J'y avais alors évoqué l'hypothèse d'une médiation territoriale, dans laquelle le territoire se poserait à

³⁷⁵ Avec la notion de médiation combinée territoires-réseaux il s'agit bien d'envisager le territoire et le réseau comme les deux médiations privilégiées dans les discours et les actions des acteurs locaux, des politiques ou des aménageurs, pour la mise en œuvre des projets de développement.

l'articulation de trois instances : économique, identitaire et politique. Or, j'ai pu noter, dans la suite de mes analyses, que dans le cadre comparatif franco-allemand, c'est plutôt une combinatoire territoires-réseaux qui constitue la médiation entre les différents jeux d'échelles, d'acteurs et de projets. L'interpénétration des jeux de la requalification s'effectue par une confrontation et une articulation (*combinatoire*) des réseaux et des territoires, conçus comme une modalité de discours, mais aussi d'action. Les idées de médiation et de dialectique viennent préciser et qualifier cette combinatoire (Figure 27). La *médiation combinée* est à concevoir comme un type de mise en relation entre des formes spatiales. Dans le cadre de mes recherches, ces formes spatiales sont celles des territoires et des réseaux, en lien avec les acteurs qui y sont associés. Leur mise en relation présente un caractère *dialectique*, dans la mesure où les territoires ont un rôle à jouer aux côtés des réseaux, et inversement.

Figure 27. La requalification des espaces locaux : une médiation combinée et dialectique entre territoires et réseaux



L'ensemble de ces processus aboutit à l'émergence d'un entre-deux spatial, ou d'une hybridation spatiale : les espaces locaux en mutation ou en émergence, objets de la requalification. Il s'agit maintenant d'en proposer une lecture théorique et épistémologique plus approfondie.

9.2. Enjeux pratiques et théoriques de la requalification des espaces locaux : « le dépassement des territoires » (S. LIMA, 2007)

Comme je l'évoquais précédemment, la notion de territoire n'a jamais été aussi présente dans le discours des acteurs, publics ou privés, locaux, régionaux ou nationaux. Cette observation m'avait conduit à formuler l'hypothèse d'un renouveau de la notion de territoire dans l'action publique, l'aménagement et la gestion des espaces locaux. Le territoire, en passant du statut d'espace de pouvoir, relativement stable et borné, à celui

d'espace de pouvoir et d'action, souple et dynamique, aurait désigné un espace plus proche du territoire géographique :

- un espace approprié matériellement, pratiqué par les populations, parfois reconnu « officiellement » comme territoire fonctionnel de référence³⁷⁶ ;
- un espace perçu, représenté, imaginé, associé à une symbolique territoriale forte, par la patrimonialisation des lieux ou des paysages ;
- un espace dynamique de participation et d'action, par l'ouverture sur les acteurs locaux au sens large.

Or, mes analyses mettent en question cette hypothèse à un double niveau. D'abord, dans la dynamique de requalification, les espaces de projet sont passés de cette définition territoriale souple — durant la phase de réflexion et d'échanges préalable aux actions — à une définition de plus en plus politique et figée des territoires — au moment de la mise en œuvre de ces actions. Ensuite, le terme même de territoire m'est apparu comme un outil, ou une grille de lecture, relativement inadapté(e) pour saisir les dynamiques de requalification qui se jouent à l'échelon local : en Allemagne, le « territoire » n'existe pas en tant que tel. Il n'apparaît qu'indirectement, notamment derrière la notion de *Region*, et il est presque évacué des discours au profit de la valorisation des réseaux (*Netzwerke*). En France, le territoire est parfois sur-utilisé par les acteurs comme par les géographes, et il désigne une telle pluralité d'espaces qu'il en devient une notion trop confuse, trop « fourre-tout ».

Par ailleurs, j'ai rapidement pris conscience d'un certain nombre de décalages :

- entre les pratiques d'aménagement et de développement conduites en France, très territoriales, et celles menées en Allemagne, beaucoup plus réticulaires ;
- entre la réalité complexe de la requalification, soumise à des jeux multiples de projets, d'acteurs et d'échelles, et la simplification nécessaire associée au passage à l'action³⁷⁷.

J'ai alors commencé à envisager d'autres grilles de lecture des mutations analysées, notamment afin de prendre une certaine distance vis-à-vis d'un paradigme territorial devenu trop restrictif. Cette ambition est à rattacher à deux enjeux principaux, pratiques et théoriques.

³⁷⁶ Je pense ici notamment au bassin de vie et d'emploi en France, et à la hiérarchie des villes centrales en Allemagne. Les bassins de vie et d'emploi sont des territoires statistiques de référence pour l'INSEE. La hiérarchie des villes centrales est, en Allemagne, un outil d'analyse et de différenciation spatiales.

³⁷⁷ Chaque espace de projet implique, par exemple, pour que l'action soit possible, de sélectionner des espaces d'action et des acteurs afin de mettre en œuvre des projets (simplification nécessaire). Il s'agit alors d'acteurs « officiels » (joueurs). Or, la requalification des espaces locaux passe aussi, comme on l'a vu, par l'existence de sous- et de contre-jeux, en dehors du jeu officiel. Elle revêt ainsi un degré de complexité bien plus important.

Sur un plan pratique, j'ai déjà pu évoquer la nécessaire prise en compte des réseaux aux côtés des territoires, dans les discours et les actions mis en œuvre par les acteurs locaux. Par ailleurs, les mutations les plus récentes des politiques d'aménagement et de développement, notamment en France, s'associent de plus en plus à des appels à projet et à l'idée de compétitivité entre des « pôles » (de compétitivité ou d'excellence rurale). Il est intéressant de noter que ces nouvelles perspectives rejoignent celles des politiques allemandes de développement, avec la sélection de régions modèles, synonymes d'innovation (projets pilotes). Dans les deux cas, les approches territoriales sont maintenues (Pays/régions d'aménagement), mais tendent cependant à être mises un peu de côté, dans le cadre d'une dialectique territoriale et réticulaire : entre affirmation et mise à l'écart des territoires, au détriment ou au profit des réseaux.

Sur un plan plus théorique, en France, l'outil territoire se renouvelle depuis une dizaine d'années en géographie et dans d'autres disciplines, en intégrant notamment une dimension réticulaire croissante, que ce soit sur le mode de la confrontation entre réseaux et territoires, comme dans les travaux de B. Badie (1995), ou de leur articulation, comme dans l'étude des systèmes urbains proposée par J.-M. Offner et D. Pumain (1996). Plus récemment et plus largement, la notion de territoire en vient à être mise en question, comme l'a illustré le récent colloque organisé pour les cent ans de l'Institut de Géographie Alpine (Grenoble) : « Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? » (7-8 juin 2007). En Allemagne, si la notion de territoire est quasiment absente³⁷⁸, celle de *Region* connaît un véritable renouveau en géographie. Associée à une dimension très territoriale, en particulier en termes de représentations et d'espace vécu (WERLEN, 1997a/b)³⁷⁹, elle revêt de plus en plus une signification réticulaire en tant qu'espace de participation et de coordination d'acteurs (KNIELING *et al.*, 2003). Je propose alors d'analyser les enjeux de ces évolutions épistémologiques des géographies française et allemande, en tentant de croiser les notions de territoire — que j'associe au terme allemand de *Region* — et de réseaux — *Netzwerke*. On pourrait alors parler, là encore, d'une combinatoire territoires-réseaux, pour reprendre l'idée évoquée au sujet des discours et des actions mises en place par les acteurs locaux dans la dynamique de projet.

³⁷⁸ Le terme *Territorium* existe en allemand, mais il a une signification essentiellement institutionnelle et étatique, faisant référence notamment au territoire national, que ce soit celui de l'ex-RDA (voir chapitre III) ou le territoire national (*Staatsraum*) actuel.

³⁷⁹ Les termes de *Region* et de territoire pourraient presque être conçus comme synonymes, dans leur définition géographique. Ils désignent, dans les deux cas, un espace approprié matériellement et idéellement par une population ayant conscience de cette appropriation. Plus spécifiquement, la *Region* et le territoire se rapportent à un espace pratiqué, vécu et perçu, à un espace d'action et de participation.

9.2.1. La mise en question du territoire comme paradigme de l'action : l'évolution contemporaine des politiques d'aménagement et de développement

L'analyse des politiques allemandes d'aménagement et de développement m'avait conduit à évoquer l'idée d'un modèle de développement très réticulaire, flexible et sélectif. Une réelle logique de compétition entre les projets anime les initiatives. Elle est encouragée directement par le *BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)*, avec la thématique des *Modellvorhaben der Raumordnung* ou *MORO*, projets pilotes fondés sur la reconnaissance de régions modèles (voir chapitres I, IV et V). À une échelle plus locale, j'ai également pu noter cette compétition entre les projets, à travers l'exemple de mes terrains de recherche : les concurrences sont manifestes et assumées entre les différents réseaux de villes, ou entre la Rhön et la Forêt de Thuringe. Face à ces expériences, le modèle français de développement et les deux projets analysés dans le cadre aquitain étaient apparus largement plus territorialisés, moins compétitifs ou sélectifs. Or, depuis 2005, une nouvelle politique d'aménagement et de développement se met en place dans une logique de structuration de l'espace national en pôles de développement — les pôles d'excellence rurale et les pôles de compétitivité — peut-être au détriment des projets de développement portés par les Pays. Sans qu'il soit possible de l'affirmer, par manque de recul temporel ainsi que par manque d'analyses sur le terrain, il me semble toutefois intéressant de noter que la politique française des pôles de développement mobilise des thématiques, des outils et des idéologies³⁸⁰ très proches de celles mobilisées en Allemagne.

9.2.1.1. Les Pays en 2007 : un modèle territorial de développement local à dépasser ?

Le 28 juin 2006, le sénateur A. Fouché rend son *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable sur l'avenir des Pays*. Ce rapport dresse un panorama assez mitigé de la mise en œuvre des Pays, en confrontant des points de vue locaux, régionaux et nationaux. Le sentiment général d'A. Fouché est résumé dans l'Avant-propos. Le sénateur « plaide pour le renforcement d'une dynamique de coopération intercommunale qui donne globalement satisfaction, mais qui peine parfois à bien s'articuler avec les autres dynamiques territoriales. Il met aussi en garde, au vu des témoignages recueillis, contre des dérives

³⁸⁰ Le terme d'idéologie désigne ici, dans son sens le plus large, un système structurant d'idées et de représentations.

contraires à l'esprit et à la vocation des Pays ». Le rapport dans son ensemble met en évidence un contraste entre le succès des intercommunalités et les fragilités des Pays. Dans la deuxième partie du rapport, la DIACT propose un bilan contrasté sur les Pays. Sept constats sont positifs, huit sont négatifs (Texte 17).

Texte 17. Les contrats de Pays vus par la DIACT : un bilan en demi-teinte

Extraits du Rapport Fouché (2006), p. 22-26

Les sept constats positifs :

- « La démarche contractuelle des pays a connu, **sur le plan quantitatif, un succès tardif mais incontestable** (...).
- **Le contenu des documents signés est d'une grande diversité** ; l'établissement d'une typologie synthétique pertinente est cependant rendu difficile par les diversités liées à la géographie des pays ou au statut juridique de leurs structures porteuses.
- Les contrats de pays apportent une valeur ajoutée certaine au niveau du dialogue en ce qu'ils ont supposé un **dialogue interne entre élus et société civile et externe entre partenaires financiers**.
- Bien que son impact soit manifestement plus faible que la loi Chevènement, **la démarche des pays a incontestablement renforcé l'intercommunalité**. (...).
- Dans le domaine des services au public, **la territorialisation des politiques publiques a été renforcée par l'existence des pays** (...).
- Même si le tiers seulement des contrats de pays rappelle les orientations du programme européen Leader+ ou fait état d'une volonté d'articulation, la cohérence entre les contrats de pays et ces programmes européens est appréciée positivement par 75 % des régions.
- Les contrats de pays ont exercé un **réel effet de levier financier**. C'est en tous cas la conviction (...) de 64 % des régions consultées ».

Les huit constats plus pessimistes :

- « Les **projets retenus par les contrats de pays sont souvent peu structurants** et traduisent un incontestable **manque de sélectivité** : 11 % seulement des contrats examinés sont apparus au CGGREF (conseil général du génie rural et des eaux et forêts) comme véritablement sélectifs.
- L'articulation charte de développement / contrats de pays / programmation laisse souvent à désirer. Dans le tiers des contrats examinés comportant un **programme d'actions, celui-ci suit mal les orientations de la charte**.
- L'amélioration de l'articulation urbain / rural, reflétée principalement par la qualité de l'interface pays / agglomération, n'est pas toujours au rendez-vous (...). **Six conventions seulement ont été signées entre les agglomérations et les pays** alors que 44 pays incluent sur leur territoire une agglomération ayant signé un contrat d'agglomération (...).
- **L'ouverture des pays vers les territoires voisins est assez faible**.
- La démarche des schémas de cohérence territoriale (SCOT) tient peu compte de l'existence du pays, sauf lorsque ce dernier en est le porteur (...).
- La cohérence des pays avec les parcs naturels régionaux (PNR) est très inégale mais souvent insatisfaisante. Seul le tiers des pays affiche, dans ses contrats, la volonté de coopérer avec les PNR. La complexité engendrée par le recoupement des territoires inquiète souvent les parcs (...).
- Sauf dans le domaine des services au public, la territorialisation des politiques publiques, notamment celles de l'Etat, est encore peu influencée par l'existence des pays. Dans de nombreux cas, **les préfets ne semblent tenir aucun compte de l'existence des pays** dans la répartition de la dotation générale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR). Une majorité de régions critique cette absence de reconnaissance de la part de l'Etat. Ce sont les départements qui apparaissent parfois comme pilotes dans la prise en compte des pays en harmonisant, par exemple, le périmètre de leurs unités techniques territoriales ou de leurs interventions sociales, sur celui des pays.
- **Les principes du développement durable sont peu pris en compte dans les contrats de pays dont les projets, au demeurant, n'apparaissent pas toujours très transversaux et pour lesquels la réalisation d'une évaluation effective apparaît douteuse** ».

Solutions proposées (p. 25-26) :

- « mobiliser l'ingénierie territoriale,
- renforcer la sélectivité (...),
- favoriser l'élaboration d'un contrat unique agglomération/pays,
- favoriser l'articulation entre les démarches contractuelles (...) ».

Même s'ils ont favorisé un dialogue entre les acteurs locaux et ont constitué un catalyseur dans différents domaines (finances, intercommunalité, politiques publiques), les Pays présentent, selon la DIACT, un certain nombre d'insuffisances. Le texte 17 met en évidence le manque de sélectivité des Pays et propose de la renforcer afin d'éviter les dérives : projets peu structurants, actions sans lien direct avec les indications de la Charte, repli territorial, faible prise en compte des Pays par les préfets, du développement durable par les Pays, manque d'évaluation. À cet égard, le Pays du Libournais et le Pays du Périgord noir ont été jugés, par le chargé de mission rencontré au Conseil régional d'Aquitaine, comme deux des expériences aquitaines qui fonctionnaient le mieux. Il n'en reste pas moins que, dans la dynamique de projet observée sur le terrain, après une intense phase de dialogue et d'échanges fructueux entre les acteurs locaux, on a pu noter que le passage à l'action est associé à un certain désenchantement et à un repli sur les territoires institutionnels, voire sur les querelles politiciennes (voir chapitres VI et VII).

Les insuffisances des Pays dénoncées dans le texte 17, ou encore la crise que traverse le Pays du Libournais, sont-elles pour autant synonymes d'une fin annoncée des Pays ? Sur le site de la DIACT (<http://www.diact.gouv.fr>), en octobre 2007, les Pays ne sont plus présents directement sur la page d'accueil, alors qu'ils y occupaient une place centrale au moment des enquêtes en 2005. Il faut, pour accéder aux informations relatives aux Pays, se reporter :

- soit à la rubrique « Dossiers ». On y trouve la dernière « Évaluation des démarches contractuelles de Pays », datée de février 2006. La DIACT renvoie, pour plus d'informations, au site d'ETD (<http://projetdeterritoire.com>). Là encore, mis à part le dernier état des lieux des Pays (janvier 2007), les dernières actualités sur les Pays, portant sur leur ingénierie, remontent à octobre 2006. Les autres actualités pour les territoires de projet concernent le programme LEADER 2007-2013, les coopérations intercommunales et les territoires transfrontaliers.
- soit à la rubrique « Observatoire des territoires ». Mais le Pays y est alors considéré comme un « zonage » parmi d'autres. On peut accéder aux informations sur un Pays après avoir sélectionné une région ou un département de référence. La cartographie propose alors des choix de zonages : Aire urbaine, contrat d'Agglomération, contrat de Pays, Établissement public de coopération intercommunale, Programme local de l'habitat, Plan local d'urbanisme, Parc naturel régional, Schéma de cohérence territoriale, Zone urbaine sensible, Zone de revitalisation rurale, etc.

Si les Pays continuent à exister localement et à mettre en œuvre des actions (Opération de revitalisation de l'artisanat et du commerce (ORAC) dans le Pays du Libournais, Pays d'accueil touristique dans le Périgord noir), ils sont quelque peu évacués à l'échelle nationale. En termes de médiatisation, ils semblent être « passés à la trappe » des préoccupations de la DIACT. Dans le même ordre d'idée, la diminution croissante des financements issus des échelons supra-locaux pourrait également confirmer cette mise à l'écart des Pays, comme l'évoque ETD (2007, p. 4) :

La raréfaction assez générale des crédits publics (...) conduit chaque échelon institutionnel - État, Région, Département - à faire des choix (...). Des incertitudes demeurent sur le recours possible aux fonds européens (FEDER, FSE et FEADER) pour soutenir les politiques territoriales, notamment l'ingénierie des Pays (...). Le désengagement de l'État dans les politiques territoriales (...) se traduit dans la nouvelle génération de contrats de plan - appelés désormais contrats de projets État-Région - par un volet territorial recentré sur quelques thématiques, prévoyant une diminution du soutien à l'ingénierie et s'ouvrant potentiellement à d'autres territoires que les Pays ou les Agglomérations.

Ce sont ces « autres territoires » qui ont remplacé les Pays et les Agglomérations sur la page d'accueil de la DIACT : il s'agit des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale.

9.2.1.2. Du territoire au pôle de développement : du modèle français au modèle allemand de développement local ?

La fin de l'année 2005 et le début de l'année 2006 constituent un nouveau tournant dans les politiques françaises d'aménagement et de développement : la DATAR, créée en 1963, change de nom et devient la DIACT. En parallèle, le terme de compétitivité, intégré dans le nouveau sigle de cet organe d'aménagement, est de plus en plus prégnant dans les expériences de développement. Le fonctionnement même de ces expériences évolue : on passe du contrat à l'appel à projet et, par là même, à un renforcement du rôle de l'État sur les expériences conduites localement. C'est notamment ce qu'évoquait R. Epstein³⁸¹ (2007, p. 33) lors de son intervention au colloque « Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? » :

On assiste à une réaffirmation de la centralité étatique dans la gestion des territoires, qui procède d'une série de réformes bouleversant à la fois le mode de conception des politiques publiques, l'organisation de l'appareil administratif de l'État et les instruments au travers desquels ce dernier intervient dans les territoires.

³⁸¹ Les recherches de R. Epstein portent sur les évolutions récentes des politiques publiques dans le contexte urbain.

Après une phase de contractualisations territoriales et d'ouverture sur des espaces de projet, « le retrait de l'État, hors du local »³⁸² s'accompagne « d'un profond renouvellement de ses instruments d'intervention dans les territoires, renforçant ainsi ses capacités d'orientation à distance des acteurs locaux » (p. 37). Dans le cadre des territoires de projets, « le désinvestissement par l'État des contrats d'Agglomération et de Pays s'est confirmé, au profit d'une série d'appels à projets ciblés : pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale » (ibid., p. 38).

La création des pôles de compétitivité remonte au CIADT (Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire) du 14 septembre 2004. Il s'agit d'une « nouvelle politique industrielle qui mobilise les facteurs-clés de la compétitivité au premier rang desquels figure la capacité d'innovation. Un pôle de compétitivité est, sur un territoire donné :

- l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation
- engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement)
- destinée à dégager des synergies autour de projets innovants »³⁸³.

L'appel à projet définit un certain nombre de priorités de développement pour la création de pôles de compétitivité : projets de recherche-développement, mobilisation de partenariats, visibilité internationale. Trois principaux acteurs peuvent être mobilisés : les unités de recherche, les entreprises et les centres de formation. L'appel à projet prend fin le 28 février 2005. En juillet 2005, 67 projets sont sélectionnés par le CIADT, dont 52 pôles à vocation nationale ou régionale, 6 pôles mondiaux, et 9 pôles à vocation mondiale, « distingués, aux vues de leur importance pour la lisibilité de l'industrie française à l'international et de leur poids dans la compétition économique mondiale » (DUPRAT, 2006, p. 241). Le 5 juillet 2007, le CIIAT (Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, ex-CIADT) labellise 4 nouveaux pôles. Les 71 pôles ainsi reconnus visent la « mise en réseau des acteurs de l'innovation » (site Web des pôles de compétitivité), autour de projets aux résonances

³⁸² Ce retrait de l'État se manifeste notamment dans l'Acte II de la décentralisation, qui marginalise l'État déconcentré par le transfert croissant de compétences aux collectivités territoriales. Une dissociation croissante s'opère ainsi entre la déconcentration et la décentralisation, alors que les deux processus étaient, jusque là, conjoints. Cette évolution vers « la fin du cycle de territorialisation contractuelle » ouvre « la voie à un retour à des politiques plus uniformes et sectorisées » (EPSTEIN, 2007, p. 37)

³⁸³ D'après le site Web des pôles de compétitivité : <http://www.competitivite.gouv.fr/>

anglo-saxones³⁸⁴ : « Aerospace Valley » (Pôle mondial, Aquitaine-Midi-Pyrénées), « Céréales Vallée », (Pôle régional, Auvergne), « Cosmetic Valley » (Centre-Haute-Normandie), « Finance Innovation » (Pôle mondial, Ile-de-France), « Atlantic Biothérapies » (Pôle régional, Pays de la Loire), « Route des lasers » (Pôle régional, Aquitaine). Cette nouvelle politique rejoint largement les projets actuels encouragés, en Allemagne, par le *BBR*. Depuis Novembre 2003, l'un des projets pilotes (*Modellvorhaben der Raumordnung*), intitulé « *Innovative Projekte zur Regionalentwicklung* » a sélectionné 13 projets modèles, autour de thématiques très proches de celles des pôles de compétitivité, comme dans le cadre de la *Technologie-Region KERN* (Schleswig-Holstein) ou de la *Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau* (Saxe). Plus spécifiquement, à l'est de l'Allemagne, le programme « *Projektplanung Aufbau Ost* » dispose d'une entrée thématique centrée sur les transferts de technologies et le développement des innovations : « *Technologietransfer bei der Entwicklung regionaler Innovationspotenziale in Ostdeutschland* ». Dans ces deux politiques de soutien aux entreprises et aux industries, et comme en France, les thématiques de l'innovation et de la compétitivité sont centrales.

Dans les espaces ruraux, qui m'intéressent plus directement, ce sont, en France, les Pôles d'excellence rurale (PER) qui pourraient prendre le relais des Pays, à défaut de les accompagner. En effet, le site Web dédié à ces PER³⁸⁵ évoque bien, sur sa page d'accueil, l'idée que les projets actuels se doivent d'être redynamisés : « *il importe désormais d'apporter un nouvel élan aux projets qui émanent des territoires ruraux. C'est l'ambition de la politique des Pôles d'excellence rurale* ». Celle-ci est fondée sur la « *conviction que les territoires ruraux constituent des réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national et contribuent à l'attractivité et au développement de la France. Leur rôle est essentiel dans la bataille pour l'emploi et l'engagement national en faveur du développement durable (...). La politique des Pôles d'excellence rurale vise à répondre à une série d'enjeux nationaux et d'ambitions prioritaires pour l'État* ». Cette citation illustre bien le changement d'échelle induit par le passage du contrat à l'appel à projet : la référence à l'échelon national est quintuple, rien que dans ces quelques lignes. Dans ce cadre national renouvelé, la DIACT identifie quatre types de pôles d'excellence rurale pouvant proposer des projets :

³⁸⁴ La référence à la Silicon Valley ou à la route 128 revient à diverses reprises dans les dénominations.

³⁸⁵ <http://poles-excellence-rurale.diact.gouv.fr>

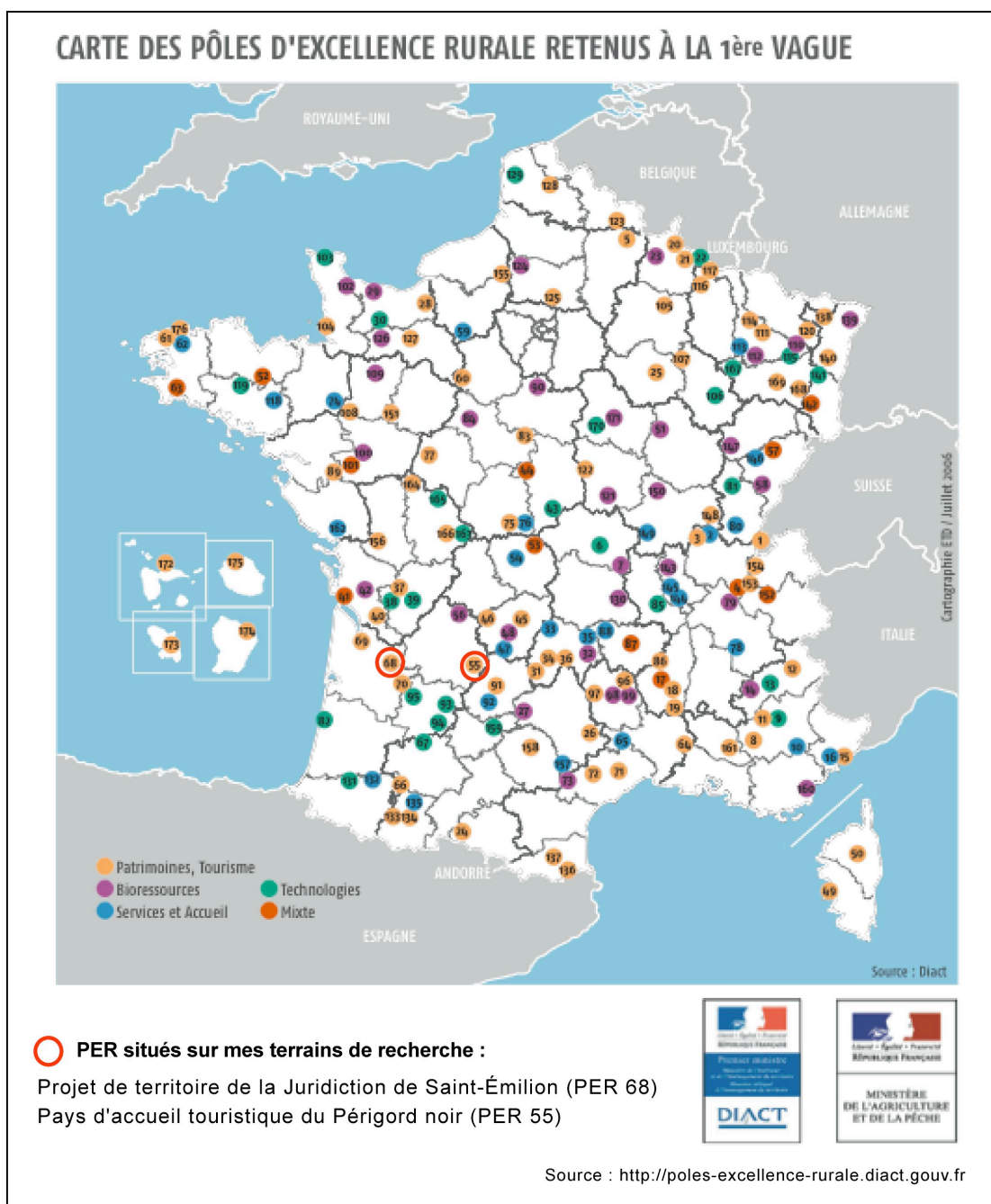
- des pôles d'excellence pour la promotion des richesses naturelles, culturelles, et touristiques ;
- des pôles d'excellence pour la valorisation et la gestion des bio ressources ;
- des pôles d'excellence pour l'offre de services et l'accueil de nouvelles populations ;
- des pôles d'excellence technologique, pour des productions industrielles, artisanales et de services localisées.

La carte des PER, établie par ETD (carte 31), illustre une couverture assez dense et homogène du territoire national. Deux vagues de PER peuvent être distinguées : en 2006, un premier mouvement de labellisation a retenu 176 pôles³⁸⁶. Ce mouvement s'est élargi en 2007 à 379. En Dordogne, deux projets avaient été labellisés dès la première vague : la « valorisation de la biomasse en nord Dordogne » (correspondant à une partie du Pays Périgord Vert), porté par la Communauté de communes du Pays de Jumilhac le Grand, et le « Pays d'accueil touristique du Périgord Noir », porté par l'Association Pays du Périgord Noir. Celle-ci a donc réussi à s'insérer dans la nouvelle politique des pôles de développement, ce qui n'est pas le cas du Pays du Libournais, par ailleurs largement fragilisé par la crise financière évoquée dans le chapitre VII. En Gironde, trois PER avaient été labellisés en 2006 : « L'estuaire de la Gironde : l'univers nature », porté par le Syndicat mixte pour le Développement Durable de la Gironde, « L'oenotourisme : une stratégie de développement économique pour l'Entre-Deux-Mers », porté par l'OTEM (Office de Tourisme de l'Entre-Deux-Mers), et le « Projet de territoire » de la Communauté de communes de la Juridiction de Saint-Émilion. Rappelons qu'il s'agit là d'un EPCI largement favorisé économiquement (le territoire intercommunal correspond quasiment au terroir de l'AOC Saint-Émilion, la commune étant par ailleurs classée au patrimoine mondial de l'UNESCO). Rappelons également que le président de cette Communauté de communes est désormais le président du Pays. Mes deux terrains de recherche illustrent donc bien la dynamique des Pôles d'excellence rurale : seuls les projets les plus performants et les plus structurés sont sélectionnés. Là où des faiblesses économiques ou actorielles se font sentir, la dynamique des PER ne peut s'établir. Celle-ci valorise clairement une logique de compétition entre les territoires, à travers la figure des pôles³⁸⁷.

³⁸⁶ Pour plus de lisibilité, seule la carte des 176 PER (1^{ère} vague) a été représentée. En ce qui concerne mes terrains de recherche, aucun PER supplémentaire n'a été labellisé lors de la 2^{ème} vague.

³⁸⁷ Deux conceptions s'affrontent : les Pays visent un développement territorial idéalement homogène, alors que les pôles visent un développement sélectif et nodal (en réseau ?), spatialement inégalitaire.

Carte 31. Les Pôles d'Excellences Rurales en France en 2006



Dans cette logique de pôle, les territoires (ou plutôt les acteurs territorialisés) interviennent directement, les PER pouvant être portés :

- par une Communauté de communes (Ex. Communauté de communes Pays de Forcalquier Montagne de Lure : « Pays du livre et de l'écriture, pôle d'excellence littéraire ») ;
- par un Pays (Ex. Association du Pays d'Armagnac : « Mécanopôle de Nogaro » ; Syndicat mixte du Pays Vendômois : « Projet PERENNE (Pôle d'excellence rurale énergies nouvelles naturelles émergentes) inter-Pays ») ;

- par un Département (Ex. Conseil Général des Hautes-Alpes : « Excell'air Hautes-Alpes » ; Conseil général des Alpes-Maritimes : « Alpes maritimes, montagne d'excellence ») ;
- par un parc naturel régional (Ex. Parc naturel régional des Causses du Quercy : « Réseau archéologique et paléontologique Bouriane Causses du Quercy ») ;
- ou encore par un GAL (GAL Pays Pyrénées-Méditerranée : « Destination Pyrénées-Méditerranée : construction d'une offre touristique innovante et valorisante »)

Cette flexibilité offerte aux acteurs locaux s'associe à une spatialité multiple, qui n'est pas sans rappeler celle qui avait été évoquée dans le cadre des Projets de développement régional analysés en Thuringe du Sud-Ouest (voir chapitre V). Les PER sont bien des pôles locaux, mais les acteurs qui les mettent en place s'insèrent dans un cadre intercommunal pour certains, départemental, régional, voire européen (avec les GAL du programme LEADER) pour d'autres. Par ailleurs, les dénominations des projets illustrent une nouvelle idéologie du développement local, en lien avec les nouvelles attentes des appels à projet. On parle d'« excellence », de « réseau », ou encore d'offre « innovante et valorisante », autant de termes qui rappellent l'argumentaire des Projets allemands de développement régional — autour des idées de réseaux de villes, de marketing régional ou de management régional. La thématique des pôles de développement pourrait ainsi orienter la France vers un nouveau modèle d'aménagement et de développement convergeant largement, que cela soit volontaire ou non, vers le modèle allemand. Cette « *nouvelle rhétorique politique* » insiste « *sur l'impératif du renforcement de la compétitivité territoriale, en lieu et place d'un discours antérieur qui présentait la cohésion territoriale comme un facteur de développement local* » (EPSTEIN, 2007, p. 38). On passe alors « *d'une politique territoriale consistant à répartir également entre les territoires les fruits d'une croissance acquise par ailleurs, vers une politique enjoignant les acteurs locaux à mieux contribuer à la croissance nationale* » (*ibid.*), cette évolution impliquant alors des « *gagnants* » et des « *perdants* ». Il s'agit là d'évolutions très proches de celles connues en Allemagne depuis la réforme de la loi sur l'aménagement en 1998. U. Guder (2003) les résume bien :

Au-delà des missions « traditionnelles » (cadre d'orientation, principes et lignes directrices, organisation institutionnelle), la fonction d'aménagement évolue de plus en plus vers une compréhension davantage orientée vers la mise en œuvre des objectifs et les approches innovantes (...). Avec ses « projets pilotes

d'aménagement du territoire » (Modellvorhaben der Raumordnung), le ministère fédéral chargé de l'aménagement du territoire incite et soutient la mise en œuvre d'approches et d'instruments innovants en apportant son soutien financier et en assurant un accompagnement des initiatives et projets par le Bureau fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire. Le rôle de ce dernier est de choisir des approches prometteuses qui deviendront des modèles, de les accompagner, d'en tirer des conclusions applicables à d'autres projets et, sur cette base, de donner des conseils pour des modifications du cadre général fixé par l'État. La réalisation de ces « projets pilotes » est coordonnée avec les Länder qui apportent également une participation financière (p. 13-14).

Plus spécifiquement, le nouveau plan stratégique de développement des espaces ruraux (*Nationaler Strategieplan für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013*)³⁸⁸ énonce comme premier objectif « l'accroissement de la compétitivité de l'économie agricole et forestière par le soutien à la reconversion, au développement et à l'innovation ». Dans ce cadre, le projet « *Region Aktiv* » a labellisé 18 régions modèles entre 2002 et 2005, autour de thématiques telles que le renforcement des synergies entre villes et campagnes, le renforcement des espaces ruraux par les innovations, ou encore le développement durable. Ainsi, dans les espaces ruraux également, les thématiques de l'innovation et de la compétitivité sont désormais centrales.

En France comme en Allemagne, l'évolution des politiques d'aménagement se manifeste donc de plus en plus par la valorisation de la concurrence et de la compétitivité entre les territoires avec, en parallèle, un renforcement paradoxal (car indirect) des échelons centraux de gouvernement (État/Länder). Dans leur dimension sociale, les réseaux (d'acteurs) jouaient déjà un rôle central dans la requalification des espaces locaux par le projet, avec les Pays et les Projets de développement régional. Dans les nouvelles politiques d'aménagement, la dynamique de compétition, encouragée avec les pôles de développement et les projets pilotes, mobilise un argumentaire de plus en plus réticulaire (réseaux, pôles, interactions). Même en France, où le modèle d'aménagement territorial restait prégnant avec la politique des Pays, les « réseaux de villes » semblent appelés à être revalorisés, après une phase de mise en veille (DUPRAT, 2006 ; TESSON, 1996)³⁸⁹. Dans les espaces ruraux également,

³⁸⁸ Voir : <http://bmelv.de> (*Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*).

³⁸⁹ Le texte instituant les réseaux de villes est la circulaire du 17 avril 1991. Par la suite, même si le terme intervient dans la LOADT de 1995, les réseaux de villes sont comme mis entre parenthèse au profit de la politique territoriale des Pays et des Agglomérations. La circulaire du 5 juin 2000 les revalorise directement en tant qu'outil d'aménagement et de développement. Enfin, les mutations actuelles des politiques d'aménagement et de développement vont vraisemblablement appeler les réseaux de villes à se renforcer (avec l'encouragement à la compétitivité des villes moyennes).

pourtant plus associés, traditionnellement³⁹⁰, à l'idée d'ancrage territorial que les espaces urbains, les notions de réseau, de mobilité ou de flexibilité s'imposent progressivement. La mise en place d'un « Réseau Rural Français »³⁹¹ en est une illustration : ce projet en est, pour le moment, au stade de la réflexion préparatoire, avant sa mise en place concrète. Il s'agit de constituer un réseau national d'acteurs issus du rural, réseau qui aurait également à s'articuler à un réseau européen :

Dans le cadre de la programmation 2007-2013 du fonds européen agricole de développement rural, la mission Europe et Région du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, et la DIACT mènent une concertation à l'échelle nationale des réseaux d'acteurs et d'organisation du développement rural (site de la DIACT).

Deux séminaires de concertation ont eu lieu à l'automne 2006. Un autre séminaire de restitution des travaux préparatoires est prévu le 7 novembre 2007, autour de quatre grands thèmes : « Gouvernance du réseau », « Thématiques à traiter dans le réseau », « Place de LEADER dans le réseau » et « Capitalisation d'expériences et de données ».

L'ensemble de ces thématiques illustre une première mise en question du territoire, en tant que paradigme de l'action : le territoire n'est plus nécessairement au fondement de la définition des projets, en tant que territoire-objet du développement ; il devient davantage un cadre, un territoire-support des expériences de développement, celles-ci s'effectuant de plus en plus dans une configuration spatiale réticulaire — celle de pôles en réseau — en France comme en Allemagne. L'outil-territoire n'est pas pour autant évacué au profit des réseaux : les deux se complètent et interagissent, dans le cadre de la dialectique précédemment évoquée. Cette première échelle d'analyse des mutations en cours mérite d'être nuancée en ce qu'elle est extrêmement récente et seulement en train de s'élaborer. Elle illustre toutefois un certain nombre d'évolutions majeures et même, vraisemblablement, un point de rupture, dans les politiques, les pratiques, les idéologies de l'aménagement et du développement. Dans ce cadre en mutation, et à une deuxième échelle d'analyse, plus épistémologique, les outils à disposition du géographe sont eux-mêmes en train d'évoluer. La dialectique territoriale et réticulaire à l'œuvre dans la dynamique de projet pourrait ainsi également se retrouver dans le cheminement disciplinaire de la géographie, avec une prise de distance nécessaire vis-à-vis du paradigme territorial.

³⁹⁰ Les espaces ruraux sont généralement associés à « *une vision du monde en termes de surfaces* », avec une activité agricole prédominante « *ancrée au sol* » (LÉVY, 2003k, p. 808). On se situe alors plutôt dans le paradigme territorial (même si les réseaux y sont également évoqués). Inversement, les espaces urbains, marqués par « *le couplage spécifique de la densité et de la diversité* », renvoient plus largement aux systèmes, aux mobilités, aux interactions (LUSSAULT, 2003e, p. 949).

³⁹¹ http://www.diact.gouv.fr/Datar_Site/datar_framedef.nsf/webmaster/home_framedef_vf?Open

9.2.2. La mise en doute du territoire comme outil scientifique : les enjeux de la combinatoire territoires-réseaux

Il est aujourd'hui assez évident de dire que le territoire est l'une des grandes notions de la géographie française, l'un de ses grands paradigmes. Ce poids du territoire s'associe à un flou conceptuel réel, illustré dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (LÉVY, LUSSAULT, dir., 2003) : pas moins de trois définitions et approches différenciées du territoire³⁹² y sont proposées, alors que d'autres grandes notions, comme celles d'espace ou de milieu disposent d'une seule définition. Pour reprendre les définitions les plus synthétiques, en tête de chaque article :

- J. Lévy (2003l, p. 907) définit le territoire comme un « *espace à métrique topographique* »³⁹³ avant d'en proposer « *huit définitions* »...
- Pour B. Debarbieux (2003, p. 910), le territoire est un « *agencement de ressources matérielles et symboliques, capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité* ».
- Enfin, selon J.-P. Ferrier (2003, p. 912), « *toute portion humanisée de la surface terrestre* » peut être considérée comme un territoire.

J'avais déjà pris conscience de cette pluralité de définitions en travaillant sur la question des identités territoriales pour ma maîtrise et mon DEA. J'avais alors tenté de définir le territoire comme une portion d'espace appropriée par un groupe social (espace de vie) ayant conscience de cette appropriation (espace vécu), ce qui donne au territoire une double nature, matérielle et immatérielle : il est le support de pratiques spatiales et l'objet de représentations spatiales. Cette définition m'était alors apparue comme la plus consensuelle ; elle rejoint largement celle de B. Debarbieux (2003). Elle a certainement le défaut de simplifier une notion qui ne semble pouvoir s'affirmer et exister que dans la pluralité et la diversité de son contenu. Elle présente néanmoins l'avantage de constituer un point de départ relativement simple pour tenter d'aller au-delà du territoire.

En effet, en lien avec mes objectifs de recherche et ma démarche comparative, l'idée n'est pas ici d'approfondir l'analyse de la notion de territoire en tant que telle³⁹⁴. Le « *trouble conceptuel* » associé à cette notion, voire « *l'usure du concept* », pour

³⁹² Il s'agit bien de trois entrées « territoire », proposées par trois auteurs différents (seule la notion de « lieu » dispose d'une telle pluralité de définitions (quatre) également).

³⁹³ La métrique topographique désigne une manière de mesurer la distance, « *caractérisée par la continuité et la contiguïté* » (LÉVY, 2003, p. 927).

³⁹⁴ On se référera notamment, pour plus de précisions, à : RAFFESTIN (1980 et 1986), JEAN et CALENGE (2002), BLETON-RUGET et al. (2006), GIRAUT (2005) ou encore MIGNOTTE (2004).

reprenant les propos de M. Vanier dans l'« Invitation aux Entretiens de la Cité des Territoires » (7-8 juin 2007), et surtout la quasi-absence du territoire dans la géographie allemande, orientent plutôt mes questionnements dans une autre direction : l'appréhension d'une combinatoire et d'une dialectique territoires-réseaux, aboutissant à l'émergence d'un « entre territoires et réseaux ».

9.2.2.1. L'approche dynamique des notions de territoire et de Région dans les géographies française et allemande

Ce qui fait la richesse de la notion de territoire telle qu'elle est utilisée dans la géographie française, ce n'est peut-être pas tant ce qu'elle revêt ou ce qu'elle contient, mais plutôt ce qu'elle crée et construit — autrement dit ce que les acteurs³⁹⁵ de ce territoire créent ou construisent. En effet, le territoire n'a de sens que dans les interactions entre des acteurs spatialisés. Sans acteurs, le territoire ne peut être pratiqué ou vécu : le territoire « *témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité* » (DI MÉO, 1998). De même, sans territoire, les acteurs ne peuvent agir. Le territoire est « *un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part* » (MOINE, 2006). Or, paradoxalement, et dialectiquement, c'est cette dimension interactionniste, au fondement de la dynamique territoriale — on parle aussi d'« *écogenèse territoriale* »³⁹⁶ (RAFFESTIN, 1986) ou de « *systémogenèse territoriale* » (ELISSALDE, 2002) pour insister sur l'aspect constructif de cette dynamique territoriale — qui implique à la fois sa conservation et son dépassement. Le territoire se maintient et se dépasse à la fois, en ce qu'il est intrinsèquement dynamique, marqué continuellement par un mouvement de territorialisation/déterritorialisation/reterritorialisation (RAFFESTIN, 1986).

La territorialisation — curieusement absente (en tant qu'article) du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* — désigne le fait de « *construire et reconstruire sans cesse ce qui environne l'acteur social, matériellement et dans ses*

³⁹⁵ J'emploie ici le terme d'acteur et non celui d'agent, dans la mesure où, dans le rapport générique au territoire, les enjeux s'énoncent à la fois en termes d'action (ce qui est le propre de l'acteur comme de l'agent), mais aussi en termes d'intentionnalités (pratiques territoriales), de représentations (symboliques et identités territoriales), voire de rapports de pouvoir (compétences territoriales).

³⁹⁶ Le territoire étant, selon C. Raffestin (1986), « *de l'espace informé par la sémiosphère* » (production de sens), l'écogenèse territoriale est « *un processus de traduction et de transformation des formes spatiales à partir d'une sémiosphère* ».

représentations : pour l'institution, c'est son aire de pouvoir ou d'influence ; pour l'individu, c'est une subite « alchimie » entre du personnel et du collectif » (P. Tizon, in DI MÉO, 1996). J.-P. Ferrier (2003) évoque ce processus comme intrinsèquement associé au territoire, celui-ci étant l'« espace de déploiement du double processus d'humanisation-territorialisation de la Terre » (p. 912). Plus loin, il explique que, sur le plan de l'analyse, « la notion de territorialisation s'applique à la connaissance « procédurale » des territoires (...). Il s'agit de rendre compte des processus et des dynamiques (naturels et/ou culturels) qui transforment les lieux » (p. 913), alors que « la notion de territorialité correspond à la connaissance « subjective » des lieux » (p. 914) : elle est une « relation au territoire, l'existence d'une dimension territoriale dans une réalité sociale » (DI MÉO, 2003c, p. 919).

La notion de « déterritorialisation » a son entrée dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, mais elle ne dispose pas de définition synthétique. R. Haesbert (2003, p. 244) la présente comme une notion « très contestée (...) selon les différentes conceptions de territoire auxquelles on fait référence ». Elle revêt, de fait, une pluralité de définitions et apparaît relativement confuse. Pour tenter de la clarifier, R. Haesbert propose deux principales grilles de lectures :

- En partant du territoire comme d'un « simple substrat physique de l'action humaine » (approche critiquée par l'auteur), la déterritorialisation désigne « un recul des contraintes locales au sens large (...), l'affaiblissement du facteur distance (...), la dématérialisation ou perte d'importance de la dimension matérielle des rapports sociaux » (*ibid.*)
- En concevant le territoire « comme inséré dans des rapports de pouvoir concrets et/ou symboliques », la déterritorialisation signifie, pour certains — B. Badie (1995), par exemple — « qu'il y a un affaiblissement des contrôles d'accessibilité imposés par des contraintes spatiales (...). D'autres pensent la déterritorialisation en termes de déracinement culturel face à l'homogénéisation (toujours relative) de la globalisation (...). Enfin, on peut définir la déterritorialisation comme un processus d'exclusion territoriale » (*ibid.*, p. 244-245).

La déterritorialisation est donc un processus ambigu et critiquable en ce qu'il désigne généralement une dynamique très spécifique. Or, tout territoire (et non pas seulement un territoire politique ou identitaire) « est toujours en voie de déterritorialisation, au moins potentielle, en voie de passage à d'autres agencements, quitte à ce que l'autre

agement opère une reterritorialisation » (DELEUZE et GUATTARI³⁹⁷, 1980 : cités par A. Mignotte, 2006, p. 10).

Pour dépasser cette pluralité d'approches de la déterritorialisation, l'idée de reterritorialisation peut fournir la pierre d'angle nécessaire à la compréhension des dynamiques territoriales, dans la mesure où toute déterritorialisation ne prend en fait son sens qu'en lien avec une (re-)territorialisation : « la déterritorialisation est toujours liée à la territorialisation. La disparition d'un territoire à une échelle s'accompagne de la recomposition territoriale à d'autres échelles. C'est dans cette perspective dialectique que l'usage du terme est le plus convaincant », dans la mesure où se mettent en place « des reconfigurations permanentes des territoires et des territorialités » (HAESBERT, 2003, p. 245). Les trois processus se combinent pour faire du territoire³⁹⁸ un objet géographique complexe, en mouvement et constructif, au sens de créateur de spatialité, ou plutôt de territorialité.

Face à cette dynamique constructive associée, en géographie, à la notion française de territoire, le *Territorium* allemand fait un peu pâle figure. Le terme est fortement associé à une représentation spécifique de l'espace : celle de l'État socialiste. En effet, dans les pratiques de l'aménagement comme dans la géographie de l'ex-RDA, le territoire désigne l'espace national : « *Territorium der DDR, Territorium der Volkswirtschaft* » (BÖNISCH *et al.*, 1980). Son aspect dynamique réside surtout dans la construction de la société socialiste : il est l'espace de la reproduction sociale (« *Raum, in dem die gesellschaftlichen Reproduktionsprozesse ablaufen* », *ibid.*). Dans le même ordre d'idée, dans la sociologie des structures sociales, le territoire est une forme d'existence et d'organisation des relations sociales (« *Existenz- und Organisationsform sozialer Beziehungen* », GRUNDMANN, 1981). Les notions les plus centrales, associées au territoire sont alors celle de « surface » (« *Fläche* ») et celle de « reproduction » économique et sociale. De nos jours, dans l'Allemagne réunifiée, le terme ne revêt évidemment plus ce sens³⁹⁹, mais il reste un référent spatial d'échelle nationale. Ainsi, dans l'article « *Territorialitätsprinzip* » du dictionnaire de l'aménagement, S. Klatt (1995) donne comme synonyme de territoire le « *Staatsraum* », l'espace étatique. Le principe de territorialité est alors défini comme le fondement d'une

³⁹⁷ DELEUZE G., GUATTARI F., 1980, *Mille plateaux, capitalisme et schizophrénie*, Paris, Éditions de Minuit, 648 p.

³⁹⁸ Tous les géographes ne se reconnaissent vraisemblablement pas dans cette définition du territoire, la notion étant particulièrement riche et confuse, comme je l'ai dit précédemment. Il s'agit là toutefois de l'approche qui me semble la plus consensuelle.

³⁹⁹ Encore que, dans les représentations des acteurs rencontrés en Thuringe du Sud-Ouest, le mot « *Territorium* » reste encore assez souvent, et logiquement, associé aux territoires de l'ex-RDA.

régionalisation — ici au sens de découpage institutionnel — décidée par le pouvoir politique, dans une logique de déconcentration ou de décentralisation.

Le terme qui se rapproche le plus du terme français de « territoire », au sens géographique, serait certainement celui de *Region*. Comme le territoire en France, la *Region* connaît un réel succès dans la discipline géographique allemande depuis les années 1980. Cette « *Nouvelle Géographie Régionale* » — ou « *new reconstructed or reconstituted regional geography* » (MIGGELBRINK, 2002) — délaisse les perspectives régionales classique (la *Region* traditionnelle comme unité spatiale ou paysagère) et analytique (la *Region* comme catégorie d'analyse), au profit d'une approche plus sociale, centrée sur les pratiques et les représentations. La *Region* est désormais envisagée comme une construction individuelle et subjective. Sa nature profonde réside ainsi moins dans ses caractères en tant que tels que dans ceux que lui attribuent un individu ou un groupe social (WERLEN, 1997a/b). On parle ainsi de *Regionalisierung*, comme on parle en français de territorialisation. De ce fait, de même que le contenu du territoire compte moins que ce qu'il crée et construit, le contenu de la *Region* en tant que tel compte peu⁴⁰⁰, pour des géographes tels que B. Werlen⁴⁰¹. Il n'est que le résultat des actions, des représentations et des objectifs de la société qui le vit et qui le pratique. La *Region* est alors de plus en plus conçue comme un espace d'action (KNIELING, 2003). Par opposition au *Territorium* hiérarchique, délimité, associé aux approches exogènes, la *Region* est l'espace du développement endogène, des acteurs locaux qui lui donnent ainsi tout son sens.

Im Kontext von Wissenschaft und Planung wird der Begriff Region als zielorientierte Raumabstraktion mittlerer Ebene verstanden, dessen räumliche Dimension und Abgrenzung sich aus dem oder den definierte(n) Ziel(en) ableitet » (WOLF, 2002, p. 126)⁴⁰².

Dans la géographie sociale allemande actuelle, la *Region* est donc conçue comme une construction sociale, un tissu de relations entre les acteurs régionaux : elle se définit

⁴⁰⁰ Il faut ici mentionner que le terme de *Region* est, comme celui de territoire, loin d'être consensuel. La *Region* est parfois définie dans un sens plus physique que social : on parlerait alors plutôt de *Heimat* pour qualifier l'idée d'un rapport spécifique d'un individu, d'un groupe ou d'une société à un territoire. Mais la *Heimat* me semble alors plus proche du terme « territorialité » que de celui de territoire. C'est ce qui explique mon choix d'associer plutôt la notion de territoire à celle de *Region*.

⁴⁰¹ J'ai eu la chance de pouvoir rencontrer B. Werlen, ainsi que d'autres géographes travaillant notamment en épistémologie de la géographie (A. Schlottmann, T. Felgenhauer), à la Friedrich-Schiller Universität de Jena. Ces discussions, ainsi que celles que j'avais eues avec U. Wardenga (spécialiste d'épistémologie de la géographie) à l'Institut für Länderkunde de Leipzig, m'ont permis d'avoir un aperçu des grandes évolutions de la géographie allemande, que je n'ai malheureusement pas eu le temps d'approfondir davantage durant mon travail de recherches doctorales.

⁴⁰² Dans la science et en aménagement, la notion de *Region* est comprise comme une abstraction spatiale d'échelle moyenne ayant un (ou des) objectif(s), et dont la dimension spatiale et les limites se déduisent de l'(ou des) objectif(s) qui lui ont été attribués. Traduction personnelle.

alors davantage par l'intensité de ces relations que par une surface délimitée ou un territoire. C'est ce qu'évoquent E. Bergmann et U. Hardt (1999), reprenant les propos de H. Mäding⁴⁰³ :

Regionen sind traditionell territorial definiert: als räumliche Einheit, die spezifische gemeinsame Eigenschaften aufweist. Allerdings „dringt nun ein Verständnis von Kooperation vor, das weniger vom Bild der Fläche als vom Bild des Akteursnetzes geprägt ist“⁴⁰⁴.

La notion de territoire, telle qu'elle est comprise dans la géographie française, et celle de *Region* dans la géographie allemande, présentent ainsi de très fortes similitudes en tant qu'espaces appropriés matériellement et idéellement, associés en même temps à une dynamique (dé- et re-)constructive permanente de territorialisation ou de *Regionalisierung*. Cette dynamique ne ressort toutefois pas toujours explicitement de ces termes : « territoire » et « *Region* », en tant qu'espaces appropriés, incarnent aussi et surtout les idées d'ancrage, de permanence et de stabilité. C'est pourquoi je propose de tenter de les dépasser (sans les rejeter) en les élargissant à une autre notion centrale en géographie : celle de réseau (*Netzwerk*). « *Le couple territoire/réseau présente l'avantage de mettre sur le même plan, de comparer, d'articuler les deux termes, sans réduire les réseaux, comme on l'a longtemps fait, à des supports matériels ou, au contraire, à des abstractions détachées de la notion de distance* » (LÉVY, 2003, p. 910). En considérant le réseau comme une notion intimement liée à celle de territoire, l'idée serait de se centrer non sur l'étude isolée des territoires ou des réseaux, mais bien sur celle, commune, d'un « entre territoires et réseaux », les deux notions pouvant même être envisagées comme interdépendantes.

9.2.2.2. *Entre réseaux et territoires : éléments d'analyse de la combinatoire territorialo-réticulaire*

Les géographes s'accordent aujourd'hui à penser que les réseaux et les territoires ne sont en rien antithétiques : « *les réseaux apparaissent de plus en plus aujourd'hui comme des espaces « de plein exercice », concurrents ou complémentaires des territoires, mais en tout cas comparables* » (LÉVY, 2003, p. 910). Dans le même ordre

⁴⁰³ MÄDING, H., 1998, « Perspektiven für einer Europa der Regionen », *Aktuelle Informationen des Deutschen Instituts für Urbanistik*, Berlin, p. 4.

⁴⁰⁴ Les *Regionen* sont traditionnellement définies territorialement, en tant qu'unité spatiale présentant des propriétés spécifiques ; toutefois, « *il se développe aujourd'hui une conception basée sur la coopération, qui est moins marquée par l'image de la surface que par celle du réseau d'acteurs* ». Traduction personnelle.

d'idée, B. Debarbieux (2003, p. 911-912) critique l'opposition souvent faite entre territoires et réseaux, dans la mesure où « *le territoire peut être en aire (le territoire correspond à un ensemble de points et d'aires contigus), archipélagique (le territoire regroupe un ensemble d'aires disjointes reliées par des éléments de réseaux non territorialisés) ou réticulaire (le territoire s'agence en un ensemble d'aires et de lieux disjointes reliés par des éléments de réseaux territorialisés)* ». De fait, dans la réalité, on a vu que des réseaux de villes se constituent en tant que territoires fonctionnels (voir chapitre V), que des réseaux d'acteurs se forment en se définissant dans leur rapport à un territoire, lui-même dynamisé par ces réseaux (voir chapitre VI et VII), ou encore que des systèmes d'échelons territorialisés mettent en place une dynamique de jeux d'échelles à dominante réticulaire (voir chapitre VIII). Il s'agit ici de proposer une lecture plus épistémologique et théorique de la notion de réseau (*Netzwerk*), dans son rapport à celle de territoire (ou de *Region*)⁴⁰⁵.

Étymologiquement, le réseau désigne un entrelacs de fils. *Rets*, en latin, désigne le filet : « *rets vient de l'indo-européen *ere*, séparé, qui a des intervalles* » (BRUNET, 1993, p. 430). En allemand, le mot *Netzwerk* se décompose en deux idées : *Werk* signifie l'ouvrage, le mécanisme, et *Netz*, le filet, la toile. Ce second terme, proche de l'anglais *net*, trouve sa racine dans le terme *ned*, le nœud, d'après R. Brunet : « *pour la voie germanique, un filet est fait de nœuds, pour la voie latine, il est fait de vides et de mailles !* » (*ibid.*). Au-delà de ces étymologies différenciées, *Netzwerk* et réseau peuvent être considérés comme synonymes. Ils désignent un « *ensemble de lignes ou de relations aux connexions plus ou moins complexes* » (BRUNET, 1993, p. 430), un « *espace à métrique topologique* »⁴⁰⁶ (LÉVY, 2003i, p. 795). En tant qu'outil scientifique, la notion de réseau est issue du vocabulaire des sciences naturelles et techniques, mais elle s'est largement diffusée dans les sciences économique et sociales, en particulier dans l'orbite des travaux, considérés comme fondateurs, de M. Castells (1998) sur la société de l'information. Les réseaux présentent alors une double dimension : ils sont à la fois matériels et symboliques, spatialisés ou métaphoriques. Les réseaux, en tant que « *mode de structuration relationnelle* » marqué par « *la distance physique, la labilité (...), l'extension à géométrie variable, la reconfiguration flexible* » (appel à communication pour le séminaire du CIERA « Penser les réseaux »), ont

⁴⁰⁵ La notion de réseau présente l'avantage heuristique d'être largement plus consensuelle que celle de territoire. Elle revêt, par ailleurs, la même signification en français (réseau) et en allemand (*Netzwerk*).

⁴⁰⁶ La métrique topologique (étymologiquement « logique des lieux ») s'intéresse aux rapports de discontinuité, de connexité.

nécessairement une inscription spatiale. Or, très souvent, celle-ci est évacuée des analyses⁴⁰⁷, qui se focalisent sur « *l'articulation entre entités individuelles et structures collectives (...). L'approche par les réseaux [contribuant] à renouveler la question du collectif en plaçant au premier plan la dimension relationnelle entre des entités individuelles* » (*ibid.*). L'espace n'intervient, au mieux, que comme un cadre dans lequel se mettent en place les interrelations réticulaires : « *intégrant les contraintes de mobilité et de distance, mais également les contraintes technologiques, les réseaux sont susceptibles d'associer tout à la fois des personnes et des objets, des environnements matériels et immatériels* » (*ibid.*). C'est que, très souvent, dans les approches non géographiques, comme parfois en géographie également, les réseaux sont appréhendés, non comme un type d'espace, mais comme une « *métaphore spatiale* » (LÉVY, 2003i, p. 795), relevant d'une « *catégorie philosophique très générale* » (*ibid.*, p. 796), comme lorsque l'on parle de réseaux sociaux ou de réseaux d'acteurs, par exemple. J. Lévy (2003i, p. 796) explique que « *ce n'est pas en soi critiquable* » mais qu'« *il serait bon toutefois que l'on identifiât et que l'on signalât les points de passage de l'un à l'autre, sous peine de diminuer l'intérêt de l'une et l'autre démarche* ».

Dans sa dimension spatiale, et plus particulièrement en géographie, le réseau (*Netzwerk*) est avant tout de l'ordre du maillage : il est fait de pleins et de vides, à l'image de la structure du quartier barcelonais de l'Eixample, imaginée par Cerda, et exploitée comme métaphore réticulaire par J. Lévy (2003i), dans l'article « Réseau » du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. C. Grasland (1998) évoque également cette idée, lorsqu'il analyse les différents sens du mot « maillage » : le terme « *désignait autrefois l'action de frapper le lin ou le chanvre à l'aide d'une masse de bois (le mail)* ». Aujourd'hui, le maillage est « *un filet ou un réseau et renvoie de ce fait au terme de maille* ». C. Grasland considère qu'il s'agit là d'un « *enrichissement considérable du terme de maillage en raison de la polysémie de son nouveau référentiel. La maille peut ainsi désigner un objet et son contour (...). Ainsi, dans le cas d'un filet, la maille peut désigner soit le réseau des fils entrelacés, soit l'espace vide dont la boucle définit le contour* » (p. 115-116). Le réseau est donc un objet spatial, au même titre que le lieu, l'espace ou le territoire. En France comme en Allemagne, les études géographiques sur les réseaux sont nombreuses et concernent, par exemple, et de façon non exhaustive, l'analyse :

⁴⁰⁷ Ma participation au séminaire annuel de jeunes chercheurs du CIERA « Penser les réseaux » (14-17 septembre 2005) a été l'occasion de prendre conscience de cette diversité des approches des réseaux, et notamment de l'usage « déspatialisé » de la notion de réseau dans les disciplines autres que la géographie.

- des réseaux et des systèmes urbains (DEMATTEIS, 2003 ; OFFNER, PUMAIN, 1996),
- des réseaux de villes (DUPRAT, 2006 ; ROYOUX et HURTEAU, 2004 ; TESSON, 1996),
- des réseaux d'innovation (BUTZIN, 2000 ; FRITSCH *et al.*, 1998),
- des territoires numériques (BEAUDE, 2003 ; MUSSO, 2003),
- de « *la « fabrique » de territoires politiques au Mali* » (LIMA, 2003, 2006),
- des « *réseaux de sentiers en espaces naturels protégés* » (MIGNOTTE, 2004),
- ou encore de « *l'espace mobile* » des nomades et des sociétés contemporaines (RETAILLÉ, 2005).

À chaque fois, le réseau est appréhendé dans sa spatialité, voire sa territorialité :

[II] *est une figure terrestre, collée au sol, voire inscrite en sous-sol, comme d'autres structures d'ordonnancement invisible des lieux visibles (tel le métro dans la ville) : le lieu où le local, n'existant plus que connecté, est mis en réseau avec d'autres lieux (...). Le réseau est appréhendé comme structure délivrant l'ordre caché, donc l'explication du fonctionnement d'un système complexe* » (MUSSO, 2003, p. 7).

Réseau et système sont deux notions très proches : ils se définissent tous deux comme des ensembles dynamiques d'éléments en interrelation. Le système est toutefois plus précis que le réseau : il est un type de réseau, caractérisé par une plus forte hiérarchie des éléments qu'il relie. En tant que « *figure terrestre* » (ou spatiale) et « *structure délivrant le fonctionnement d'un système complexe* », le réseau est, comme le territoire, un objet géographique, à un double niveau de compréhension.

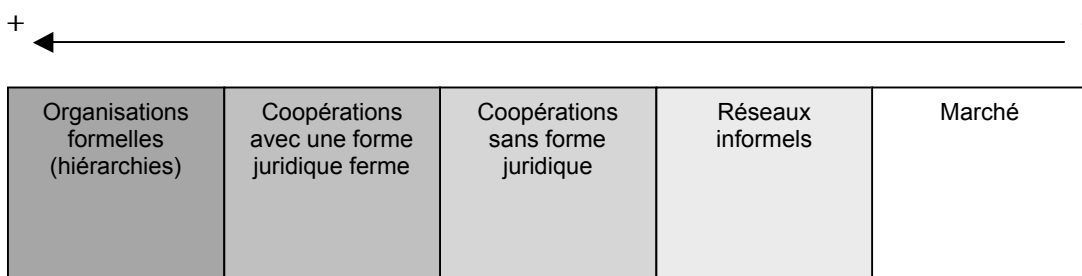
Il s'agit d'un objet spatial, matériel et immatériel, évolutif, l'un de ces « *invariants à géométrie variable* », évoqués par C. Raffestin (1986) : « *Les mailles, les nœuds et les réseaux sont des invariants en ce sens que toutes les sociétés, depuis la préhistoire jusqu'à nos jours, les ont mobilisés dans leurs pratiques et leurs connaissances, mais à des degrés divers et avec des morphologies variables* ».

Il s'agit aussi d'un concept d'analyse, d'une grille de lecture de la réalité géographique : le « *maillage* » (ou le réseau) « *peut désigner un ensemble de formes et une grille permettant de saisir celles-ci* » (GRASLAND, 1998, p. 116). La « *lecture réticulaire* » (BAVOUX, 2006, p. 115) a ceci de spécifique qu'elle vise à « *observer les interdépendances entre réseaux et lieux, mettre en évidence les mutations et configurations territoriales engendrées par les axes et les nœuds, décrypter le jeu complexe du multiscale et des emboîtements spatio-réticulaires* » (*ibid.*).

La notion de réseau, en tant que catégorie spatiale, permet ainsi d’insister sur les interrelations et les articulations entre les espaces. Elle est, en ce sens, particulièrement riche pour une analyse en termes de jeux de projets ou d’échelles.

Par ailleurs, en dehors de sa dimension spatiale — réseaux de villes, réseaux de transports, réseaux de communication, etc. —, et dans un sens plus métaphorique, le réseau revêt une signification plus sociologique, qui est centrale dans les géographies sociales française et allemande. Les réseaux d’acteurs (BAITSCH, MÜLLER, 2001 ; DANIELZYK, 1998, 1999 ; DILLER, 2002 ; DUPRAT, 2006 ; GUMUCHIAN *et al.*, 2003 ; HELLMER *et al.*, 1999 ; KNIELING *et al.*, 2003) sont, en effet, une des données centrales des analyses géographiques, comme j’ai eu l’occasion de le préciser précédemment⁴⁰⁸. Les réseaux sont, dans ce cadre, associés aux partenariats et aux coopérations (*Kooperationen*) actorielles : ils sont une modalité de l’action située « *zwischen Markt und Hierarchie* » (HELLMER *et al.*, 1999), entre marché et hiérarchie. C. Diller (2002) reprend cette analyse des réseaux d’acteurs, en évoquant l’idée d’un gradient permettant de différencier les coopérations régionales (figure 28), en fonction de leur structuration par le marché (souplesse, flexibilité) ou par les hiérarchies (qu’il nomme organisations formelles).

Figure 28. Les nouvelles coopérations régionales : degré de relations entre les acteurs (d’après C. Diller, 2002)



Source: DILLER, C., 2002, « Zwischen Netzwerk und Organisation. Die Dynamik der Versteigerung regionaler Kooperationen », *Raumforschung und Raumordnung*, p. 146-154.

En proposant une autre lecture de ce schéma, on pourrait dire que la partie gauche (organisations, hiérarchies) se situe du côté de l’institutionnel, alors que la partie droite correspond à la sphère de l’économie. L’article de C. Diller (2002) rejoint les analyses de F. Hellmer *et al.* (1999) en ce que des coopérations fondés sur les seuls réseaux sont nécessairement partielles et inefficaces : le mythe des réseaux — « *Mythos Netzwerke* », expression rencontrée dans les deux références — est donc à dépasser, dans la mesure

⁴⁰⁸ Voir notamment la deuxième partie et la référence à la sociologie des réseaux sociaux.

où un certain degré d'institutionnalisation ou de territorialisation est nécessaire. On rejoint donc ici l'idée que réseau et territoire sont nécessairement liés.

Comme on a déjà pu l'évoquer précédemment, la relation « territoire et réseau » est désormais posée comme une évidence, alors que les deux termes avaient longtemps été conçus comme antithétiques :

Pour les géographes classiques, ce qui s'éloignait du schème de la surface pouvait être une composante de l'espace mais pas un espace de plein exercice. Le caractère discontinu et lacunaire du réseau conduisait à le percevoir comme posé sur un espace qui était forcément plus consistant et plus légitime (LÉVY, 2003i, p. 795).

Avec « l'irruption des réseaux » (*ibid.*) en géographie, toute étude des réseaux devrait donc, dans l'idéal, tenir compte de leur territorialité, de même que toute analyse des territoires impliquerait une analyse de leur « réticularité ». Ceci permettrait d'éviter de tomber dans « l'alternative surface/réseau », ce « serpent de mer la géographie actuelle », dont B. Elissalde invite à se méfier (2002, p. 196-197) :

La prégnance de la conception « en surface » de tout ce qui touche au territoire découle de sa proximité avec la notion de terroir, ainsi que d'une double filiation avec l'éthologie animale et avec l'héritage d'une conception militaro-administrative du territoire ». [Or,] « une géographie des territoires ne saurait se limiter à l'étude de surfaces délimitées ou emboîtées.

Mon approche en termes de jeux de projets, d'acteurs et d'échelles s'inscrit dans cette optique de l'articulation des territoires et des réseaux, dans une perspective semblable à celle que propose A. Mignotte (2004) dans la première partie de sa thèse⁴⁰⁹. Dans le même ordre d'idée, S. Lima (2006, p.195), en analysant « les articulations entre les espaces de vie des habitants et les mailles fonctionnelles de l'État » au Mali, s'inscrit également dans l'optique de la combinatoire territoires-réseaux :

Les espaces sociaux constituent les ressorts des regroupements villageois à l'origine de la création des communes. Ces dernières sont des territoires fonctionnels en gestation, puisque leurs fondements sont d'ordre relationnel. Cependant la contiguïté spatiale n'est pas la modalité principale d'organisation de ces espaces sociaux. La plupart a une dimension réticulaire qui se déploie à différents niveaux (p. 194).

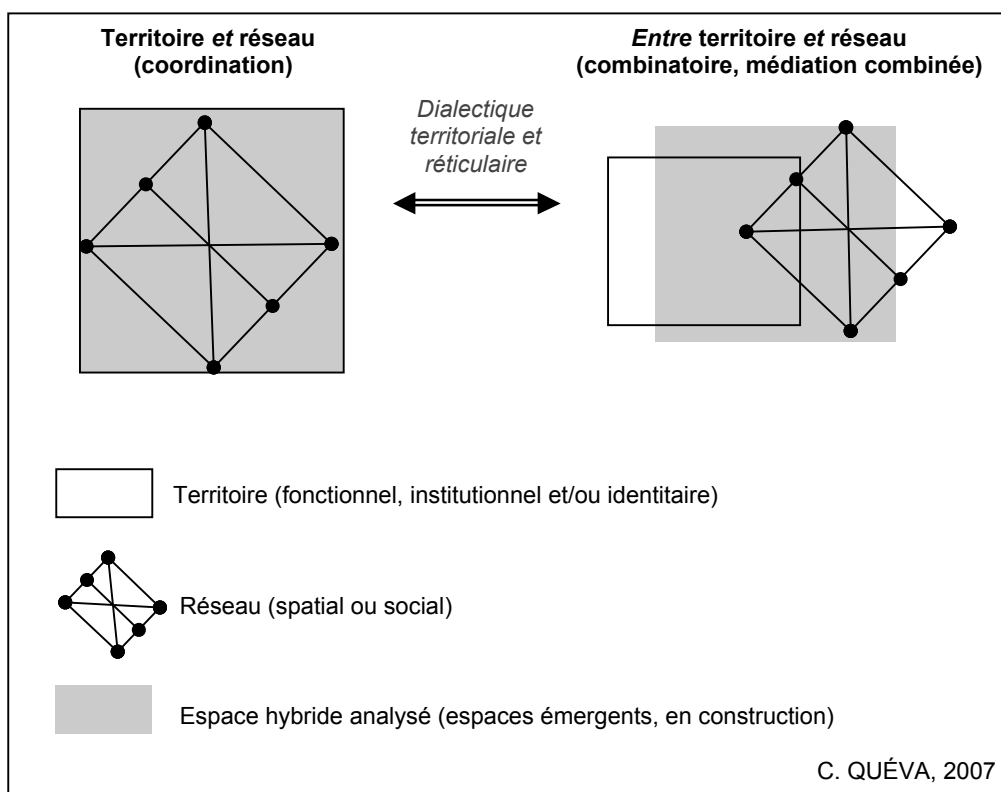
⁴⁰⁹ « Réseau et territoire : lecture socio-géographique d'une interaction conceptuelle », p. 27-195. A. Mignotte évoque notamment le poids des réseaux spatiaux (réseaux de sentiers en espaces naturels protégés) et des réseaux techniques d'acteurs (concertation) qu'ils mobilisent pour évoquer l'idée d'une « interconnexion territoriale » ou d'une « interterritorialité ». Les réseaux sont conçus comme un élément de dynamisation et de mise en tension des territoires institutionnels ou fonctionnels.

Cette configuration met alors en évidence une certaine « *fluidité des territoires institutionnels* » (LIMA, 2006, p. 188), en lien avec des « *territoires relationnels* » (p. 193), dans lesquels « *les limites spatiales n'existent pas* » (p. 195). En élargissant ces analyses sur un plan théorique, S. Lima (2007) explique que « *les réseaux participent à la territorialisation, car ils donnent, en quelque sorte, de l'espace « en plus » aux territoires, ils leur donnent une « épaisseur spatiale », en les traversant, en les dépassant, en les reliant* » (p. 64-65). L'approche de J. Painter (2007) complète bien cette analyse de l'articulation des territoires et des réseaux, en la replaçant, dans la perspective épistémologique de l'évolution de la géographie anglo-saxonne. Quatre grandes phases sont alors identifiées : 1. « *Network have replaced territories* », 2. « *Territory still matters* », 3. « *The economy is networked, but politics is territorial ?* », 4. « *Territory is a special type of network* » (p. 123-131). Cette dernière étape, centrée notamment sur les approches en termes de réseaux sociaux (« *social networks* ») et de réseaux d'acteurs (« *actor-networks* »), considère que le territoire en tant que tel n'a pas d'existence, qu'il est nécessairement imprégné de réseaux, la dissociation entre les deux termes n'étant pas jugée pertinente par J. Painter. Le territoire est alors envisagé comme un « effet » des réseaux (« *Territory is, rather, an effect of networks* », p. 129) : « *as a consequence the spaces we call territories are necessarily porous, incomplete, unstable. They are constantly produced and accomplished by countless human and non-human actors* » (p. 129-130). Cette perspective ne me semble toutefois pas s'appliquer au cadre spécifique de mes recherches : elle tend, en effet, à placer la figure territoriale parmi celle, plus englobante, de réseau. Dans mon analyse de la combinatoire territoires-réseaux, je considère plutôt que les deux s'articulent sans nécessairement se dépasser l'un et l'autre, en créant un *entre* territoires et réseaux.

Sur le plan conceptuel, je propose alors de dépasser la seule coordination — territoires et réseaux — pour valoriser une combinatoire (voir *supra*)⁴¹⁰, avec l'idée que la requalification des espaces locaux passe par l'émergence de nouveaux espaces, par une « *fabrique* » de territoires (GIRAUT, 2005 ; VANIER, 1995) par les réseaux, et de réseaux par les territoires. Cette dynamique constructive aboutit à un *entre* territoires et réseaux — au sens fort d'entre-deux ou de *Zwischenraum* — dans lequel les deux notions ne sont plus seulement les deux versants d'un objet spatial hybride (territorialo-réculaire), mais aussi les deux polarités entre lesquelles cet objet se construit (fig. 29).

⁴¹⁰ La combinatoire territoires-réseaux implique la prise en compte à la fois des deux polarités de cette combinatoire, mais aussi de l'hybridation créée dans les interstices de cette combinatoire.

Figure 29. La combinatoire territoires-réseaux à l'œuvre dans la requalification des espaces locaux



La figure 29 synthétise la perspective théorique que je propose de suivre pour étudier la requalification des espaces locaux, mais aussi, plus généralement, les processus de constructions spatiales, à toutes les échelles d'analyse. Plutôt que de concevoir ces objets spatiaux émergents comme des territoires ou comme des réseaux, il s'agirait d'abord de les envisager à la fois comme des territoires *et* comme des réseaux : c'est la perspective de la coordination. Mais il ne s'agit là que d'un aspect de l'appréhension de ces espaces hybrides, dans la mesure où la dynamique constructive de fond se joue, selon moi, surtout dans un « *entre territoires et réseaux* », selon une combinatoire et une médiation dialectiques. Les notions de territoires et de réseaux ne suffisent donc pas pour définir ces nouveaux espaces : elles désignent moins les objets spatiaux analysés que des grilles de lecture, interdépendantes et en tension, de l'objet spatial analysé — objet caractérisé par une certaine hybridation. Ainsi, par exemple, les Pays, les Projets de développement régional, les pôles de développement ou les projets pilotes, sont des espaces flous et évolutifs, ni totalement territoriaux, ni totalement réticulaires. Ils relèvent, en ce sens, de l'hybridation. Celle-ci désigne, au départ, « *une pratique agricole en vertu de laquelle on croise des espèces différentes* » (RUBY, 2003c, p. 476). Par extension, le terme est « *passé dans le vocabulaire épistémologique, au cours des années 1970-1980. Dans ce cadre, il désigne l'élaboration de modèles de*

réflexion portant sur le champ de variation, par greffe, des ensembles dynamiques. Par jeu métaphorique, il sert aussi de schème explicatif aux devenir des ensembles mouvants » (*ibid.*). Le terme est intéressant en ce qu'il insiste bien sur l'idée de « *combinaison, en un même objet, de substances diverses* », le territoire et le réseau, par exemple. Mais il reste un peu trop spécifique : l'hybridation désigne, pour reprendre les expressions de C. Ruby (2003c), la qualité ou le caractère d'un espace en train de se construire dans une « *logique plurielle et métisse* » (et non sous des « *formes uniques et unifiées* »), autour de l'idée « *d'accommodation, de torsion et de contamination* » (et non de changement continu, linéaire, lié à des « *impératifs volontaristes* »). Or, on a vu que, du fait du double caractère des espaces locaux en émergence, entre territoires et réseaux, une dynamique dialectique se met en place. La requalification passe à la fois :

- par l'existence d'un magma relationnel entre les acteurs locaux, mais aussi par la réaffirmation de structures actorielles officielles,
- par des relations interscalaires complexes, et par une imbrication structurelle d'échelons,
- ou encore par un système temporel dynamique, mais aussi par le poids d'une temporalité linéaire.

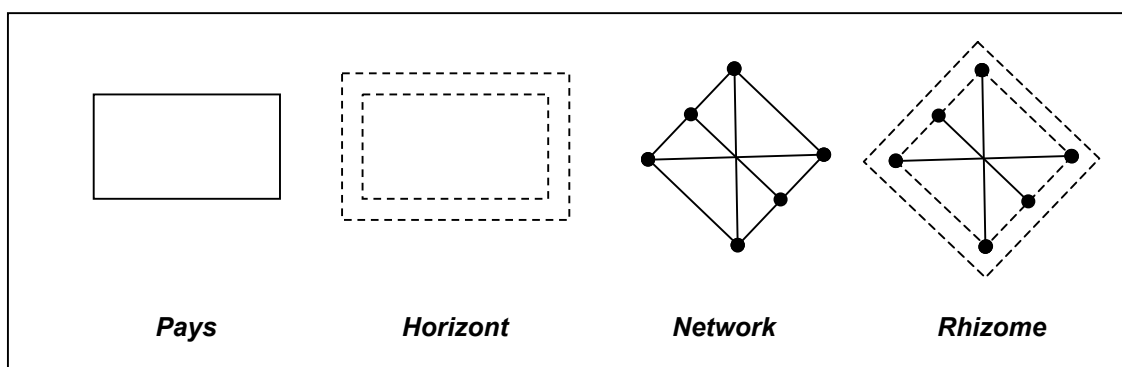
La notion d'hybridation me semble ainsi insuffisante pour l'analyse de la requalification des espaces locaux : elle constitue plutôt un point de départ qu'il s'agit de tenter de préciser, à travers une grille lecture mixte ou « combinée », qui permettrait de qualifier au mieux la nature de ces espaces émergents, en construction, entre territoires et réseaux.

À cet égard, et dans la continuité de ses analyses en termes de « métriques » (topographique et topologique), J. Lévy (2003) propose de distinguer quatre types de configurations spatiales (Figure 30), entre territoires et réseaux : le « *Pays* », l'« *Horizont* », le « *Network* » et le « *Rhizome* ». Ces quatre types d'espaces correspondent à quatre combinaisons des métriques⁴¹¹, prenant en compte le contenu de l'espace en tant que tel (métrique interne) et ses limites (métrique externe). Le « *Pays* » — associé, en allemand, au terme « *Land* », au sens générique de pays et non de *Bundesland* — est un « *territoire borné, limité par une frontière* », marqué par une « *métrique topographique à l'intérieur* » et « *une métrique topologique à ses bords, qui le range dans la catégorie des espaces durs* » (p. 696). Le « *Network* » constitue un

⁴¹¹ Se reporter aussi à l'article « Métrique » (LÉVY, 2003, p. 607-609) pour un aperçu de synthèse sur ces différentes notions.

autre type d'espace dur : il est un « *espace doublement topologique, à l'intérieur et dans ses limites* », en tant que « *réseau limité par une frontière* » (p. 661). Le « *Rhizome* » est un autre type de réseau, mais il est « *limité par des confins* »⁴¹². Il est donc « *topologique à l'intérieur et topographique par ses limites* » (p. 804). Enfin, l'« *Horizont* », espace flou au même titre que le « *Rhizome* » est un « *espace doublement topographique* ». Il s'agit d'un « *territoire limité par des confins* » (p. 469).

Figure 30. Pays, Horizont, Network et Rhizome (LÉVY, 2003) : quatre types d'articulations entre territoires et réseaux. Essai de schématisation.



Cette typologie spatiale est intéressante en ce qu'elle mobilise une combinatoire territoires-réseaux selon des modalités dialectiques : métriques topographique et topologique peuvent, en effet, s'opposer ou s'articuler. Néanmoins, elle reste avant tout fondée sur le critère de la mesure des distances et cherche donc surtout à proposer une grille d'analyse des configurations spatiales résultant de l'articulation des territoires et des réseaux. L'intervention des acteurs n'est pas centrale dans l'approche que propose J. Lévy. Or, la combinatoire territoires-réseaux résulte également, dans le processus spécifique de la requalification, d'une *médiation* combinée territoires-réseaux. Les acteurs mobilisent, à travers elle, dans leurs discours ou dans leurs actes, les territoires et les réseaux comme modalités de mise en relation entre les espaces, entre les espaces et les acteurs, et entre les acteurs entre eux. Par ailleurs, la terminologie utilisée rend peut-être la lecture de la combinatoire un peu complexe.

Dès lors, comment désigner ces espaces hybrides issus de la combinatoire territoires-réseaux, correspondant aux zones en grisé sur la figure 29 ? La plupart des auteurs ayant travaillé sur ces questions analyse bien l'articulation des deux notions, que ce soit autour d'une « *géographie des interdépendances* » (OFFNER, 2000, p. 217) — dans laquelle les territoires interviennent notamment sur le mode de la « *régulation des*

⁴¹² Et non par une frontière : le confins est une « *surface co-appartenante* » à « *deux espaces en interface* » (LÉVY, 2003, p. 197).

réseaux » (p. 234) —, autour du processus d'« *interconnexion territoriale* » (MIGNOTTE, 2004), ou encore autour d'une « *réseanance territoriale* », fondée sur des « *territoires en mouvement* » (DUPRAT, 2006). J'ai évoqué, quant à moi, l'idée d'une combinatoire territoires-réseaux. Mais, au point d'arrivée de ces processus, les espaces locaux en tant que tels peinent à être qualifiés ou définis par une notion scientifique, en dehors des idées, très larges, d'intermédiarité ou d'hybridation. Ils relèvent en fait presque, dans leur dénomination scientifique, des « *espaces oubliés* » évoqués par C. Raffestin (1986). Celui-ci désignait alors, à travers ce terme, les espaces qui, dans la réalité géographique, sont « *relictuels ou rémanents (...), demeurés en dehors de l'écogenèse territoriales* », n'ayant « *pas fait l'objet d'une traduction dans le système sémique qui a informé les autres espaces pour les transformer en territoires* ». On pourrait presque transposer cette analyse d'un type d'espace dans la réalité géographique à celle d'un type de notion dans la discipline géographique, restée en dehors de la conceptualisation : en effet, tout espace qui se situe entre réseaux et territoires n'a pas vraiment de dénomination scientifique, si ce n'est celles, plurielles et complexes, de *rhizome*, *network*, *horizont* et *pays*.

Je propose alors de recourir à une notion synthétique (et métaphorique), qui mériterait d'être interrogée, mise en doute et certainement dépassée par la suite : celle d'espace-*Terreau*. La notion synthétise celles de territoire (terr-) et de réseau (-eau). Le *terreau* désigne, au sens premier, un « *mélange de terre et de matières organiques, servant de milieu fertilisant pour la culture* » (BRUNET, 1993, p. 480). Au sens métaphorique que je propose de lui donner ici, le *Terreau* désigne un espace hybride issu d'une combinatoire *entre* territoires et réseaux. Cet espace est dynamique en ce qu'il est animé continuellement par la médiation combinée et dialectique de territoires (matériels ou symboliques) et de réseaux (spatiaux ou actoriels). Il est, par ailleurs, « fertile », en ce qu'il crée une nouvelle spatialité, qu'elle soit ancrée sur les territoires ou les réseaux mobilisés, ou qu'elle se situe dans les interstices de ces territoires et de ces réseaux (figure 29). Appliquée à la requalification des espaces locaux, l'idée de *Terreau* permettrait d'envisager les Pays et les Projets de développement régional :

- comme des espaces émergents, en construction, oscillant entre réseaux, spatiaux et sociaux, et territoires, matériels et immatériels ;
- ainsi que comme de possibles foyers de développement ou de « fertilisation », créateurs de dynamiques spatiales et actorielles renouvelées.

En dehors des territoires de développement, la notion pourrait également s'appliquer aux pôles de développement, que sont les Pôles de compétitivité et les Pôles d'excellence rurale en France, et les Projets pilotes d'aménagement en Allemagne. Plus généralement, elle pourrait constituer une grille de lecture pour un grand nombre d'espaces flous, hybrides, informels, interstitiels, tels que les espaces de la mobilité, les espaces transfrontaliers, les espaces en recomposition, voire l'ensemble des *Pays*, *Rhizomes*, *Networks* et *Horizonts*, évoqués par J. Lévy (2003).

Conclusion du chapitre neuvième

La perspective théorique suivie dans ce chapitre visait à élargir les échelles d'analyses de la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. En confrontant le contexte binational et évolutif des politiques d'aménagement et de développement les plus récentes, et des outils scientifiques à disposition des géographes pour étudier cette requalification, j'ai tenté de mettre en évidence une réelle convergence des dynamiques à l'œuvre dans les deux États. La grille de lecture des jeux d'échelles, d'acteurs et de projets a alors été associée, sur un plan conceptuel, aux deux notions de territoires et de réseaux. Celles-ci sont nécessairement à appréhender ensemble, dans une *combinatoire* qui relève à la fois de la médiation — au sens de mise en relation entre territoires et réseaux, mais aussi entre acteurs, territoires et réseaux — et de la dialectique, dans une dynamique permanente de territorialisation/réticulation. Cette dynamique aboutit à l'émergence d'espaces doublement hybrides, dans la mesure où la coordination territoires *et* réseaux s'associe à la création d'un *entre* territoires *et* réseaux, autrement dit à l'émergence d'un nouveau type d'espace, situé dans les interstices des territoires et des réseaux, et des jeux multiples qui leur sont associés. En jouant un peu sur les mots et les notions, j'ai alors proposé d'utiliser, dans un sens métaphorique, le terme d'espaces-*Terreau* (TERRitoire-résEAU) pour désigner ce type d'espaces hybrides et en mouvement, associé à une dynamique créatrice de spatialités nouvelles, de « fertilisation » spatiale.

Il ne s'agit là que d'une esquisse de réflexion sur une notion qui présente les avantages et les inconvénients de la métaphore : elle permet de synthétiser la dynamique particulièrement complexe de requalification, mais elle tend aussi à la simplifier de fait, du moins en apparence... Plus que cette notion en tant que telle, c'est donc surtout l'idée de convergences franco-allemandes, autour d'une requalification *entre* territoires *et* réseaux, qui mérite d'être retenue. Au-delà de cette théorisation, il me semble alors envisageable de poser l'hypothèse de l'élaboration (en cours) d'un modèle commun de requalification des espaces locaux, en France et en Allemagne, voire dans d'autres pays européens. En élargissant les échelles d'analyse, il s'agirait alors d'interroger ces possibles convergences européennes. C'est l'objet du chapitre X, point de départ d'une ouverture sur de futures pistes de recherche.

Chapitre dixième

Perspectives européennes : vers un possible modèle de requalification locale ?

Au-delà des enjeux théoriques de la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne, et en guise d'ouverture sur de futures pistes de recherche, je propose d'élargir l'analyse⁴¹³ des processus étudiés à l'échelle européenne. Il s'agit moins, dans ce chapitre, d'effectuer une synthèse que de proposer des hypothèses. Mes recherches doctorales se sont focalisées sur les expériences de projet conduites en France et en Allemagne, et je n'ai pu approfondir mes lectures sur le cadre européen ou d'autres contextes nationaux. Les hypothèses que je propose ici d'interroger se fondent alors essentiellement sur les informations issues de discussions et de débats avec des chercheurs ou des doctorants, au cours de séminaires pluridisciplinaires à l'EHESS⁴¹⁴ et du programme de formation-recherche du CIERA (2005-2007) sur le thème *Vivre et penser la campagne dans l'Allemagne contemporaine : un modèle pour l'Europe ?*⁴¹⁵. Ces échanges ont très souvent abouti à la mise en évidence d'un certain nombre de convergences quant aux discours et aux pratiques associées aux processus de requalification et de recomposition des espaces locaux, à l'est comme à l'ouest de l'Europe, voire sur d'autres continents, comme en Afrique par exemple (GIRAUT, 2005 ; LIMA, 2003). N'ayant pu approfondir fortement ces questions, je ne donnerai ici qu'un aperçu assez bref, en privilégiant une approche que l'on pourrait qualifier d'intuitive, centrée sur l'espace européen et, plus particulièrement, sur les pays d'Europe centrale et orientale. Je tenterai de proposer quelques hypothèses et pistes de réflexions, en interrogeant un possible modèle de requalification à l'échelle européenne, que j'envisage d'analyser dans de futures recherches.

⁴¹³ Après les avoir abordés à l'échelle locale des terrains de recherche (Chapitre VIII) et à l'échelle nationale de la France et de l'Allemagne (Chapitre IX).

⁴¹⁴ Séminaire de M.-V. Ozouf-Marignier : « Décentralisation et recompositions territoriales infra-étatiques » (suivi en 2003-2004, 2004-2005 et 2005-2006). Séminaire de M.-C. Maurel : « Europe centrale et orientale, transition de système et recomposition des territoires » (suivi en 2004-2005 et 2005-2006).

⁴¹⁵ Programme coordonné par G. Lacquement (Université de Perpignan, UMR 5045 CNRS) et B. von Hirschhausen (Centre Marc Bloch / Géophile, UMR 5600 CNRS).

La notion de « modèle » peut être entendue de deux manières. Au sens géographique, elle est un outil d'analyse de la réalité, une « *représentation formalisée et épurée du réel ou d'un système de relations* », selon R. Brunet (1993, p. 334), un « *énoncé théorique fondé sur la simulation schématique et formalisée, dans un langage donné (verbal, mathématique, graphique....) d'un objet de connaissance et, au-delà, d'une réalité* », pour F. Moriconi-Ébrard (2003, p. 626), ou encore, selon M. Lussault (2007, p. 50), « *au sens strict du mot : un schéma simplifié et symbolique permettant de rendre compte d'une réalité* ». Dans un sens plus large, le modèle est « *ce qui sert d'exemple, ce qui doit être imité, ce sur quoi on règle sa conduite* » (Hachette, *Dictionnaire de la langue française*). Il se rapporte donc à une représentation fondée sur un idéal à atteindre et sur la mise en œuvre d'un mimétisme pour y parvenir. Le terme est alors synonyme d'archétype, de référence ou d'exemple emblématiques. Dans cette seconde perspective, le recours au modèle repose non pas sur le souci de comprendre et d'*analyser* le réel (comme dans le cas du modèle-outil scientifique), mais sur l'idéalisation et l'imitation d'une *manière d'agir sur* le réel. Appliquée à la réalité spatiale européenne, l'idée de modèle s'inscrit plutôt dans la seconde appréhension de la notion. Parler d'un possible modèle européen revient à envisager l'hypothèse d'un construit politique suffisamment élaboré pour être susceptible d'être imité. Contrairement au modèle envisagé comme grille de lecture scientifique de la réalité, le modèle comme idéal imitable et applicable est souvent assez critiquable, en ce qu'il peut suggérer un fonctionnement-type, aux logiques uniformisantes, posées comme « bonnes » ou « légitimes ». Un modèle européen parfaitement construit et reproductible pourrait ainsi atténuer le poids des héritages et des spécificités de chaque pays. Il serait associé, pour reprendre les analyses de M. Lussault (2007, p. 70) à propos du jeu Sim City⁴¹⁶, à une « *idéologie spatiale* », au sens d'« *ensemble d'idées et de principes abstraits (...) permettant de définir une organisation correcte de l'espace (...) et des pratiques qui conviennent* ». Au-delà de cet idéal à atteindre, si critiquable soit-il, la notion de modèle n'en mérite toutefois pas moins d'être interrogée, au regard des dynamiques communes qui se dessinent aussi bien dans les discours de l'Union que dans les expériences menées localement.

⁴¹⁶ Sim City est un jeu informatique dont l'objectif est de construire une métropole (après l'étape de la ville, voire du village), en effectuant des arrangements spatiaux associant habitations, activités, voies de communication.

J'ai déjà pu évoquer l'idée que la requalification des espaces locaux est un processus aux implications multiscalaires, tant dans la réalité géographique que dans son analyse (chapitres VIII et IX). Et, à cet égard, le contexte européen constitue, avec les cadres nationaux et infranationaux, un autre niveau essentiel à la compréhension du processus de requalification dans son ensemble. En effet, dans la logique de la construction européenne, l'Union européenne se pose de plus en plus — notamment en termes de discours sur l'organisation territoriale, l'aménagement et le développement — comme une pourvoyeuse de « doctrines » (GIRAUT, 2005) constituant autant de cadres régulateurs des dynamiques nationales et infranationales. Dans les nouveaux pays membres de l'Union, et en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale, ces doctrines sont synonymes d'un profond bouleversement des structures politiques et socio-économiques : il s'agit, comme pour les territoires de l'ex-RDA au moment de la Réunification, de passer du modèle communiste autoritaire, fortement centralisé, au modèle démocratique et libéral, largement décentralisé. De même que les anciens *Länder* s'étaient posés comme la référence en matière d'organisation politique, économique et sociale pour les territoires de l'ex-RDA, l'Union européenne tend alors à proposer un certain nombre de règles du « bon » fonctionnement d'un État, voire d'une économie et d'une nation, sans pour autant imposer de façon stricte et officielle un modèle aux nouveaux adhérents. Il s'agit plutôt, pour ces derniers, de respecter une série de critères d'aptitude à intégrer l'Union (respect de la démocratie et des droits de l'homme, existence d'une économie de marché viable, reprise de l'acquis communautaire⁴¹⁷), tout en procédant à une réorganisation territoriale et administrative censée faciliter l'intégration, par la décentralisation et la régionalisation notamment. En parallèle de ces règles exogènes, issues de l'Union européenne, aboutissant logiquement à un certain nombre de convergences entre les différents États de l'Union, les dynamiques endogènes⁴¹⁸ à l'œuvre dans les anciens pays membres comme chez les nouveaux adhérents s'inscrivent dans des logiques très proches en termes de requalification voire de recomposition des espaces locaux⁴¹⁹. En effet, le mouvement de revalorisation et de nouvelle qualification du local se retrouve dans de nombreux autres

⁴¹⁷ Il s'agit là des critères dits de Copenhague, issus du Conseil européen de 1993.

⁴¹⁸ Comme on l'a vu précédemment, ces processus endogènes et exogènes ne sont pas isolés mais se combinent.

⁴¹⁹ Je rappelle que, dans le cadre de cette recherche, le terme de requalification est conçu de manière plus large et informelle que celui de recomposition. Les recompositions correspondent aux reconfigurations de territoires institutionnels ou administratifs dans le cadre de réformes territoriales (Exemples : réformes liées à l'intercommunalité en France, réformes communales et des arrondissements en Allemagne), alors que la requalification (nouvelle qualification / revalorisation) désigne le processus de mise en valeur d'espaces ou de territoires jusque-là délaissés ou faiblement valorisés (Exemples : Pays en France, Projets de développement régional en Allemagne). Voir Chapitres III et IV.

pays européens, en lien avec un cadre régional de plus en plus décentralisé, et avec une place croissante accordée aux expériences intercommunales. La question du développement local, la mise en œuvre, par les acteurs locaux, de projets de développement durable des territoires, l'idée de gouvernance, ou encore la thématique de la compétitivité y sont également prégnantes, ce qui pourrait corroborer l'hypothèse d'un possible modèle européen.

Dès lors, les convergences à l'œuvre dans les différents États relèvent-elles d'un modèle de requalification (et/ou de recomposition) des espaces locaux, ou les dynamiques à l'œuvre ne présentent-elles que des convergences de façade, largement contrebalancées par les héritages nationaux, régionaux et locaux ? Si un modèle se dégage, celui-ci est-il porté et incarné par l'Union européenne ? S'inspire-t-il de modèles nationaux d'organisation territoriale ? Loin de pouvoir répondre fermement à ces questions, je propose de les aborder sur un mode hypothétique et dialectique, en analysant le poids des doctrines européennes sur les logiques locales de développement, et en insistant ensuite sur la distanciation nécessaire vis-à-vis d'un possible « modèle » européen de requalification. En effet, si celui-ci semble se dégager à la fois des politiques européennes et des expériences locales de projet, il relève avant tout des discours, et implique alors un certain nombre de dissonances quant à leur interprétation et leur mobilisation par les acteurs locaux.

10.1. Les « doctrines » européennes : un double modèle de recomposition et de requalification

La logique de la construction européenne implique une réflexion d'ensemble sur la mise en œuvre de modalités communes de gestion, d'organisation et d'aménagement des espaces infranationaux au sein des États membres. Dans le cadre des politiques régionales par exemple, le diagnostic des disparités s'effectue autour d'une grille de lecture statistique commune : la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). Celle-ci se fonde sur un découpage de chaque pays en niveaux de collecte statistique, correspondant généralement à des découpages administratifs. Le tableau 11 permet de comparer les niveaux « régionaux » (infra-nationaux et supra-locaux) entre quelques pays européens⁴²⁰. Il s'agit des niveaux NUTS 1, 2 et 3.

⁴²⁰ Seuls les pays qui sont le plus évoqués dans ce chapitre ont été retenus.

Tableau 11. Tableau comparatif des niveaux « régionaux » de NUTS 1, 2 et 3

	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Allemagne	16 <i>Länder</i>	38 <i>Regierungsbezirke</i>	437 <i>Kreise</i>
Bulgarie*	2 zones géographiques	6 régions de planification (groupes de régions)	28 régions administratives (<i>oblast</i>)
Espagne	7 <i>Agrupacion de comunidades autonomas</i>	17 <i>comunidades autonomas</i>	50 <i>provincia</i>
France	8 zones d'études et d'aménagement du territoire	22 régions	96 départements
Hongrie°	3 régions statistiques	7 groupes de <i>comitat</i> (régions économique-statistiques)	20 <i>comitat</i>
Italie	11 <i>gruppi di regioni</i>	20 <i>regioni</i>	103 <i>provincia</i>
Pologne°	6 régions	16 <i>voïvodies</i>	44 sous-régions (groupes de <i>powiat</i>)
République tchèque°	1 <i>uzemi</i>	8 <i>oblasts</i> (régions (3) ou groupes de régions (5))	14 régions (<i>kraje</i>)

Source : Eurostat (données de 2001, sauf pour l'Allemagne : données de 2003)

*Pour la Bulgarie, source : E. BOULINEAU (2006).

° Pour les autres pays d'Europe centrale et orientale, source : G. MARCOU (2002) et Eurostat.

Le niveau privilégié par les politiques régionales est le niveau NUTS 2, censé rassembler de 800 000 à 3 millions d'habitants. Le niveau NUTS 1 doit, quant à lui comprendre entre 3 et 7 millions d'habitants, et le niveau NUTS 3 entre 150 000 et 800 000 habitants. En deçà de ces trois niveaux de NUTS, les niveaux plus locaux (anciens NUTS 4 et 5) sont désignés comme unités administratives locales (LAU). L'échelon communal correspond au niveau LAU 2. L'échelon supra-communal (LAU1) est absent dans de nombreux pays — notamment chez certains anciens membres de l'Union, comme en France, en Espagne, ou encore aux Pays-Bas. Il est présent en Allemagne à l'échelon des *Verwaltungsgemeinschaften*, ainsi que dans la plupart des nouveaux membres, ce qui pourrait illustrer un souci d'alignement de ces derniers sur les directives européennes, afin de faciliter l'intégration, même s'il ne s'agit là que d'une hypothèse. La nomenclature des unités territoriales statistiques peut être considérée comme une doctrine européenne, dans la mesure où elle est « *un instrument avec lequel la Commission européenne a essayé de peser sur le découpage territorial des pays candidats* » (M.-C. Maurel, séminaire du 25 janvier 2005). En effet, en aval de ce découpage issu de la grille des NUTS, l'obtention des financements se fonde sur l'existence de collectivités locales suffisamment puissantes à l'échelon régional pour gérer et répartir ces financements. Dans chaque État, les politiques régionales européennes ont alors été synonymes d'un redécoupage des territoires infranationaux, celui-ci pouvant être superficiel, par la création de nouveaux territoires statistiques comme simples niveaux de collecte d'information, ou approfondi, par le transfert de nouvelles compétences aux collectivités de l'échelon régional, voire par la création de nouvelles collectivités locales.

Au-delà des politiques régionales, le rôle de l'Union européenne se fait sentir à un double niveau : en termes d'organisation politico-administrative et en termes d'aménagement et de développement. P. Hassenteufel et J. Rasmussen (2000, p. 62) parlent ainsi de « *phénomènes de transnationalisation, en particulier d'eupéanisation, c'est-à-dire de montée en puissance d'espaces supranationaux de production d'action publique* ». Ils citent R. Balme et A. Faure pour évoquer l'analyse des dynamiques de convergences : « *On peut ainsi raisonnablement penser qu'on passe progressivement d'autant de trajectoires nationales spécifiques (path dependency) à des interdépendances et à des mouvements progressifs de convergence entre les institutions territoriales européennes* »⁴²¹. Au-delà de ces dynamiques institutionnelles, la conception européenne de l'aménagement et du développement tend également à s'inscrire dans une vision commune, comme l'explique U. Guder (2003, p. 29) :

Même si l'aménagement du territoire ne relève pas des compétences communautaires, la notion « d'espace européen » est de plus en plus présente au fur et à mesure que l'intégration politique progresse. Celle-ci et les instruments des politiques communautaires qui exercent une grande influence sur le développement spatial du territoire européen imposent une vision qui va au-delà des frontières (...). La coopération entre les États membres en matière de développement spatial s'est développée notamment à partir de la fin des années 80, en décidant d'améliorer la coordination de leurs politiques nationales et de mettre en place un système d'échange d'informations. L'étape la plus importante de cette coopération a été l'adoption en 1999 du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), qui propose une première vision commune du territoire européen.

En termes de politiques publiques comme en termes de politiques d'aménagement, l'Union européenne mobilise ainsi des discours et des représentations spatiales qui font qu'un modèle de recomposition et de requalification des espaces (locaux, régionaux, nationaux et supranationaux) semble susceptible de se dessiner.

10.1.1. Réformes (inter-)communales, régionalisation, fédéralisme : un modèle européen de recomposition ?

Parler d'un hypothétique modèle de recomposition territoriale revient à évoquer un idéal d'organisation territoriale et administrative, fondé sur un redécoupage des territoires institutionnels. Ce processus serait avant tout de nature exogène en ce qu'il reposerait sur des réformes territoriales, et non sur des projets de territoire, notion davantage associée à la requalification dans le cadre de ce travail de recherche. Je

⁴²¹ BALME, R et FAURE, A., 1999, « Les politiques locales changent-elles la politique ? », in BALME, R., FAURE, A., MABILEAU, A., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po.

propose alors de formuler trois hypothèses pour analyser l'idée d'un modèle européen de recomposition. Il ne s'agit là que de pistes de réflexion, qui mériteront d'être approfondies ou mises en question dans de futurs travaux de recherche :

- 1^{ère} hypothèse : dans le contexte européen, une structure territoriale semble être privilégiée et encouragée, la fédération d'États-nations, dont l'une des inspirations pourrait être le modèle fédéral allemand.
- 2^{ème} hypothèse : à l'échelon local, la mise en œuvre d'associations ou de fusions communales pourrait illustrer une volonté commune d'ancrer la nouvelle gouvernance sur des espaces locaux élargis.
- 3^{ème} hypothèse : à un échelon intermédiaire, la région semble s'affirmer comme l'enjeu central des recompositions européennes actuelles.

10.1.1.1. Le fédéralisme allemand à la source d'un possible modèle européen d'organisation territoriale ?

De nombreux travaux (CROISAT *et al.*, 1999 ; DELCAMP et LOUGHLIN, 2002 ; GUDER, 2003 ; LE GALÈS et LEQUESNE, 1997 ; MARTENS, 2003) ont interrogé les processus de réorganisations territoriales associés à la construction européenne et mettent assez souvent en lumière une certaine parenté entre la structure territoriale à venir de l'Union européenne et le modèle allemand existant. La place de l'Allemagne dans le contexte européen est d'autant plus centrale que, comme l'explique P. Riquet (1997, p. 45), « *l'Europe oscille entre l'admiration, un peu jalouse, d'un modèle allemand [au sens de modèle politique, économique et social], la crainte d'une suprématie envahissante, l'observation amusée de ses difficultés, puis la crainte des répercussions d'une crise majeure* ». Sur le plan territorial et institutionnel, « *le fédéralisme allemand* » est potentiellement envisagé comme « *un modèle pour le fédéralisme européen* » (MARTENS, 2003, p. 22), même si l'Union européenne est envisagée davantage comme une association ou une Fédération d'États (*Staatenverbund*) plutôt que comme un État fédéral (*Bundesstaat*) ou une Confédération (*Staatenbund*)⁴²². Cette perspective fait qu'« *au sein de l'Union européenne, la souveraineté des États est inaliénable, même si les compétences peuvent être exercées en commun* » (*ibid.*, p. 35). Ainsi, « *alors que dans le système fédéral allemand, les États fédérés n'ont pas le droit de « sortir » de la RFA, cette option est une alternative*

⁴²² La Confédération est une « *union de territoires qui conservent leur souveraineté dans une large mesure* ». La fédération se caractérise par « *davantage de fusion et moins d'autonomie des membres* » (BRUNET, 1995, p. 121).

pour les États membres de l'Union européenne » (*ibid.*, p. 36). Le « modèle » européen d'organisation territoriale se différencie donc du modèle allemand.

« Malgré tout, le fédéralisme allemand peut apporter des réponses aux questions de délimitation des compétences entre l'Union européenne, les États et les régions, dans le respect de la subsidiarité et des identités nationales, et de l'établissement d'un système parlementaire à deux chambres (ibid.) ».

Face à ces parentés entre le modèle allemand d'organisation territoriale et celui de l'Union européenne, le système centralisé français paraît presque constituer un contre-modèle, même si « *l'exception territoriale française* » se trouve de plus en plus « *sous influence européenne* » (GIRAUT, 2002). Les critiques portées à l'encontre du système français d'organisation territoriale concernent le poids encore marqué de la centralisation, la faiblesse des collectivités locales, liée bien souvent à un sérieux manque de moyens, ou encore l'imbroglio territorial et administratif et la multiplicité des découpages. Face à ces insuffisances, les « *modèles européens cités en exemple* » sont « *le fameux modèle fédéral allemand* » ou encore « *le système espagnol, pour la gestion des particularismes* » (GIRAUT, 2002, p. 134). Dans ce contexte, M. Vanier (2002b, p. 111) se demande si un « *chantier fédéral* » est susceptible de s'ouvrir en France :

Notre recomposition territoriale, aussi « française » soit-elle, s'inscrit dans un contexte d'évolution spatiale, conceptuelle et institutionnelle à lire au moins à l'échelle de l'Europe (...). Il est permis de penser que la question du fédéralisme est la toile de fond du processus de recomposition territoriale qui font bouger l'espace politique européen à diverses échelles (...). Les deux nouveaux niveaux, dits significativement communautaires, malgré leur différence d'échelle (...) changent radicalement le mode de construction de l'organisation [politique et territoriale] : département et région émanaient d'un dessein central, d'une vision du territoire par l'État, tandis que l'espace communautaire (de l'agglomération à l'Europe) est une construction de partenaires aussi conflictuelle soit-elle, au point de brouiller la distinction entre ce qui est local et ce qui est central. C'est en ce sens qu'on peut parler d'un nouveau chantier fédéral.

Les convergences européennes se manifesteraient ainsi avant tout dans l'émergence de nouveaux niveaux d'organisation territoriale, ces niveaux se définissant dans leur aspect communautaire (« communautés » de communes / d'Agglomération / Européenne). M. Vanier (2002b, p. 110-111) précise néanmoins que, « *contrairement à une idée répandue, il n'y a pas de modèle européen d'organisation territoriale* » : « *il y a bien une voie française* », comme il existe une voie allemande, une voie espagnole, etc.

Si un modèle européen se dessine, c'est donc moins dans une architecture territoriale type que dans une dynamique communautaire en train de se construire dans la diversité et le mouvement. L'idée d'une fédération d'États, inspirée du modèle allemand d'organisation territoriale, est certes prégnante, mais elle ne constitue en rien, pour le moment, un objectif ou un idéal à atteindre dans l'absolu. La grille de lecture la plus pertinente des recompositions à l'œuvre en Europe pourrait peut-être s'établir davantage aux échelles locales et régionales.

10.1.1.2. Réformes communales et intercommunales : vers des espaces locaux élargis ?

Le niveau communautaire local n'occupe pas la même place dans les différents pays européens. Ainsi, en France, les structures intercommunales occupent désormais une place centrale dans l'architecture territoriale, sans que les communes aient connu de véritable réforme. À l'inverse, on a vu que l'intercommunalité allemande relève moins de la gestion que du projet, du fait de l'importance des fusions communales et des remaniements territoriaux, à l'est comme à l'ouest du territoire (voir chapitre III). Le modèle allemand de la grande commune fonctionnelle se retrouve également dans les pays scandinaves, par exemple. Dans le cas espagnol, les regroupements intercommunaux (*mancomunidades de municipios*), relancés avec la Loi sur le régime local de 1985⁴²³, sont des structures proches des SIVOM, sans qu'un approfondissement intercommunal ait été mené depuis (QUÉVA, VERGNAUD, à paraître). Enfin, pour prendre l'exemple des pays d'Europe centrale et orientale, c'est, pour le moment, l'apprentissage de la démocratie locale dans les communes récemment devenues autonomes qui est privilégié sur la mise en place de structures intercommunales : les réformes conduites au niveau local se sont faites dès le début des années 1990, avec un succès réel. Dans ce cadre, on peut parler d'une forme de « *mimétisme* » vis-à-vis des démocraties occidentales et d'un « *transfert de modèle* », même s'il n'y a « *pas de modèle explicatif unique* », du fait du poids des héritages et des trajectoires nationales (M.-C. Maurel, séminaire du 7 décembre 2004)⁴²⁴. Les sociétés locales se

⁴²³ Pour plus de précisions : voir RIERA FIGUERAS P., VILAPLANA V., AMER CAPDEVILA C., HAAS C., 2005, « Las mancomunidades en España », *Boletín de la AGE*, n°39, pp. 151-176. Article non consulté.

⁴²⁴ Pour illustrer les convergences et les échanges entre les pays de l'ouest de l'est de l'Europe (mais sans qu'elles soient pour autant ancrées sur l'idée d'un modèle occidental), M.-C. Maurel évoquait également, dans son séminaire, sa participation, à la fin des années 1980, à un réseau de chercheurs issus de l'Est et de l'Ouest, travaillant dans le domaine de l'administration publique. Il regroupait des Britanniques, des Français, des Néerlandais, des Hongrois, des Tchèques et des Polonais.

sont vues encadrées, voire « *formées à la démocratie locale* » par les pays occidentaux, que ce soit la France, l'Allemagne, ou encore la Scandinavie.

Un certain modèle d'organisation locale pourrait ainsi se dessiner, même s'il s'applique de toute évidence selon des modalités différenciées dans les contextes nationaux, en fonction des héritages de chaque pays et de leur organisation territoriale. Ce modèle reposerait sur l'*autonomie* communale (ou intercommunale), sur la *démocratie* locale, et sur une certaine *fonctionnalité* spatiale, incarnée par les fusions et les coopérations (inter-)communales. Au-delà de ce cadre local, l'autre niveau de réforme territoriale associé à la mise en œuvre de la démocratie libérale, celui de la région, est plus tardif et plus difficile à mettre en œuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale. Mais, là encore, une certaine convergence des processus de régionalisation est notable dans les différents pays de l'Union européenne.

10.1.1.3. *Entre décentralisation et régionalisation : un modèle européen régional ?*

Dans la perspective d'une Europe des régions, le processus de régionalisation associé à celui de la décentralisation apparaissent comme les enjeux centraux des recompositions menées dans les anciens comme dans les nouveaux pays membres. La Fédération d'États-nations que pourrait constituer l'Union européenne s'appuierait, en effet, largement sur l'échelon « régional », au sens de premier échelon infranational. Et, s'« *il n'y a pas de modèle européen de régionalisation* » (M.-C. Maurel, séminaire du 25 janvier 2005), le fédéralisme allemand n'en constitue pas moins une source d'inspiration pour les nouveaux pays membres de l'Union :

Les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne ont mené des réformes territoriales pour constituer des entités administratives au plan régional, condition sine qua non pour l'obtention des financements de l'Union européenne. En ce sens, les pays candidats s'inspirent très souvent pour leurs réformes territoriales du modèle fédéral allemand (MARTENS, 2003, p. 25).

Si l'on se place du point de vue des nouveaux adhérents justement, le « *paradigme de la convergence* » (M.-C. Maurel, séminaire du 9 novembre 2004) impose un certain alignement sur un « *modèle occidental (...) transférable, reproductible* », associé à l'intégration à l'Union européenne. Le modèle européen est alors avant tout économique, dans la continuité de l'histoire de la construction européenne : il repose sur le libéralisme avec, pour reprendre les termes de M.-C. Maurel, « *un lien entre l'économie de marché et la démocratie libérale* ». L'idée est que le marché aurait, en

quelque sorte, des « *vertus pacificatrices* ». Pour faciliter l'insertion dans ce modèle européen, il s'agit alors, pour les nouveaux entrants, de parvenir à instaurer un nouveau cadre territorial pour le développement économique aux échelons infranationaux. Ce nouveau cadre se fonde, comme d'ailleurs chez les anciens membres de l'Union européenne, sur un « *paradigme régionaliste du développement économique* » (M.-C. Maurel), associé à un processus de décentralisation politique. En lien avec le découpage statistique des NUTS, le niveau régional privilégié par l'Union européenne pour la répartition des financements est alors le niveau NUTS 2, comme je l'évoquais précédemment. Ce niveau n'existe pas toujours dans le découpage institutionnel des pays membres, notamment parmi les nouveaux ou les futurs pays membres. Dans ce contexte, selon E. Boulineau (2006, p. 209), les « *demandes de l'Union européenne* » en matière statistique peuvent être entendues « *comme l'expression d'un « modèle » européen régional* ». C'est le cas en Bulgarie, analysée par l'auteure :

Deux entrées [sont] possibles pour comprendre le dilemme régional bulgare :

- *Une approche par en haut met l'accent sur une impulsion extérieure donnée par les institutions européennes et les choix étatiques de politique de gestion territoriale ; elle concerne la territorialité politique.*
- *Une perspective par en bas insiste sur l'existence d'identités territoriales particulières et endogènes qui met en jeu les sentiments d'appartenance de la population dans cet espace balkanique marqué par une forte présence de minorités : elle relève de la territorialité identitaire.*

Et « *c'est de la combinaison de ces mouvements que doit émerger la région* » (*ibid.*, p. 210). En dehors du seul cadre bulgare, et comme avec tout nouveau découpage, les nouvelles constructions régionales dans les pays d'Europe centrale et orientale passent par le désir d'évacuer les anciennes structures de l'État socialiste. La région devient le territoire de référence pour la gestion des « *problèmes économiques et sociaux* » :

Le niveau régional européen constitue un espace de synergie entre les dynamiques sociales et économiques, un niveau intermédiaire entre le local et le central où l'identification immédiate serait plus efficace pour faire aboutir les projets, un lieu de participation et de représentation citoyenne. Tel est le « modèle » à transférer, par en haut et de l'extérieur (BOULINEAU, 2006, p. 210).

Plus généralement, dans les nouveaux pays membres, à l'est de l'Europe, le nouveau découpage régional est censé favoriser l'émergence de projets et d'espaces participatifs locaux, dans le cadre spécifique d'États « *dont la trajectoire politique et historique semble compromettre une application sans problème* » de ce modèle. Toujours au sujet de la Bulgarie, E. Boulineau constate (2006, p. 210) :

En effet, le pari de l'Union européenne est ambitieux et pose bien des défis : d'une part l'autonomie régionale ôterait des prérogatives à un État post-socialiste en mal de refondation, d'autre part, la régionalisation cherche à consolider la territorialité régionale, qui justement tend à faire défaut en Bulgarie.

Les problématiques de la régionalisation, en lien avec les attentes européennes, concernent l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, même si l'intensité et le succès des réformes est différencié selon les cas. En Hongrie, pays socialiste qui était relativement ouvert sur l'extérieur, la réforme régionale a été menée dès 1994 et il s'agit de « *la réforme la plus réfléchie* » (M.-C. Maurel, séminaire du 4 janvier 2005), à l'inverse de la Tchécoslovaquie, par exemple, où il y eut « *peu de débats avant la chute du communisme* ». Néanmoins, si, en Hongrie, il y a bien concordance entre le niveau NUTS 3 et une collectivité territoriale (le *comitat*), le niveau régional NUTS 2 ne correspond qu'à des « *régions de programmation, définies en 1998, aux limites très critiquées, faites sur des critères politiques* » (M.-C. Maurel, séminaire du 25 janvier 2005). De même, en République tchèque, trois collectivités de niveau NUTS 2 sont également de niveau NUTS 3, ce qui rend la régionalisation relativement confuse. Celle-ci, au sens fort de création d'une collectivité territoriale régionale, associée à un nouveau découpage, n'est donc pas toujours évidente. Pour l'ensemble des Pays d'Europe centrale et orientale, et à part dans le cas de la Pologne (avec les *voïvodies*), « *les NUTS 2 sont artificielles* », étant souvent des groupes de régions et non des collectivités territoriales. Il s'agit donc bien de nuancer l'idée d'un modèle de régionalisation, même si des convergences se font sentir dans le mouvement de recomposition.

Dans les anciens pays membres de l'Union, disposant depuis plus longtemps d'un découpage régional, l'influence de l'Union européenne dans les processus de décentralisation est globalement beaucoup moins marquée. Les financements européens se greffent sur des niveaux bien identifiés et suffisamment puissants : les régions en France, les *Länder* (ou les *Regierungsbezirke* dans les *Länder* les plus grands) en Allemagne, ou encore les Communautés autonomes en Espagne. Dans ce cadre, le contexte européen est davantage susceptible de renouveler les problématiques régionales, comme en Finlande par exemple, où les Provinces sont ainsi « *un échelon intermédiaire en pleine reviviscence avec les politiques européennes* » (M.-V. Ozouf-Marignier, séminaire du 2 décembre 2004). Mais, dans la plupart des cas, les régions et les logiques de décentralisations relèvent de problématiques nationales avant d'être européennes, comme en Italie. D. Rivière (2006, p. 219) parle, en effet, d'un

« *découpage régional italien figé* » et de « *régionalisation inachevée* ». Celle-ci, malgré une réforme territoriale en 2001, conserve une certaine dualité régionale avec des régions à statut spécial (Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut-Adige, Frioul-Vénétie julienne, Vallée d'Aoste) aux larges compétences, et des régions ordinaires, concernant huit Italiens sur dix, aux pouvoirs très limités, marquées par des « *conflits de compétence avec l'État* ». Dans le même ordre d'idée, en Espagne, la Constitution de 1978 avait valorisé une structure décentralisée originale, à la fois unitaire et reconnaissant une « *autonomie* » aux régions, dotées de compétences très importantes. Actuellement, les débats sur le fonctionnement des Communautés autonomes dans leur rapport à l'État central restent essentiellement nationaux.

Au final, « *l'impact de l'Union européenne sur le processus de régionalisation est réel mais ambigu* » (M.-C. Maurel, séminaire du 25 janvier 2005). Les modalités du découpage territorial relèvent de chaque État et non de l'Union européenne, même si celle-ci peut procéder à des orientations quant à une organisation territoriale idéale à différents niveaux, à travers l'idée d'une fédération d'États nations, d'un espace (inter-)communal élargi, ou de régions suffisamment puissantes. Certes, l'idée d'un modèle européen de recomposition permet d'envisager une certaine convergence des dynamiques à l'œuvre dans les anciens comme dans les nouveaux pays membres de l'Union. Mais les différenciations nationales pèsent souvent assez largement pour contrebalancer un modèle qui relève avant tout des discours et des représentations. Reste à savoir dans quelle mesure ces discours peuvent ou non acquérir un aspect performatif. À cet égard, et peut-être plus que pour la question des recompositions, un modèle européen de requalification, fondé sur la notion de compétitivité des territoires à tous les échelons, pourrait peut-être plus facilement s'imposer.

10.1.2. L'affirmation d'un modèle européen de requalification par la compétition ?

Comme dans la dynamique des projets de développement en France ou en Allemagne, la mise en œuvre de la démocratie dans les pays d'Europe centrale et orientale s'est fondée sur le « *développement d'une société civile indépendante de l'État* » (M.-C. Maurel, séminaire du 7 décembre 2005), avec l'idée que « *les citoyens participent désormais à la décision* ». Ce modèle participatif correspond à un réel changement des modalités de gouvernement dans les anciens pays socialistes (qui

passent alors du modèle autoritaire centralisé à la démocratie locale). Il est, par ailleurs, associé à un bouleversement des doctrines politiques et économiques, qui « *s'inspirent des standards occidentaux* » en s'appuyant sur le souci d'« *efficacité des services publics* » et sur la « *stimulation de l'esprit d'entreprise et de l'activité des individus* » (*ibid.*). Le développement économique devient ainsi très vite un enjeu central des réformes menées à tous les échelons territoriaux en lien avec la « *marge d'autonomie croissante accordée aux niveaux infra-nationaux* » (réformes communales, régionalisation, État décentralisé) : la lutte contre les disparités socio-économiques passe à la fois par l'obtention de financements publics, mais aussi par la capacité des acteurs locaux à mettre en œuvre des projets de développement et à innover. À l'idéal participatif s'associe ainsi une exigence croissante de compétitivité.

10.1.2.1. Quelle vision de l'espace européen : cohésion ou compétitivité territoriales ?

On pourrait formuler l'hypothèse qu'un modèle européen de *requalification* se dessine autour de l'idée de compétitivité, en complément d'un idéal de cohésion, celui-ci n'étant pas pour autant remis en cause. Ce modèle compétitif est plus ou moins prégnant selon les pays : son intensité pourrait être, comme pour le modèle de la régionalisation, plus abouti dans les anciens pays membres. Ainsi, on a vu que, dans leurs évolutions les plus récentes, la France et l'Allemagne s'inscrivent de plus en plus dans les thématiques de l'excellence et de la concurrence entre les territoires (chapitre IX). Ces idées se retrouvent dans les autres pays de l'Union européenne, en lien avec les doctrines formulées par celle-ci. Un modèle de requalification fondé sur la compétition territoriale s'inscrirait alors dans la logique d'une Union européenne avant tout économique. Il compléterait le modèle de la cohésion, incarné notamment par les politiques régionales de lutte contre les disparités, conformément aux objectifs du SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire), approuvé en 1999 (PEYRONY, 2002). J'en rappelle les trois principaux :

- *La cohésion économique et sociale,*
- *La préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel,*
- *Une compétitivité plus équilibrée du territoire européen* (SDEC, 1999).

Comme dans toute perspective d'aménagement, ce sont les disparités territoriales qui servent de point de départ à la réflexion sur les modalités à mettre en œuvre pour les corriger. À partir des années 1970, comme en France avec la DATAR ou comme en Allemagne au lendemain de la Réunification, c'est l'objectif de cohésion qui a été

privilegié par l'Union européenne, avec l'idée d'un modèle d'aménagement solidaire, inscrit dans une perspective de justice spatiale : « *le terme de cohésion a un peu une charge incantatoire. C'est en quelque sorte une utopie, un idéal à atteindre* » (M.-V. Ozouf-Marignier, séminaire du 15 décembre 2005). D'abord économique et sociale, la cohésion a ensuite été de plus en plus envisagée comme territoriale, en lien avec les politiques régionales, avec l'idée que le territoire est « *un moyen unique de développer une perspective sectorielle et transversale* » (SDEC, cité par M.-V. Ozouf-Marignier). Au sens que lui donne l'Union européenne, cette dimension territoriale peut alors être interprétée comme un moyen de se détacher quelque peu de la seule sphère économique, en privilégiant l'idée d'une gestion intégrée des problèmes. Dans ce cadre, la compétitivité évoquée par le SDEC aurait pu se jouer moins à l'échelle des régions européennes que des États et de l'Union européenne en tant que telle.

Or, depuis le début des années 2000, l'idée de compétitivité tend à changer d'échelle, dans la mesure où elle est désormais associée aux échelons régionaux et locaux : de même que l'aménagement du territoire français s'est élargi au développement de la compétitivité *des* territoires, la pluralité territoriale s'impose à l'échelle européenne également. C'est tout le sens de la ligne stratégique de Lisbonne, issue du Conseil européen des 23 et 24 mars 2000. Celle-ci va dans le sens de l'accentuation de la compétitivité européenne.

[Elle s'établit] *autour de deux axes stratégiques* :

- *Le développement durable, avec une forte dimension environnementale concernant notamment la lutte contre le changement climatique.*
- *Le renforcement de la compétitivité et du soutien à la croissance qui passe par des réformes structurelles.*

Ces deux axes peuvent être retenus, tant en ce qui concerne le système européen dans son ensemble, qu'au niveau infra-européen des sous-systèmes étatiques et régionaux qui le compose » (DUPRAT, 2006, p. 234).

L'objectif général est de faire de l'Europe l'économie du savoir la plus compétitive au monde avant 2010 et l'idée sous-jacente est bien d'envisager un nouveau modèle de requalification pour les espaces à tous les échelons, en valorisant « *le soutien aux projets structurants* », par la sélection des expériences les plus innovantes, « *et la mise en réseaux à plusieurs niveaux : transnational, transfrontalier, interrégional*⁴²⁵ »

⁴²⁵ Le programme URBACT, par exemple, incitait, pour la période 2000-2006, « *les villes européennes à constituer des réseaux thématiques transnationaux d'échanges de bonnes pratiques, autour de sujets comme la régénération du tissu urbain, les transports et l'environnement, l'activité économique, l'exclusion sociale ou l'insertion par l'emploi* » (DUPRAT, 2006, p. 124). Un programme URBACT 2 est actuellement en cours de réflexion.

(*ibid.*, p. 235). À travers ces doctrines, il s'agit alors de passer de la cohésion à la compétition, du projet à l'appel d'offre, du territorial à l'inter-territorial, autant d'évolutions qui avaient été notées au sujet de la France et de l'Allemagne dans le chapitre IX.

La logique compétitive s'ancre, par ailleurs, sur des discours valorisant fortement les réseaux, un peu comme si la cohésion ne pouvait être que territoriale et la compétition réticulaire. Il ne s'agit là naturellement que de figures discursives, réseaux et territoires étant intimement liés dans la réalité des processus de requalification (voir chapitre IX). Il n'en reste pas moins que les réseaux sont de plus en plus présents à toutes les échelles des politiques publiques : réseaux d'acteurs locaux, réseaux de pôles d'excellence ou de projets pilotes, réseau rural français et même réseau rural européen, dans la mesure où « *le règlement de développement rural 2007-2013 prévoit la mise en place, dans chaque État membre, d'un réseau qui regroupe tous les acteurs du développement rural, en liaison avec un réseau rural européen* ». En lien avec un modèle de requalification par la compétition, la « *réseautance territoriale* » (DUPRAT, 2006) pourrait alors être la forme à venir des politiques européennes, comme l'illustre la phrase de R. Prodi, alors président de la Commission européenne : il s'agit de « *cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité, et commencer à imaginer plutôt une mise en réseau dans laquelle les différents niveaux de gouvernance oeuvrent conjointement, à l'élaboration, à la proposition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques* » (cité par J.-A. Duprat, 2006, p. 124). Dans cette mise en réseau des niveaux de gouvernance, l'idéal de cohésion n'est alors pas nécessairement remis en cause et, dans le cadre des politiques d'aménagement et de développement, il serait même plutôt envisagé comme une modalité de requalification parallèle aux expériences compétitives. Les tensions n'en restent pas moins présentes.

On peut, en effet, parler de deux visions, voire de deux modèles du développement en Europe. Comme le notait M.-V. Ozouf-Marignier, lors du séminaire du 15 décembre 2005, une tension apparaît aujourd'hui :

- entre les lectures strictes de la stratégie de Lisbonne, associée à la volonté d'une croissance économique et du développement de la compétitivité (polarisation de la croissance),

- et la lecture traditionnelle qui dominait jusqu'alors, marquée par la volonté de défendre la cohésion territoriale comme moyen pour diminuer les déséquilibres (égalisation de l'espace).

R. Epstein (2007, p. 38-39) est plus catégorique sur les évolutions à venir. Il explique qu'il s'agit là d'« *un mouvement commun à la plupart des États européens occidentaux, qui tendent à renoncer à la redistribution keynésienne entre territoires pour privilégier une logique plus schumpétérienne de soutien ciblé aux territoires producteurs de richesse et d'innovation* ».

Cette « politique de la concurrence (...) s'opère largement aux dépens de la politique régionale. Si la cohésion territoriale fait toujours partie des priorités européennes, un net changement s'observe dans les logiques développées pour y aboutir, procédant moins par la redistribution entre les territoires que par l'incitation à la mobilité et à la concurrence, conçus comme des mécanismes plus efficaces de réduction des inégalités » (ibid., p. 39).

R. Epstein évoque bien le rôle des « *États européens occidentaux* » dans la mise en place de ce nouveau modèle de développement. De fait, l'adaptation progressive des pays d'Europe centrale et orientale à l'économie de marché et le retard économique de beaucoup d'entre eux appellent une réelle prégnance des politiques régionales, dans la continuité de l'objectif de cohésion. Il n'en reste pas moins que les dynamiques de requalification, telles qu'elles ont été analysées dans ce travail en France et en Allemagne, se retrouvent également à l'est de l'Europe, autour des idées de projet de développement, de partenariats, de gouvernance, voire aussi de compétitivité.

10.1.2.2. Un modèle de requalification ouest-européen exporté dans les pays d'Europe centrale et orientale ?

Dans les Pays d'Europe centrale et orientale (MAUREL, 1994, 2003), la Hongrie a été la première à se doter, dès 1996, d'une loi sur l'aménagement du territoire et le développement régional. Celle-ci est largement « *inspirée des principes de l'Union européenne, notamment autour des idées de partenariat ou de subsidiarité* » (M.-C. Maurel, séminaire du 21 février 2006). Dans ce cadre, la « micro-région », correspondant au niveau NUTS 4 (LAU 2), est d'autant plus intéressante à évoquer qu'elle est « *proche du « pays » français, au sens de territoire local ancien* ». Le texte 18 est une synthèse des notes prises durant l'un des séminaires de M.-C. Maurel, portant sur le développement régional en Hongrie. On notera les parentés évidentes (en

gras dans le texte) entre les expériences analysées ici et celles qui ont été évoquées dans le cadre des Pays français ou des Projets allemands de développement régional.

Texte 18. La micro-région hongroise : un territoire de développement proche des Pays français et des Projets allemands de développement régional

Synthèse des notes prises durant le séminaire de M.-C. MAUREL (EHESS, 21 février 2006)

*« En Hongrie, après 1990 et la grande réforme de l'autonomie locale, la coopération intercommunale a été posée comme une solution à l'émiettement du pouvoir local. Encouragées par le programme PHARE⁴²⁶, les **associations intercommunales, mises en place par le bas**, se sont développées, sachant que jusqu'en 1996, les micro-régions étaient avant tout statistiques. La **loi sur l'aménagement du territoire et le développement régional (1996)** a alors permis l'association de communes pour la mise en œuvre d'un développement régional. Dès lors, les 168 micro-régions statistiques et les 205 micro-régions fonctionnelles (**associations de développement régional**) coexistent sans nécessairement coïncider⁴²⁷ (...). Le 15 avril 2004, un décret sur les associations micro-régionales à vocation multiple permet d'améliorer la qualité des services publics à l'échelle supra-communale. En juin, des **conseils de développement micro-régional** sont établis. Ils sont obligatoires, chargés de coordonner les expériences de développement régional et **peuvent intégrer des membres de la société civile**. 145 micro-régions statistiques soumettent alors un dossier et obtiennent des fonds : on a ainsi transformé le niveau statistique micro-régional en niveau de développement territorial. Un an après leur mise en place, un certain nombre d'obstacles se dégagent : les conseils de développement micro-régional ont parfois été associés, **chez les maires, à la crainte de perdre leur autonomie**. Par ailleurs, la **peur de la ville-centre** se fait également sentir. Il manque aussi des compétences professionnelles, même s'il existe des **managers régionaux** et si les conseils ont la possibilité de faire appel à des bureaux d'étude (...). Il n'en reste pas moins que les avantages de la coopération sont réels et élargissent les possibilités de développement. Au final, les Hongrois ont voulu **répondre aux défis de la politique régionale européenne**, avec un système de développement régional fondé non pas sur l'administration publique mais sur des **partenariats** ».*

Les nouveaux membres de l'Union depuis le 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie, ne font pas exception à la règle. En effet, les mêmes discours sont identifiés par B. von Hirschhausen (journée d'étude du CIERA du 22 septembre 2006)⁴²⁸ au sujet du développement des campagnes roumaines :

Les documents produits dans le cadre de l'aménagement ont un vocabulaire commun avec celui d'autres pays européens : développement durable, management territorial, projet. On peut parler d'un certain mimétisme, même s'il existe des effets de contexte géographique : les transferts peuvent se faire à partir d'acteurs exogènes venus s'installer en Roumanie, ou à partir d'acteurs associatifs externes (jumelages, partenariats).

Le cas de la Bulgarie est également intéressant à évoquer en ce qu'il illustre le poids des discours dans la diffusion du modèle de requalification, sans que ces discours soient

⁴²⁶ Pologne-Hongrie : aide à la restructuration économique. Ce programme européen soutenait les coopérations de qualité : une trentaine de coopérations (sur 130) ont ainsi été soutenues.

⁴²⁷ À cela s'ajoutent les 194 micro-régions du programme SAPARD (Programme européen pour la restructuration de l'agriculture et de l'espace rural), dans lequel les micro-régions sont appelées à mettre en œuvre des programmes stratégiques de développement rural.

⁴²⁸ Journée d'étude à Lyon, dans le cadre du programme de formation-recherche 2005-2007 du CIERA.

nécessairement suivis d'application effective. E. Boulineau (2006, p. 213) considère ainsi que « *le découpage en six régions met en place des coquilles vides institutionnelles* ». Une loi sur le développement régional en 1999 met en place, « *à la tête des régions, des commissions de cohésion économique et sociale, composées de délégués de l'État, d'élus locaux, de représentants de la société civile (associations, syndicats, ONG)* ». Or, s'il s'agit d'un « *bel exemple de démocratie participative* » dans les textes, « *ces commissions n'ont pas de réels pouvoirs : elles possèdent une fonction consultative et sont chargées d'approuver un plan régional de développement* ». Les dynamiques endogènes en viennent même à être écartées, afin d'accélérer la conformité avec les normes européennes :

Encore balbutiante après des décennies de soumission de la commune au pouvoir central, l'initiative par en bas laisse place aux directives imposées par en haut. La logique bureaucratique perdure par habitude sans doute mais aussi par manque de temps avec le calendrier serré d'une adhésion prochaine à l'Union européenne (...). Avec la réforme de la loi sur le développement régional en 2003, tout bouge et rien ne change. Seule la dénomination varie : les régions de planification deviennent des régions de développement. Mais les zones d'ombre demeurent (ibid., p. 214).

Les évolutions des politiques d'aménagement et de développement en Bulgarie sont assez symptomatiques de la volonté de s'aligner sur les doctrines (ouest-)européennes : il s'agit bien de produire un discours-types, en lien avec un modèle de requalification exogène, afin de mieux s'intégrer aux dynamiques européennes, quitte à ce que ces discours soient plus symboliques que performatifs.

À différents niveaux d'analyse, un certain nombre de convergences semble ainsi plaider en faveur de l'émergence d'un modèle européen au sens :

- de modèle de recomposition, fondé sur une perspective communautaire de l'échelon européen (fédération d'États) à l'échelon local (intercommunalité et fusions communales), et en passant par l'échelon intermédiaire de la région.
- et de modèle de requalification, marqué par l'affirmation croissante de logiques compétitives en complément ou en opposition avec les logiques de cohésion.

Ce modèle relève toutefois avant tout des discours officiels ou des doctrines : il est une représentation idéale, dont les aspects performatifs — autrement dit les incidences concrètes — relèvent moins de la nécessité absolue que du possible. Par ailleurs, son influence est différenciée, ne serait-ce qu'entre l'est et l'ouest de l'Europe. De fait, l'analyse des trajectoires nationales et infranationales appelle une nécessaire distanciation vis-à-vis de ce modèle.

10.2. Entre trajectoires nationales et hybridations : contournements et détournements du modèle

En dehors des doctrines qui tendraient à l'établir, il est impossible de parler d'un unique modèle européen de recomposition et de requalification : il s'agit plutôt, comme dans le cas de la France et de l'Allemagne, d'envisager une convergence de processus, avec l'idée que les trajectoires nationales, régionales et locales sont susceptibles de se rapprocher comme de s'éloigner largement du « modèle » émergent. En effet, on a vu que tout processus de requalification, encore plus que celui de recomposition, est marqué par le mouvement, l'incertitude et la complexité. Il repose sur des espaces aux héritages spécifiques, sur des acteurs pluriels, susceptibles de tirer profit ou de contourner le modèle par la mise en œuvre de leurs projets. Les doctrines européennes, nationales, régionales ou locales reposent largement sur des utopies, au double sens d'idéal à atteindre et d'idéal inaccessible, que ce soit celles du territoire, du réseau, de la cohésion, de la compétitivité⁴²⁹. Au sein d'une Union en construction, la réalité des héritages, des espaces et des acteurs infra-européens vient largement nuancer l'idée d'un modèle univoque, uniforme et universel. En prenant en compte cette diversité, comment peut-on alors interpréter les convergences analysées précédemment ? Des sous-modèles sont-ils susceptibles d'être identifiés ? Quels scénarii de convergences ou de divergences peut-on envisager dans une Europe à vingt-sept membres, après l'échec du référendum sur la Constitution européenne, et avant les futures ouvertures possibles sur l'Europe balkanique, la Turquie ou le Maghreb ?

10.2.1. La diversité des trajectoires (infra-)nationales : un modèle européen à critiquer et à dépasser ?

Le cadre géographique d'un pays, son organisation territoriale et institutionnelle, son degré de décentralisation, ou encore les héritages nationaux, régionaux ou locaux, sont autant de critères de différenciation des trajectoires nationales. Les politiques européennes et les doctrines qui leur sont associées ne se comprennent et ne s'appliquent pas de la même manière chez les pays fondateurs de l'Union et chez les nouveaux membres, dans les États fédéraux et les États unitaires, dans les pays les plus riches et ceux qui présentent un retard de développement. Dès lors, en matière d'aménagement également, la diversité des trajectoires nationales implique une prise de

⁴²⁹ La compétitivité peut être également envisagée comme une utopie, dans la mesure où elle est se pose comme la nouvelle solution au problème des disparités, alors que, dans la plupart des cas, elle les entretient.

distance vis-à-vis d'un modèle européen qui peine parfois à s'imposer. Comme l'explique U. Guder (2003, p. 1) :

La signification de la notion d'aménagement du territoire varie selon les différents pays européens. Lors du processus d'élaboration du Schéma de développement de l'espace européen (SDEC), les États membres de l'Union européenne se sont rendu compte qu'ils ne parlaient pas tout à fait de la même chose (...). Les logiques de l'aménagement du territoire, le fonctionnement institutionnel et ses instruments, ainsi que l'interprétation du terme, dépendent largement du contexte national. Le souci fondamental est à peu près le même partout : promouvoir un développement équilibré du territoire et corriger les disparités entre les régions. Par contre, la manière dont la politique d'aménagement du territoire a été institutionnalisée et la façon dont elle est mise en œuvre varient beaucoup selon les différents pays.

Quelques exemples emblématiques de trajectoires spécifiques⁴³⁰ peuvent illustrer cette idée, que l'échelle d'analyse soit nationale ou infranationale. Ainsi, les doctrines européennes et l'insertion dans le marché mondial apportent certes un cadre commun aux dynamiques nationales et infra-nationales, mais celles-ci n'en restent pas moins centrales dans la compréhension des constructions territoriales et des processus de recomposition/requalification. Même au sein du « groupe » des pays d'Europe centrale et orientale, les parentés en termes d'héritages (État centralisé, économie planifiée, structures sociales et économiques collectives, etc.) ou de constructions territoriales liées au post-communisme (réformes communales, régionalisation, intégration européenne) sont largement contrebalancées par des trajectoires nationales spécifiques, comme l'évoquait M.-C. Maurel dans son séminaire. L'appartenance de la Slovénie à l'ex-Yougoslavie, des pays baltes à l'ex-URSS, l'ouverture précoce — au temps du communisme — de la Hongrie sur l'extérieur, ou encore le choix de réformes territoriales très rapides en Pologne au lendemain de la chute du communisme sont autant de particularités nationales ayant fortement différencié ces pays au moment de leur intégration dans l'Union européenne. Le « modèle » européen peut alors être conçu moins comme un idéal à atteindre que comme un prétexte pour faciliter l'intégration et l'obtention de financements, comme c'est peut-être le cas avec les « *coquilles vides institutionnelles* » (BOULINEAU, 2006, p. 213) que représentent les régions en Bulgarie. C'est en ce sens que je parlerais d'un possible *contournement* voire de *détournement* du modèle européen, dans une perspective que l'on pourrait vraisemblablement retrouver dans de nombreuses expériences dictées par une logique de guichet, à l'est comme à l'ouest de l'Europe. Dans le « groupe » des pays

⁴³⁰ Il s'agit, là encore, de pistes de réflexion, destinées à être approfondies à l'avenir.

occidentaux justement, ce sont surtout les différences d'organisation territoriale qui pèsent différemment sur l'interprétation et la mise en œuvre des doctrines européennes. Dans ce cadre, l'Allemagne constitue un exemple assez emblématique (et hypothétique) d'« utilisation » du modèle européen, celui-ci étant presque détourné à des fins infranationales. Ainsi, les *Länder* cherchent à s'insérer au mieux dans l'Europe dite des régions et se posent un peu comme les tenants d'un modèle d'organisation politique et économique :

Il existe une forte pression des Länder en vue de s'adapter à une Europe de plus en plus intégrée, moins pour changer la nature même du fédéralisme que pour augmenter l'efficacité des structures existantes (...). L'Europe des régions est devenue une exigence importante des Länder qui aspirent à jouer le rôle de réels Global Players en raison des profits qu'ils en retirent quant aux divers fonds structurels de l'Union européenne (MARTENS, 2003, p. 23-25).

On pourrait alors formuler l'hypothèse d'une stratégie d'utilisation ou de détournement du modèle européen à des fins nationales et même infra-nationales, à l'échelon du *Land*. La dimension européenne des *Länder* se retrouve à différents niveaux. Depuis 1986, le *Bund* a l'obligation d'informer les *Länder* de tout projet de texte communautaire concernant un domaine relevant de leur compétence exclusive. Il se doit aussi d'accepter une représentation des gouvernements des *Länder* au sein des délégations allemandes à Bruxelles traitant de ces dossiers. En parallèle, les *Länder* ont un droit de regard sur les affaires européennes, comme le mentionne l'article 50 de la Loi fondamentale : « *Les Länder participent par l'intermédiaire du Bundesrat à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne* ». Enfin, dans le débat européen, ils ont pesé de tout leur poids pour que soit affirmé le principe de subsidiarité. C'est aussi sous l'impulsion du gouvernement fédéral allemand, pressé par les *Länder*, que le comité des régions a été revalorisé au conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.

Sans que ces évolutions puissent être qualifiées de positives ou de négatives, on peut toutefois souligner qu'elles contribuent à renforcer à la fois le rôle des « régions » au sein de l'Union, mais aussi, en parallèle, celui des *Länder* au sein de l'Union et du *Bund*. Or, les *Länder*, s'ils sont considérés comme des « régions » à l'échelle européenne, restent bel et bien des États, dans la logique du modèle fédéral d'organisation territoriale. Leur renforcement à l'échelle européenne contrebalance ainsi en quelque sorte leur mise à l'écart, toute relative, à l'échelle nationale depuis la Réunification, celle-ci ayant été synonyme d'une certaine centralisation. Dans le même ordre d'idée, et dans un cadre intermédiaire entre modèle fédéral et modèle centralisé,

les Communautés autonomes espagnoles sont également susceptibles de bénéficier largement du contexte européen, dans lequel elles cherchent, comme les *Länder*, à s'insérer pleinement. Une valorisation plus poussée du niveau régional par l'Union européenne pourrait alors avoir d'importantes répercussions en Espagne, en particulier dans le cas de « régions » identitaires aux revendications autonomistes parfois très marquées, comme la Catalogne ou le Pays basque. Là encore, le modèle de l'Europe des régions est donc susceptible d'être détourné à des fins infranationales.

Il me semble ainsi que l'idée de modèle européen mériterait d'être critiquée à un double niveau. D'abord, parce que ce modèle n'existerait qu'en tant que discours, symbole ou utopie, largement mis en question par la pluralité des trajectoires (infra-)nationales : les doctrines européennes relèveraient surtout d'une forme d'idéal appuyé, certes, sur une convergence de processus, mais non sur une unité de fond ou sur un mimétisme absolu. Ensuite, parce que ce modèle ne pourrait avoir un aspect performatif, dans un bon nombre de cas, que dans le contournement ou le détournement, autrement dit dans les stratégies mises en œuvre aux échelons nationaux et infranationaux. Il n'en reste pas moins que les convergences analysées relèvent de dynamiques communes qui ne peuvent être ignorées. Pour tenter de mieux les appréhender, je propose de recourir aux outils conceptuels proposés ce travail, autour des idées de jeux et de processus d'hybridation spatiale.

10.2.2. Les jeux de la construction européenne : hybridations et incertitudes

Les dynamiques à l'œuvre dans l'Union européenne relèvent en fait moins du modèle que de l'hybridation. Un modèle européen supposerait l'existence préalable d'une entité structurée susceptible d'être imitée, bref d'un territoire au sens plein du terme (institutionnel, fonctionnel et identitaire). Or, en tant qu'espace en construction, associant différents modèles d'organisation territoriale, mobilisant des logiques d'aménagement et de développement à la fois territoriales (logique de cohésion) et réticulaires (logique de compétitivité), ayant des répercussions différenciées à tous les échelons territoriaux, l'Union européenne pourrait être l'incarnation de ces espaces hybrides ou espaces-*Terreau* évoqués dans le chapitre IX. Il s'agit bien d'un espace en mouvement, entre *terr*-itoire et *rés-eau*, foyer de dynamiques « fertiles », créatrices de territorialités et de « réticularités » nouvelles, sans qu'une forme politique ou une

identité spécifiquement européennes ne se dégagent⁴³¹. L'analyse des convergences entre les différents pays de l'Union européenne pourrait alors être facilitée moins par le recours à l'idée de modèle que par la mobilisation de la grille d'analyse des jeux d'acteurs, d'échelles et de projets, entre territoires et réseaux. En effet, et pour en donner une vision très synthétique et, certainement trop simplifiée, le *projet européen* s'ancre sur un territoire en construction dont la dynamique relève de la mise en réseau des États-membres, ceux-ci étant à la fois *joueurs* et *terrains de jeux*, pour l'application des politiques régionales notamment. Dans ce cadre, ils mettent en œuvre des stratégies pouvant aller dans la continuité des doctrines européennes officielles ou, au contraire, s'exprimer sous la forme de *sous-jeux* et de *contre-jeux* aux implications nationales et infra-nationales. L'interrogation sur les *jeux d'échelles* est alors essentielle pour saisir la complexité des dynamiques à l'œuvre et les mouvements de territorialisation / mise en réseau entre les différents échelons. En effet, l'Union européenne ne prend son sens, en tant que fédération d'États-nations, que dans ses relations avec les espaces nationaux et infranationaux qui la composent et, en tant qu'entité économique et politique en construction, que dans ses relations avec les autres grandes régions du monde. Sur le plan temporel, les échelles de temps s'articulent également entre le temps linéaire des grandes dates de la construction européenne et les systèmes temporels pluriels et complexes, hérités ou en construction.

L'évocation des jeux d'échelles temporelles ouvre les hypothèses sur des questions plus prospectives, avec l'idée que la « *présence du futur au sein de l'action* » (LUSSAULT, 2007, p. 250) se fait d'autant plus sentir dans le cadre de la construction européenne, qu'elle relève encore avant tout du projet, et donc de la projection. Comme tout espace-*Terreau*, la dynamique temporelle de l'Union européenne l'inscrit dans une relative incertitude, à l'image des projets de développement étudiés en France et en Allemagne. Toutefois, en s'inspirant de la grille de lecture que proposait M.-C. Maurel dans l'un de ses séminaires⁴³², trois scénarii semblent envisageables.

Un premier scénario pourrait être appelé le scénario de l'unité. Il serait caractérisé par l'affirmation d'un territoire européen homogène, à la fois fonctionnel, identitaire et institutionnel. Il s'agit là, naturellement d'une vision idéale, fondée sur une utopie

⁴³¹ On peut ici noter qu'un degré supérieur de territorialisation aurait été franchi si le projet de Constitution avait été ratifié.

⁴³² Dans le séminaire du 23 novembre 2004, centré sur les questions de l'élargissement européen, M.-C. Maurel envisageait quatre scénarii possibles : le « Grand marché » européen, l'Union politique relancée, l'Union en crise, l'Union paralysée. Les deux premiers s'effectueraient dans le cas d'un élargissement réussi et poursuivi, les deux derniers, dans le cas d'un élargissement interrompu.

territoriale unitaire, dont les enjeux, *a priori* « positifs », pourraient éventuellement s'avérer dangereux s'ils étaient poussés au paroxysme de leur idéalisme. Cette vision unitaire rejoint l'idée d'un modèle européen singulier, présenté comme idéal, susceptible d'être repris, transposé ou imposé ailleurs. Ce modèle et ce scénario pourraient se décliner selon deux modalités : l'union économique et l'union politique. Dans le premier cas, l'« *élargissement serait continu et l'intégration minimale* » (M.-C. Maurel, 23 novembre 2004). L'Union européenne serait alors un « "Grand marché" européen », autrement dit un « *géant commercial* », mais aussi un « *nain politique* ». Dans une perspective d'intégration plus aboutie, « *l'Union politique serait relancée* », en lien avec une « *démocratisation croissante* » et « *l'idée d'une Europe sociale* ». Cette perspective d'union politique semble toutefois avoir été compromise avec le rejet du projet de Constitution.

Dans ce cadre, un deuxième scénario, plus pessimiste, pourrait envisager l'avenir de l'Union européenne sur un mode pluriel : c'est le scénario de la fragmentation. Il est lui aussi fondé sur une utopie territoriale, cette fois fragmentaire : il s'agirait de parler non pas *du* mais *des* territoires européens (en lien avec l'affirmation des nationalismes, des régionalismes et des localismes), sans qu'un quelconque modèle ne puisse, cette fois, être identifié. L'avenir de l'élargissement européen, notamment, est susceptible d'être associé à l'affirmation de tensions et de clivages, que ce soit en direction des pays de l'ex-Yougoslavie, de la CEI et naturellement de la Turquie. Dans le cadre d'une « *Union paralysée* » ou « *en crise* » (M.-C. Maurel, 23 novembre 2004), incapable de faire face aux disparités socio-économiques entre les pays membres ou de gérer la fragilité de plusieurs des nouveaux membres, pourraient se profiler un dédoublement de l'Union (entre ses centres et ses périphéries), son éclatement ou son « *rétrécissement, avec le désengagement de certains membres* ».

Face à ces deux scénarii un peu extrêmes, on pourrait également penser que l'avenir de l'Union européenne se joue dans le mouvement, la variabilité et l'idée d'espace-*Terreau* européen. Fondée sur des réseaux souples de territoires interconnectés, l'Europe la plus « fertile », combinatoire de dynamiques nationales, régionales et locales en mouvement, relèverait alors peut-être de la construction à géométrie variable. Dans ce cadre, la variabilité serait moins celle du contenu ou du degré d'intégration que celle des modalités temporelles (plus ou moins rapides) de cette intégration. Ce scénario de la gradualité temporelle serait associé à un modèle européen souple, capable de s'adapter aux contextes nationaux, régionaux et locaux. Bien entendu, cette perspective relève, là encore, de l'utopie et s'inscrit sur le temps long de la construction spatiale. Elle reste un

idéal qui pourrait se révéler impossible à mettre en œuvre, par la nécessité d'agir et donc de territorialiser les actions. De fait, cette « *Europe à la carte* » pourrait aussi bien devenir un « *château de cartes* » (M.-C. Maurel), en manquant d'un ancrage territorial suffisant pour la stabiliser.

Face à ces trois scénarii, l'incertitude qui se dessine va de pair avec la nature hybride de l'espace concerné. On peut toutefois noter qu'en interrogeant les différentes modalités d'évolution de l'espace-*Terreau* européen, ces scénarii font alors appel à trois « modèles » d'organisation profondément *territoriaux* : un territoire unifié, un territoire éclaté et un territoire en mouvement. En fait, l'espace européen, et même plus généralement tout espace-*Terreau*, pourrait avoir à se réarticuler à l'idée de modèle (scientifique), celui-ci permettant, par la « *représentation formalisée et épurée du réel* » (BRUNET, 1993, p. 334), une meilleure compréhension de la complexité de ce réel. En parallèle de ce modèle scientifique, qui reste totalement à (dé- ou re-)construire, il s'agirait également d'avoir en tête que, même au sein d'un espace-*Terreau* en mouvement et en construction, « *tout pouvoir, quelle que soit son échelle d'intervention, élabore et médiatise un modèle territorial : une autorité locale, un État ou encore la Commission européenne (...) connaissent la même exigence de construction d'un tel modèle qui met en relation des lieux différemment qualifiés, affectés de fonctions diverses, et désigne aux habitants l'espace vertueux tel qu'il est fabriqué par la politique territoriale* » (LUSSAULT, 2007, p. 227). L'espace-*Terreau*, tel qu'il peut être analysé par le scientifique, s'associerait ainsi, dans les doctrines officielles, à l'élaboration, l'énoncé et la médiatisation d'un modèle territorial, grâce auquel « *la globalité de l'entité territoriale, sans cela très incertaine dans sa délimitation et son contenu, est figurable* » (*ibid.*, p. 228). Ce modèle territorial, inhérent à toute modalité d'action mise en œuvre par un acteur (au sens fort d'individu ou groupe disposant d'un agir et d'un pouvoir), pourrait alors peut-être expliquer le poids du territoire dans les logiques d'aménagement et de développement conduites en France, en Allemagne, dans les autres pays européens et à l'échelle de l'Union européenne en tant que telle.

Conclusion du chapitre dixième

Les hypothèses formulées dans ce chapitre, centré sur l'échelle européenne, constituent autant de pistes encore incertaines, à explorer et à questionner dans de futurs travaux. On peut retenir que l'Union européenne apparaît comme « *une forme politique originale, difficile à définir, ni Confédération, ni État fédéral* » : elle n'est pas « *un modèle connu* » d'organisation politique mais « *emprunte à différents modèles* » (M.-C. Maurel, séminaire du 23 novembre 2004) et c'est en ce sens qu'elle relève de l'hybridation et a pu être présentée comme l'incarnation, à petite échelle, de l'espace-*Terreau*, tel qu'il a été défini dans le chapitre IX.

Si la notion de modèle et celle de transfert méritent d'être largement nuancées en ce qu'elles ont « *tendance à réifier* », l'Union européenne n'en reste pas moins « *à la base d'un cadre normatif* », d'une « *doxa européenne voire occidentale du développement local* » (B. von Hirschhausen, journée d'étude du CIERA, 22 septembre 2006), qui peuvent éventuellement orienter les politiques des pays membres, sans pour autant imposer un strict modèle à appliquer. Il n'en reste pas moins que les doctrines européennes s'appuient sur des cadres territoriaux-types à différents niveaux : la fédération d'États-nations, la « *région* » et la commune élargie (par la fusion ou l'association). Par ailleurs, le processus de requalification des espaces locaux, tel qu'il a été analysé en France et en Allemagne, avec un double modèle participatif et compétitif, se retrouve dans les doctrines officielles européennes, comme dans les dynamiques à l'œuvre parmi les nouveaux États membres. Ainsi, dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale, qui a été plus particulièrement évoqué, « *les acteurs locaux cherchent à se conformer aux règles. [Même] les logiques ascendantes de type LEADER+ sont un vecteur de diffusion d'un paradigme européen de développement local, avec un risque d'uniformisation des stratégies de développement local* » (M.-C. Maurel, journée d'étude du CIERA, 22 septembre 2006). Comme ailleurs en Europe, la dynamique valorisant la compétitivité entre les espaces commence à émerger, en lien avec une l'affirmation d'une classe de projet, l'exigence de démocratie participative s'associant de plus en plus au souci d'efficacité de la gouvernance locale, autour de personnes-ressources du développement local.

Quoi qu'il en soit, l'idée d'un modèle européen mérite d'être largement nuancée, au regard de la diversité des trajectoires nationales et de la nature encore hybride de l'espace européen. Les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de l'Europe sont, sans être

strictement comparables, du même ordre que celles qui se jouent à l'échelon local autour des espaces de projet (Pays et pôles d'excellence en France ; projets de développement régional et projets pilotes en Allemagne). À ces différentes échelles d'analyse, la notion de modèle pourrait surtout ne trouver son sens qu'en tant que « *modèle territorial* » associé à des discours, pour reprendre l'expression de M. Lussault (2007, p. 227). Moins normatif que performatif, le modèle territorial serait la forme discursive mobilisée par les acteurs pour donner corps à leur projet et mettre en œuvre leurs actions. En parallèle, dans le monde scientifique, la notion de modèle pourrait également être envisagée comme un possible outil de lecture de la réalité des constructions locales en Europe, voire de la construction européenne en tant que telle. Mais, face à la diversité des trajectoires nationales et infranationales, je parlerais peut-être moins d'un « modèle territorial » que d'un modèle d'espaces-*Terreau*, au sens de représentation épurée et simplifiée de la réalité géographique, entre territoires et réseaux.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« *Le plus souvent nous passons d'un endroit à l'autre, d'un espace à l'autre, sans songer à mesurer, à prendre en charge, à prendre en compte ces laps d'espace* ». C'est avec cette citation, extraite d'*Espèces d'espaces* de G. Perec, que j'avais inauguré ce travail de recherche. Les mobilités alors évoquées ne sont pas les seules productrices de ces « *laps d'espace* » : dans le cas des constructions territoriales par le projet, les acteurs locaux jouent avec l'espace et les échelles pour faire émerger et construire un territoire, situé également dans un entre-deux, à différents niveaux : dans les interstices des territoires institutionnels, dans des intervalles temporels multiples, ou encore dans le jeu des interrelations actuelles. En construisant ces « *laps d'espaces* », les acteurs locaux ont alors le souci de les « *mesurer* », de les « *prendre en charge* » et de les « *prendre en compte* » : c'est tout le sens des diagnostics (territoriaux) et, plus généralement, des projets de développement.

Vers un système d'analyse entre territoires et réseaux : les grandes étapes du cheminement

En étudiant la dynamique de requalification des espaces locaux par le projet, en France et en Allemagne, j'ai cherché à analyser et à rendre compte de l'émergence et de la construction, par les acteurs locaux, de ces nouvelles territorialités. Je me suis focalisé sur des espaces de projet, les Pays (en France) et les Projets de développement régional (en Allemagne), dont j'ai tenté de révéler les dynamiques apparentes et sous-jacentes de construction. Dans cette perspective, mes terrains de recherche (le Libournais et le Périgord noir en France ; la Thuringe du Sud-Ouest, en Allemagne) ont été envisagés, dès le départ, comme des terrains-tests⁴³³ destinés à témoigner de dynamiques plus générales, susceptibles de se retrouver sur d'autres terrains, voire à d'autres échelles, européenne notamment. Ma grille d'analyse s'est alors fondée sur une double dimension, théorique (*entre territoires et réseaux*) et méthodologique (autour de l'idée de *jeux* multiples de requalification : jeux de projets, d'acteurs et d'échelles), que j'ai tenté de synthétiser en trois grands moments.

La première partie visait à présenter le *cadre* de mes recherches, dans une démarche partant de l'analyse du « local » pour mettre en évidence les dynamiques de constructions territoriales — en parallèle de la démarche conduite par les acteurs, partant du local pour mettre en oeuvre leurs projets de développement (voir introduction de la première partie et chapitre I). Dans la présentation du cadre concret et local de mes

⁴³³ Et non comme des terrains-objets, ce qui aurait le cas dans une perspective plus monographique.

analyses, j'ai alors insisté sur un certain nombre de proximités entre mes terrains, notamment dans leur caractère d'espaces critiques ou d'entre-deux (voir chapitre II). Par ailleurs, dans l'analyse du cadre législatif binational (France et Allemagne) relatif à l'aménagement au développement, une nette différenciation a été établie entre un modèle français territorial et un modèle allemand réticulaire de développement local, ancrés sur des héritages nationaux différenciés (voir chapitres III et IV).

À partir de là, j'ai associé la dynamique de requalification des espaces locaux à ses fondements mêmes, autrement dit aux acteurs de cette requalification. La deuxième partie de ce travail, construite autour de l'idée de *jeux de projets et d'acteurs*, a mis en évidence la complexité réelle des structures et des dynamiques actuelles à l'œuvre dans les projets de développement étudiés. Dans l'appréhension de cette complexité actuelle, et même si les projets restent marqués, en France comme en Allemagne, par une forte dimension territoriale (voir chapitre V), la notion de réseau est apparue comme une grille de lecture particulièrement riche des interrelations entre acteurs. Pour ceux-ci, l'investissement dans le jeu des projets de développement s'accompagne de stratégies qui peuvent aller dans le sens des projets, se jouer en parallèle (sous-jeu actoriel), voire contre le projet (contre-jeu actoriel). Le projet peut alors être conçu comme le moyen d'acquérir un nouveau leadership au sein du réseau local d'acteurs, la dimension purement politique de la requalification ayant progressivement pris le pas sur la dimension participative, intégrant la société civile aux côtés des élus (voir chapitres VI et VII). Contrairement à l'hypothèse initiale d'une requalification marquée par un primat de l'économie sur le politique et par l'affirmation d'une gouvernance locale (voir introduction générale et conclusion de la deuxième partie), le poids renouvelé des acteurs et des territoires institutionnels, voire des logiques politiciennes, est ainsi apparu comme une possible faillite du processus de requalification. L'impossibilité du *Städteverbund Südthüringen* à émerger véritablement comme centre multipolaire régional pourrait en être une illustration, de même qu'à un degré encore plus marqué, la crise du Pays du Libournais (voir chapitre VII). D'une manière plus générale, la requalification passant alors par la réaffirmation des acteurs politiques territorialisés, une autre de mes hypothèses — selon laquelle le territoire aurait acquis, par le projet, une dimension moins juridico-administrative que géographique — s'est vue clairement remise en cause avec cette analyse des jeux d'acteurs.

En fait, comme je l'ai montré dans la troisième partie, le processus de requalification se poursuit malgré tout, en ce qu'il met en œuvre un *jeu d'échelles* produisant un « entre-deux » à de multiples niveaux d'analyse. Les stratégies actuelles s'insèrent ainsi dans

des interrelations verticales et horizontales entre les échelons territoriaux (transcalarité et interscalarité), susceptibles de redynamiser ou de réactiver le processus de requalification. Les jeux d'échelles sont à la fois spatiaux et temporels : les espaces locaux émergents, au-delà des seuls jeux politiques locaux, s'inscrivent dans des cadres régional, national et européen, dont les attentes en matière de requalification sont sans cesse renouvelées (Contrats de projets État/Région, politique régionale du *Land* de Thuringe 2007-2011 ; politiques française des pôles d'excellence et allemande des projets pilotes ; programme LEADER, réseau rural européen, etc.). L'analyse des jeux d'échelles a alors mis en évidence l'existence d'un certain nombre de « vides » interscalaires, pouvant être interprétés comme des foyers, avérés ou à révéler, de requalification (voir chapitre VIII). Si, dans le Libournais, des projets du type Agglomération ou Pôle d'excellence rurale sont conçus comme des contre-projets, ils peuvent, au contraire, s'avérer constructifs et directement liés à la logique de projet initial, comme le Pôle d'excellence rurale porté par l'Association Maison du Périgord noir (en charge également du Pays). De même, la faiblesse des interrelations horizontales (entre les Pays ou entre les Projets de développement régional), que j'ai pour le moment associée à l'idée de vides interscalaires, pourrait céder la place à de futurs foyers de développement, dans une logique compétitive croissante : il s'agirait alors moins de partir du territoire local en tant que tel que du rapport de ce territoire à ses voisins (chapitre IX). Du local à l'Union européenne, en passant par les cadres nationaux français et allemand, un possible modèle de requalification fondé sur la notion de compétitivité territoriale, et donc de nouveau sur un primat de l'économie, a alors été interrogé (chapitre X). Ce modèle, auparavant articulé à la notion de cohésion, pourrait en venir à mettre cette dernière en question, du moins dans le contexte ouest-européen, l'Europe des nouveaux membres restant encore profondément marquée par les disparités et les exigences de cohésion territoriale⁴³⁴.

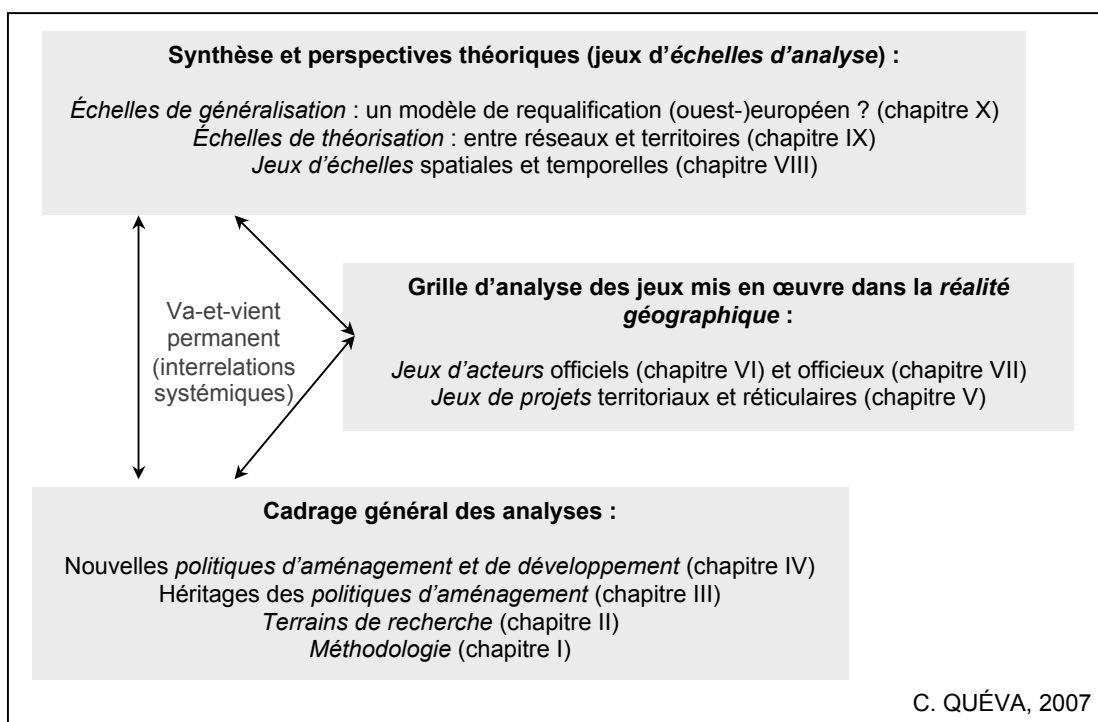
Pour synthétiser ce cheminement et ces analyses, on peut dire que la requalification des espaces locaux est un processus qui mobilise à la fois des dynamiques endogènes et exogènes : elle se fonde sur des acteurs qui mettent en œuvre des projets, ces acteurs et ces projets étant ancrés sur des échelles multiples. Il s'agit là de la grille de lecture des jeux, que j'ai mobilisée pour étudier la *réalité géographique* des espaces de projet. En parallèle, l'*analyse* du processus de requalification s'effectue à différents niveaux (figure 31) :

⁴³⁴ Naturellement, les disparités sont loin d'avoir pour autant disparu à l'ouest de l'Europe.

- en amont, celui du cadre mobilisé (méthodes, terrains de recherche, politiques d'aménagement) ;
- et, en aval, celui de la synthèse et de la théorisation (autour du couple territoires-réseaux et de l'idée d'un possible modèle de requalification).

Le tout constitue un système global d'analyse que j'ai schématisé dans la figure 31.

Figure 31. Le système d'analyse de la requalification des espaces locaux



Chacun des éléments de ce système d'analyse est en interaction avec les autres. C'est ce qui m'a amené, par exemple, à effectuer, dans l'introduction de chaque partie et de chaque chapitre, un cadrage théorique des grandes notions qui y étaient évoquées. Les chapitres IX et X ont tenté de synthétiser et d'élargir les jeux d'échelles d'analyse⁴³⁵. Là encore, deux niveaux peuvent être identifiés :

- celui de la théorisation, basé sur la confrontation entre les expériences de projet en France et en Allemagne ;
- et celui de généralisation, au sens d'interrogation d'un hypothétique modèle de requalification franco-allemand, voire (ouest-)européen.

Le fil conducteur animant ce système d'analyse réside alors dans l'idée d'un *entre* territoires *et* réseaux.

⁴³⁵ Ces chapitres auraient pu constituer une partie à part. J'ai préféré les associer au chapitre VIII, centré sur les jeux d'échelles spatiales et temporelles, intervenant dans les expériences de projet étudiées sur le terrain. Ceci permet d'insister sur mon souci de partir du local (chapitre VIII) pour élargir ensuite à des questions plus générales et théoriques (chapitres IX et X). L'unité de la troisième partie réside, ainsi, dans la dynamique d'ouverture des échelles d'analyse (terrains de recherche, cadre franco-allemand, Europe).

L'entre territoires et réseau au fondement de la requalification des espaces locaux

Dans la continuité de la démarche proposée en introduction, partant du local et des terrains pour aboutir à une certaine généralisation théorique, j'ai tenté de répondre au mieux à la problématique d'ensemble de mon travail :

Dans quelle mesure la dynamique de jeux multiples — acteurs, échelles, projets — intervenant dans la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne, s'inscrit-elle dans une disjonction, une confrontation ou une articulation entre les réseaux et les territoires ?

L'ensemble des analyses et des réflexions, effectuées à partir du travail de terrain, a abouti à l'idée d'une combinatoire territoires-réseaux (voir chapitre IX), que je considère comme centrale pour comprendre la requalification des espaces, celle-ci étant associée à l'émergence d'un *entre-territoires-et-réseaux*. J'ai désigné cet entre-deux spatial, temporel et actoriel comme un *Terreau*, au sens d'espace hybride, entre *Territoire* et *Réseau*, synonyme d'une certaine « fertilité » spatiale, au sens de création de nouvelles spatialités. Le *Terreau* est l'une des incarnations des « *laps d'espaces* » évoqués par G. Perec, sur lesquels les géographes ont encore énormément à apporter. Il relève à la fois de l'incertitude et de la complexité, sans être pour autant coupé de toute dimension territoriale ou de toute ambition explicative. En effet, s'il est avant tout hybride, tout espace-*Terreau* n'en reste pas moins intimement lié à l'idée de modèle, et notamment de « modèle territorial », surtout dans l'optique d'une requalification accordant une place centrale aux acteurs politiques. Pour reprendre les analyses de M. Lussault (2007, p. 219) au sujet des « *jeux de langage de l'action spatiale* »⁴³⁶, « *les acteurs politiques institutionnels* », dont « *le territoire est le type d'espace d'intervention de prédilection* », mobilisent des modèles territoriaux. Ceux-ci permettent « *de préciser les caractéristiques de la relation d'un opérateur politique à son espace d'action* » (p. 223).

Le modèle stabilise, dans un moment historique donné, un agencement légitime de l'espace légitime. Cet agencement organise et dispose les réalités sociales en des lieux et places bien définis, en une géographie « officielle » dotée de sens pour les acteurs politiques et leurs administrés (p. 223-224).

Ce poids du territoire s'explique en ce qu'« *aucun acteur politique ne peut agir s'il ne possède pas une vision, fût-elle rudimentaire, à la fois rétrospective et prospective, de*

⁴³⁶ M. Lussault indique qu'il reprend l'expression « jeux de langages » de L. Wittgenstein (2005, *Recherches philosophiques*, Paris, Gallimard).

l'espace d'actes » (p. 226). Dans le cadre plus spécifique des projets, cette « *vision* » est encore plus prégnante. En effet, « *les figures des projets proposent à tous (acteurs, politiques, professionnels, citoyens, etc.) l'aménagement pré-vu, et ainsi pré-visible, avec un souci de perfection évident* » (LUSSAULT, p. 250). Il s'agit bien d'une forme de simplification, présentant « *un monde parfait, épuré, clairement ordonnancé* » (*ibid.*, p. 251). Cette nécessité de la simplification pour l'action et la mise en œuvre des projets est proche, selon moi, d'une autre simplification nécessaire, sans être une fin en soi : celle qui est opérée par le scientifique vis-à-vis de la complexité du réel.

En parallèle de la simplification effectuée par les acteurs locaux pour pouvoir mener leurs actions — et en liaison avec l'objectif de lier analyse géographique et analyse épistémologique (voir introduction) — le chercheur me semble nécessairement (malheureusement ?) appelé à opérer une simplification afin de pouvoir progresser dans la théorisation, même s'il reconnaît et analyse la complexité du réel. Certes, l'incertitude et la complexité évacuées formellement (du discours officiel des acteurs politiques, par exemple) se doivent d'être réaffirmées par le scientifique, dans la continuité des travaux de F. Giraut, R. Lajarge, E. Roux ou encore M. Vanier au sujet des recompositions et constructions territoriales. Et toute simplification, actorielle ou scientifique, peut être interprétée, en ce sens, comme une lecture faussée car réductrice de la réalité. Il n'en reste pas moins que l'analyse scientifique, par le recours à la modélisation, à la théorisation ou à la conceptualisation, par définition simplificatrices, se voit très souvent confrontée à cette lecture en porte-à-faux de la réalité. Il s'agirait alors, notamment pour le géographe analysant les processus de constructions territoriales et d'hybridation spatiale, de tenter d'articuler la complexité de la réalité géographique (jeux, sous-jeux et contre-jeux d'acteurs, d'échelles et de projets) avec la simplification nécessaire de l'analyse, autour de la notion d'espace-*Terreau*, par exemple.

La simplification pourrait alors être envisagée comme un processus opératoire qui ne serait en rien contradictoire avec l'affirmation de la complexité du réel et qui s'y articulerait même nécessairement dans l'analyse scientifique. De fait, étymologiquement, la complexité signifie l'action d'embrasser, d'entourer, de lier (*complexus*). Or, c'est par un regard englobant que l'on peut opérer cette action. Toute analyse d'un objet ou d'un processus complexe s'associerait alors, pour éviter d'en rester à une illisibilité, à un travail de simplification car, si toute « *simplicité cache une*

redoutable complexité interne » (Y. Barel⁴³⁷, cité par B. Antheaume et F. Giraut, 2005, p. 23), « *toute démarche scientifique, y compris évidemment en géographie, implique une simplification, donc une déformation. L'important est d'essayer de simplifier du mieux possible en déformant le moins possible* » (BRUNET, 1993, p. 455). La « moindre » déformation consisterait à passer par la reconnaissance et l'analyse de la complexité du réel. Mais la fin de la démarche scientifique ne serait pas la seule reconnaissance de cette complexité. Il s'agirait bien, ensuite, de procéder à une simplification, tout « *en explicitant les règles de la simplification* », afin de ne pas tomber dans le simplisme ou la simplicité. En effet, « *le paradigme de simplicité est un paradigme qui met de l'ordre et en chasse le désordre. L'ordre se réduit à une loi, à un principe. La simplicité voit soit l'un, soit le multiple, mais ne peut voir que l'Un peut être en même temps Multiple* » (E. Morin⁴³⁸, cité par J.-A. Duprat, 2006, p. 326). Il s'agirait alors, en *associant* la simplification à l'analyse de la complexité, non pas d'opérer une réduction du réel ou d'imposer de l'ordre en chassant le désordre, mais bien de conserver ce désordre et d'en proposer une grille d'analyse. Cette méthodologie relève alors de la combinatoire, au sens de « *méthode scientifique générale soucieuse d'établir les liaisons entre éléments de nature différente, entre les « boîtes » d'une représentation de système* » (BRUNET, 1993, p. 117). Ces « boîtes » seraient celles de la complexité et de la simplification reconnues et assumées. La grille de lecture des « jeux » de la requalification en est une illustration.

La grille de lecture des jeux multiples de la requalification : une combinatoire méthodologique, entre complexité et simplification nécessaires

En recourant à la métaphore du « jeu » comme grille d'analyse du processus de requalification locale, j'ai tenté de lire et de clarifier la complexité de ce processus et des dynamiques multiples qu'il mobilise. La diversité des projets mis en œuvre localement, la multiplicité des acteurs et de leurs stratégies, et la pluralité des échelles mobilisées dans le processus de requalification m'ont confronté à une interpénétration, voire à un enchevêtrement de relations (entre espaces, temporalités ou acteurs) particulièrement complexes. La notion de jeu⁴³⁹ m'est alors apparue d'autant plus intéressante à mobiliser qu'elle permet à la fois de rendre intelligibles ces relations (par

⁴³⁷ BAREL, Y., 1986, « Le social et ses territoires », in BRUNET, R. et AURIAC, F. (dir.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard-Diderot, p. 131-139.

⁴³⁸ MORIN, E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.

⁴³⁹ Pour plus de précisions sur le jeu comme notion-outil, voir notamment l'introduction générale et l'introduction de la deuxième partie.

la simplification nécessaire à l'analyse) et de reconnaître la complexité inhérente à la réalité étudiée (par la polysémie du terme). J'envisage le jeu à la fois comme une métaphore de la réalité, comme un outil de lecture de cette réalité, et comme une méthodologie d'analyse, qui reste encore largement à construire.

En tant que *métaphore*, le jeu permet d'analyser :

- Le jeu des projets au sens d'« *activité qui n'a d'autre fin que l'amusement de la personne qui s'y livre* », tout en étant « *soumise à certaines règles* » (Hachette, *Dictionnaire de la langue française*). Ce premier sens relève aussi de l'action en général, comme lorsque l'on parle de « ce qui joue » ou de « ce qui est en jeu » dans un processus.
- Le jeu des acteurs investis dans ces projets, en ce que le jeu désigne également la « *manière dont un acteur remplit son rôle* » (*ibid.*), impliquant un comportement spécifique lié au jeu, des stratégies, un positionnement particulier vis-à-vis des autres acteurs/joueurs.
- Et le jeu des échelles intervenant dans la requalification des espaces locaux, avec une dimension plus structuraliste et constructiviste, impliquant une réflexion sur le « *mouvement d'un organe, d'un mécanisme qui tend à produire un effet (jeu d'un ressort, jeu des institutions, etc.)* » (*ibid.*), autrement dit également sur ce qui produit du vide, de l'intervalle.

Par ailleurs, en tant qu'*outil*, le jeu mobilise au moins deux niveaux d'analyse de la complexité du réel. En effet, tout jeu est une réalité (construite) qui se déroule dans la réalité (effective). Le jeu peut ainsi s'effectuer en superposition, en parallèle ou en discordance avec la réalité. Pour rendre compte de ces différents niveaux d'analyse, j'ai alors mobilisé les notions-(outils) de jeu (apparent ou officiel), de sous-jeu et de contre-jeu (sous-jacents ou officieux). Ces notions m'ont permis de réintégrer la dimension complexe des objets et des processus étudiés, complexité que la seule notion de jeu comme métaphore peut parfois tendre à trop évacuer.

Enfin, en tant que *méthodologie*, le jeu (scientifique) reste encore à construire. Il a été esquissé dans ce travail et pourrait s'appliquer à toute démarche de recherche intégrant une combinatoire méthodologique, entre complexité reconnue de la réalité et simplification assumée de l'analyse. Cette combinatoire se fonderait sur le recours à la notion de jeu comme métaphore de la réalité et comme outil d'analyse (voir *supra*). Elle impliquerait également une nécessaire prise de conscience de la relativité du travail scientifique. En effet, le chercheur, en effectuant ses enquêtes, en construisant sa réflexion, et en rendant compte de son travail, construit lui-même son propre jeu,

consciemment ou inconsciemment. Il lui faut dès lors nécessairement reconnaître la relativité de ses analyses, qui relèvent de la (re-)construction d'une réalité, celle-ci étant par ailleurs elle-même reconstruite, dans le cas de la requalification des espaces locaux. En deçà de son idéal (utopique) d'objectivité, le jeu scientifique aurait surtout comme finalité de proposer un regard *autre* sur la réalité, regard qui serait dès lors associé à un certain nombre de limites et d'incertitudes.

Limites et incertitudes d'une recherche

Les analyses effectuées dans ce travail présentent trois principales limites.

Tout d'abord, la démarche comparative, au-delà de son évident intérêt heuristique, présente l'inconvénient d'élargir considérablement l'objet de recherche et d'imposer parfois un manque de précision dans les analyses. Ayant moins de connaissances sur les expériences de projet menées en Allemagne, j'ai effectué un travail bibliographique approfondi (à Berlin puis à Leipzig) durant mes deux premières années de recherche, en privilégiant les analyses nationales et généralistes, mes terrains de recherche apportant une dimension locale et concrète à mon travail. Mais j'ai alors, par manque de temps, certainement trop négligé les monographies ou études de cas (sur d'autres Pays et Projets de développement régional, sur la Thuringe, l'Aquitaine, ou sur d'autres *Länder* et régions) qui auraient permis d'ancrer mes analyses sur davantage d'exemples concrets⁴⁴⁰. Le manque de temps m'a aussi conduit à laisser de côté des travaux pourtant essentiels à la compréhension des processus de requalification, que ce soit dans le domaine des sciences politiques, de la sociologie (des réseaux sociaux notamment), de l'économie, voire de la géographie (du fait de l'abondance des références sur ces questions). Au final, si la confrontation des expériences étudiées en France et en Allemagne a atteint ses objectifs, c'est surtout, il me semble, dans la transversalité des analyses que j'ai tenté de mener, en évitant ainsi le travers de la comparaison au cas par cas, isolant les cadres nationaux et les terrains les uns des autres. L'inconvénient de cette transversalité reste alors l'aspect parfois un peu trop généraliste de mes analyses, accentué, en outre, par mon goût pour les réflexions théoriques.

La perspective européenne proposée dans le dernier chapitre constitue également l'une des autres limites de cette recherche. Plus hypothétique que véritablement aboutie, la réflexion menée au sujet d'un possible modèle européen de requalification n'est qu'une

⁴⁴⁰ Sans que cela ait été jugé envisageable pour la durée de recherche doctorale, il aurait été très intéressant d'analyser, également un terrain français dans une autre région, par exemple à l'est de la France, et un terrain allemand situé dans l'un des anciens *Länder*.

piste, qui aurait, là encore, mérité d'être ancrée sur davantage d'études de cas et de lectures sur la question. J'aurais pu ne faire de ce chapitre qu'un point de ma conclusion, en tant que piste d'ouverture sur de futures recherches. Mais j'ai préféré approfondir un peu cette idée d'un modèle européen, afin de donner à cette perspective un premier ancrage. Ce choix présente toutefois le défaut de mettre sur le même plan (dans un chapitre en tant que tel), une réflexion débutante et des analyses plus abouties. J'espère donc avoir été suffisamment explicite quant à la différence à faire entre le chapitre X et ceux qui le précèdent.

Enfin, une autre limite de ce travail réside dans l'objet de recherche lui-même : la requalification des espaces locaux est un processus, autrement dit un mouvement qui se poursuit encore actuellement. Le travail d'enquête effectué en 2005 est ainsi à replacer à un instant « t » de la requalification, dont les héritages sont, bien évidemment, plus faciles à appréhender que les évolutions. La durée de la recherche doctorale permet, certes, de porter un regard élargi sur les dynamiques en cours, notamment sur l'instant « t+1 » (crise du Libournais, mise à l'écart du manager régional du *Städteverbund Südthüringen*), voire sur l'instant « t+2 » (politique française des Pôles d'excellence, par exemple). Il s'agit alors de parvenir à intégrer ces évolutions dans la démarche d'analyse et de réflexion, au moment de la rédaction, afin d'« actualiser » au mieux les dynamiques étudiées. La durabilité des analyses pourrait alors reposer sur la formulation d'hypothèses ou de scénarii, mais ceux-ci restent marqués par l'incertitude. En ce sens, ce travail de recherche relève du *Terreau* (métaphorique), dans la mesure où il oscille entre résultats aboutis et incertitudes, tout en espérant apporter un minimum de « fertilité » à de futures recherches.

De la théorie au terrain : perspectives de recherches et de géographie appliquée

En plus de mon souci d'élargir mon domaine d'étude à d'autres pays européens (chapitre X), je souhaite poursuivre mes analyses dans une double direction.

L'approfondissement d'un ou deux de mes terrains de recherche doctorale me permettrait, tout d'abord, de conserver un regard sur les dynamiques de requalification que j'ai commencé à analyser. Dans cette optique, je suis partenaire du projet (soumis à candidature pour 2007-2010) « *Le devenir des territoires ruraux périphériques en France et en Allemagne : pour une approche comparée et appliquée des trajectoires*

socio-économiques régionales et des politiques publiques d'intervention »⁴⁴¹. Ce projet a été élaboré en réponse à l'appel à projets franco-allemands en sciences humaines et sociales, ouvert conjointement par l'Agence Nationale de la Recherche et la Deutsche Forschungsgemeinschaft. Si le projet est retenu, j'aurais alors l'occasion de retravailler sur le Pays du Périgord noir, choisi comme l'un des terrains-tests (avec notamment, la Rhön thuringienne, sur laquelle retravaillerait G. Lacquement). L'idée serait, pour citer le projet, de mettre en œuvre « *une analyse comparée et une réflexion théorique sur le devenir des territoires ruraux périphériques en France et en Allemagne dans le contexte de l'élargissement récent de l'Union européenne et de l'évolution des politiques publiques* », afin « *d'élaborer une grille commune d'analyse des trajectoires socioéconomiques des régions rurales périphériques, mais aussi de confronter les catégories d'analyse utilisées par la recherche dans les deux pays* ». Même si ce projet n'est pas retenu, je compte suivre de près les évolutions du Périgord noir (et celle du Libournais), comme autant de laboratoires des processus de requalification locale.

À un deuxième niveau, je souhaiterais davantage me rapprocher des acteurs de l'aménagement et du développement, avec lesquels je n'ai eu, jusqu'ici, que des contacts locaux et « informatifs », dans le cadre des entretiens. Or, les proximités et les fertilisations croisées qui s'établissent parfois (en termes de notions voire de représentations spatiales) entre les doctrines de l'aménagement et les discours scientifiques pourraient encourager un rapprochement entre la sphère de l'aménagement (voire, plus généralement, de l'action) et celle de la science (géographique, notamment). De fait, « *les acteurs des politiques territoriales sont souvent soucieux de consolider les idéologies spatiales par des arguments d'autorité puisés dans les savoirs scientifico-techniques « objectifs »* » (LUSSAULT, 2007, p. 226). Il s'agirait presque de parvenir à mettre en œuvre « *une géographie politique de l'action territoriale qui, en fournissant un cadre conceptuel géopolitique et en aidant à la conception de méthodes d'intervention, puisse faciliter la transformation des structures politico-administratives et passer d'une décentralisation procédurale à de nouveaux territoires d'une démocratie locale* » (D'AQUINO, 2002, p. 9). Inversement, le géographe a beaucoup à apprendre des acteurs travaillant directement sur les territoires, à différentes échelles d'action, comme j'ai pu le constater sur le terrain, à travers les figures actuelles les plus « géographiques » que sont les chefs de projet, les chargés de mission, les

⁴⁴¹ Projet coordonné par G. Lacquement (CNRS FRE 3027 « Mutations des territoires en Europe », Université Montpellier 3 – Université de Perpignan) et U. Grabski-Kieron (Prof. Dr., Institut für Geographie, Abt. Orts-, Regional- und Landesentwicklung/Raumplanung, Westphalische Wilhelms-Universität Münster).

managers régionaux mais aussi, plus généralement, bon nombre d'acteurs du développement local au sens large. Divers réseaux d'échanges existent déjà, que ce soit dans le cadre des chercheurs associés à la DIACT ou du réseau ORATE à l'échelle européenne. J'espère avoir un jour la possibilité de participer à un programme ou à une structure de ce type, afin d'analyser au plus près le glissement des catégories de description ou d'analyse vers l'action, et inversement.

Avec ces différentes perspectives, et sans prétendre à formuler des règles ou des recettes de fonctionnement idéal pour un projet de développement, la confrontation des expériences de projet en France et en Allemagne peut aboutir à la proposition de quelques pistes en termes d'action et d'aménagement. Les pratiques françaises très territorialisées ont ainsi tout à gagner d'une mise en réseau croissante des acteurs et des espaces, un peu sur le modèle allemand (réseaux de villes, coopérations interrégionales). À l'inverse, en Allemagne, la transversalité et l'ancrage des approches territoriales peuvent faire défaut dans le cadre de projets de développement régional parfois trop flous et informels. Dans les deux cas, il s'agirait, pour les acteurs du développement territorial, de parvenir à « fabriquer » :

- Non seulement du *territoire*, par la formulation (discursive) d'un modèle territorial, nécessaire à la mise en œuvre d'actions dans un contexte reconnu et légitimé.
- Mais aussi du *réseau*, à la fois dans une dimension verticale (en sortant du seul cadre local et en jouant sur les interrelations entre les échelons territoriaux) et horizontale (en encourageant les coopérations interterritoriales de même échelon).

À l'échelle des Pays et des Projets de développement régional, l'articulation des territoires et des réseaux pourrait alors s'effectuer dans le cadre de pôles (ou de lieux), envisagés moins comme des centralités sélectionnées pour leur innovation et leur compétitivité que comme des focalisations de ressources et de compétences actorielles. Structurellement, la présence locale, aux côtés des élus, de techniciens ou de managers territoriaux, associés régulièrement à l'échelon régional comme échelon de coordination et de concertation entre acteurs et, plus ponctuellement, aux échelons national et européen comme échelons d'encadrement et de formation (par des stages dans d'autres contextes régionaux et nationaux, par exemple) pourrait constituer une première forme de focalisation (transcalaire). Celle-ci passerait également par la structuration du territoire local en un réseau spatialisé de compétences actorielles, et par l'ouverture de ce territoire sur les espaces de projets limitrophes (dimension interscalaire), grâce à des

nodalités d'acteurs travaillant à l'échelle de deux projets voisins, par exemple. Au final, l'avenir des projets de développement serait ainsi fondé sur leur insertion dans des réseaux spatiaux et actoriels situés hors du territoire local, après que celui-ci se soit lui-même suffisamment structuré (en réseaux spatiaux et actoriels). Il s'agirait ainsi, pour les acteurs locaux, de parvenir à opérer un *dépassement du territoire*, dans la même perspective que celle que je proposais pour la discipline géographique (chapitre IX).

Au terme de ce travail, des approfondissements et des ouvertures qu'il suggère, et face au quasi non-sens d'y apposer un point final, je préfère ouvrir cette conclusion sur une « petite histoire », dans laquelle toute ressemblance avec une personne existante ou ayant existé est tout sauf fortuite, et totalement dépendante de la volonté de l'auteur.

DU TERRAIN AU *TERREAU* : UNE PETITE HISTOIRE POUR FINIR

C'est l'histoire d'un géographe. Appelons-le Christophe.

Comme beaucoup de géographes, il est à la recherche du *territoire*, cet espace matériel et symbolique, objet de sciences et de politiques passant leur temps à le construire comme à le déconstruire. Pour mieux saisir le *territoire* dans toute sa complexité, notre chercheur choisit de s'intéresser à des territoires locaux émergents, construits par les acteurs dans une logique de projet. Et, comme il aime bien la langue de Goethe et qu'il se sent Européen, il prend la France et l'Allemagne comme cadres généraux d'analyse. Il lit quelques ouvrages sur la question et il part sur le *terrain* pour mieux se rendre compte de ce que ça donne « en vrai ».

En effectuant son travail de *terrain*, il réalise toutefois avec étonnement que, contrairement à ce qu'il avait observé en France, le *territoire* est, en Allemagne, loin d'être au cœur des préoccupations des acteurs locaux, qui lui préfèrent le *réseau*, qu'il soit d'acteurs ou de villes.

Le *territoire* n'en est pas moins présent, malgré tout : comme en France, les acteurs locaux cherchent bien à construire, par le projet, des espaces locaux associés à un sentiment d'appartenance, à une fonctionnalité spatiale, voire à un certain degré d'institutionnalisation. En France comme en Allemagne, les *réseaux* (sociaux et spatiaux) sont ainsi intimement liés à l'idée de *territoire*.

De retour de ses terrains, Christophe retrace alors les grandes étapes de son cheminement :

- du *territoire* recherché au *terrain*,
- et du *terrain* au *territoire* et au *réseau* (re-)trouvés.

En synthétisant ce va-et-vient, et en jouant un peu sur les mots, il aboutit alors à l'idée d'un *Terreau* spatial, au sens d'espace hybride situé entre *territoire* et *réseau*. Il s'agit bien, comme pour le *terreau*, d'un mélange destiné à produire de la fertilité, mais d'un mélange de territoires et de réseaux, d'acteurs, d'espaces et de temps. Ce mélange produit une fertilité spatiale : les espaces locaux émergents et en construction par le projet.

À défaut d'être jardinier, notre chercheur s'est alors découvert joueur. Il s'est aussi très vite rendu compte que les acteurs locaux, en créant de nouveaux territoires, « s'amuse » autant que lui-même étudiant ces territoires. Il commence alors à envisager les constructions locales émergentes comme des *jeux multiples*, impliquant un terrain de jeu pour la mise en œuvre du projet et des règles à respecter (jeux de projets), des stratégies de la part des joueurs (jeux d'acteurs), et aussi des influences extérieures, issues des espaces voisins ou des échelons supérieurs (jeux d'échelles).

Après avoir cheminé du terrain au *Terreau*, et après avoir mis en place son propre jeu de recherche, Christophe doit maintenant poser un point final à son travail. Certes, un point n'est pas grand-chose : c'est certainement la figure spatiale la plus simple et la plus évidente. Mais un point final mobilise tout de suite des enjeux beaucoup plus importants : il pose une limite, une terminaison, un contour, bref il *territorialise* en quelque sorte... Comme on pouvait s'y attendre, notre géographe est contre la *territorialisation* de son cheminement, qui est encore loin d'être achevé et ne constitue pas une fin en soi. La réflexion en est encore au stade du *Terreau*. Mais, plutôt que de rejeter le point final, il choisit alors de l'envisager comme un (nouveau) point de départ. Bien sûr, c'est une question de point de vue. Mais le jeu en vaut peut-être la chandelle ?

SOURCES

Terrains français

France

- ASSEMBLÉE NATIONALE, 1995, *Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, 50 p.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, 1999, *Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, 37 p.
- CHAUCHEFOIN, P., 2000, *Réseaux et territoires : regard sur quelques aspects de la politique nationale d'aménagement du territoire. Entretien avec J.-L. GUIGOU*, 10 p.
- COUR DES COMPTES, 2005, *L'intercommunalité en France*, Rapport au Président de la république suivi des réponses des administrations et organismes intéressés, 387 p.
- DATAR, 2003a, *40 ans d'aménagement du territoire. Communiqué de presse*, 17 p.
- DATAR, 2003b, *40 ans d'aménagement du territoire*, Supplément au n°176 de la Lettre de la DATAR de Janvier 2003, 20 p.
- DATAR, 2004, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays*, Paris, DATAR, 56 p.
- ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT (ETD), 2003, *Analyse des premiers contrats de Pays*, Note ETD de Septembre 2003, 17 p.
- ETD, 2004a, *État des lieux des Pays au 1^{er} mai 2004*, 12 p.
- ETD, 2004b, *État des lieux des Pays au 1^{er} mai 2004*, 8 p.
- ETD, 2005, *État des lieux des Pays au 1^{er} janvier 2005*, 12 p.
- ETD, 2007, *État des lieux des Pays au 1^{er} janvier 2007*, 4 p.
- FOUCHÉ, A., 2006, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable sur l'avenir des Pays*, Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2006, 136 p.
- GUICHARD, O., 1976, *Vivre ensemble. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La Documentation française, 431 p.
- LA GAZETTE DES COMMUNES, DES DÉPARTEMENTS, DES RÉGIONS, 2001, *Réseaux de villes, réseaux de vie. Un maillage porteur d'avenir*, Cahier n°22, 44/1622, Paris, L'Action municipale, 48 p.
- LIPIETZ, A., 2001, *Aménagement du territoire et développement endogène. Rapport au Conseil d'analyse économique. 18 Janvier 2001*, CEPREMAP, 15 p.
- MAUROY, P., *Refonder l'action publique locale. Rapport au Premier ministre par la Commission pour l'avenir de la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 191 p.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, 2006, *Programme de développement rural hexagonal 2007-2013 : consultation publique (01-31 août 2006)*, 52 p.
- SCIENCE PRATIQUE S.A., 2000, *La LOADDT du 25 juin 1999. Etude de synthèse juridique et analyse prospective* (Commande de la DATAR), 219 p.

Aquitaine

- AQUITAINE (REGION), 2000, *Contrat de plan État-Région 2000-2006*, 135 p.
- AQUITAINE (REGION), *Contrat de projets État-Région 2007-2013*, 72 p.
- PAYS ET QUARTIERS D'AQUITAINE (PQA), 2003, *Guide Aquitain pour la mise en oeuvre des contrats de pays: 10 questions / 10 repères*, 7 p.
- PQA, 2004a, *Panoramas des Pays aquitains*, 26 p.
- PQA, 2004b, *Les chefs de projet*, Bordeaux, PQA « Horizons aquitains », 113 p.
- PQA, 2004c, *Périurbain, péri rural ?*, Bordeaux, PQA « Horizons aquitains », 108 p.

Libournais

SIVOM DE LA JURIDICTION DE SAINT-EMILION, 1999, *Inscription des huit communes composant l'ancienne Juridiction de Saint-Emilion sur la liste du Patrimoine Mondial de l'UNESCO* (dossier d'information), 10 p.

SIVOM DE LA JURIDICTION DE SAINT-EMILION, 2001, *Charte patrimoniale de l'ancienne juridiction de Saint-Emilion pour la mise en place d'un plan de gestion du paysage culturel*, 16 p.

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU LIBOURNAIS, 2002, « Diagnostic territorial du Pays du Libournais (Juin 2002) », *Charte du Pays du Libournais*, Volume 1, 100 p.

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU LIBOURNAIS, 2003a, « Atlas (Janvier 2003) », *Charte du Pays du Libournais*, Volume 2, 19 p.

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU LIBOURNAIS, 2003b, « Document d'orientations (Juillet 2003) », *Charte du Pays du Libournais*, Volume 3, 85 p.

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU LIBOURNAIS, 2003c, « Document de déclinaison (Juillet 2003) », *Charte du Pays du Libournais*, Volume 4, 75 p.

<http://paysdulibournais.tech.stockho.com/>

Périgord noir

ASSOCIATION DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR, 2002, *Etat des lieux*, 16 p.

ASSOCIATION DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR, 2003a, *Diagnostic territorial du Pays du Périgord noir* (Janvier 2003), 168 p.

ASSOCIATION DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR, 2003b, *Charte du Pays du Périgord noir* (Septembre 2003), 144 p.

ASSOCIATION DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR, 2003c, *Statuts du syndicat mixte du Périgord noir* (Novembre 2003), 5 p.

ASSOCIATION DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR, 2004, *Statuts de l'association « conseil de développement du Pays du Périgord noir »*, 8 p.

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR, 2003, *Proposition de règlement intérieur du conseil de développement du Pays du Périgord noir*, 3 p.

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR, *Lire le Pays du Périgord noir* (livre illustré pour enfants), 36 p.

ÉTAT FRANÇAIS, REGION AQUITAINE, PAYS DU PÉRIGORD NOIR, 2005, *Contrat de Pays du Périgord noir 2005-2006*, 7 p.

ÉTAT FRANÇAIS, REGION AQUITAINE, PAYS DU PÉRIGORD NOIR, 2005, « Synthèse du projet pour le territoire », *Annexe au contrat de Pays du Périgord noir 2005-2006*, 13 p.

<http://www.pays-perigord-noir.com/>

Terrains allemands

Bund

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 1997, *Raumordnungsgesetz (ROG)*, « Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998–BauROG) vom 18. August 1997 », 16 p.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2000a, *Raumordnungsbericht*, Teil 1 : « Raumentwicklung », Bonn, BBR, 184 p.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2000b, *Raumordnungsbericht*, Teil 2 : « Instrumente der Raumordnung », Bonn, BBR, 88 p.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2001, *Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland*, Bonn, BBR, 18 p.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2005a, *Informationen aus der Forschung des BBR*, (1) Februar 2005, Bonn, BBR, 20 p.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2005b, *Informationen aus der Forschung des BBR*, (2) April 2005, Bonn, BBR, 8 p.

INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK GmbH, 2002, *Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern – Modellvorhaben der Raumordnung*, Bonn, BBR, 82 p.

RATIONALISIERUNGS- UND INNOVATIONSZENTRUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (RKW) e.V., 1999, *Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in ostdeutschen Regionen. Erfahrungen und Perspektiven ostdeutscher Bündnisse und Initiativen*, Leipzig, RKW, 86 p.

Thüringe

FREISTAAT THÜRINGEN, 1997, *Regionalentwicklungskonzepte. Erfahrungen und Empfehlungen*, Erfurt, Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur, 64 p.

FREISTAAT THÜRINGEN, 1998, *Interkommunale Kooperation zur Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte*, Erfurt, Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur, 208 p.

FREISTAAT THÜRINGEN, 2001, *Thüringer Landesplanungsgesetz vom 18. Dezember 2001*, Erfurt, 8p.

FREISTAAT THÜRINGEN, 2004a, *Landesentwicklungsplan Thüringen. Entwurf*, Erfurt, 52 p.

FREISTAAT THÜRINGEN, 2004b, *Landestourismuskonzeption Thüringen 2004*, Erfurt, Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, 159 p.

REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFTEN NORD-, MITTEL-, SÜD- UND OSTTHÜRINGEN, 2001, *Zehn Jahre Regionalplanungsgemeinschaften in Thüringen (1991-2001). Aus der Region für die Region*, Weimar, Thüringer Landesverwaltungsamt, 36 p.

THÜRINGEN INNENMINISTERIUM, 2002, *Übersicht : Regionale Entwicklungskonzepte in Thüringen*, Erfurt, 42 p.

THÜRINGER INNENMINISTERIUM, 2003, *Thüringer Raumordnungskonferenz. 5 September 2003, Volkshaus Sömmerda*, Erfurt, Thüringer Innenministerium, 104 p.

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU UND VERKEHR, 2004, *Landesentwicklungsbericht 2004. Freistaat Thüringen*, Erfurt, Thüringer Landesverwaltungsamt, 128 p.

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU UND VERKEHR, 2006a, *Demographiebericht*, 153 p.

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR BAU UND VERKEHR, 2006b, *Thüringer Richtlinie für die Förderung der Regionalentwicklung (Januar 2007 – Dezember 2011)*, 7 p.

THÜRINGER STAATSKANZLEI (Hrsg.), 2002, *Rostoff*, "Regionalentwicklung durch Kooperation", Erfurt, Heft 2, 8 p.

USBECK, H., 2002, *Regionalentwicklungskonzepte in Thüringen. Erfahrungen und Empfehlungen*, Leipzig, Thüringer Staatskanzlei, 39 p.

Thüringe du Sud-Ouest

HANDWERKSKAMMER SÜDTHÜRINGEN, 2004, *Jahresbericht 2004*, 62 p.

INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER SÜDTHÜRINGEN, 2005, *Regionalmarketing Thüringer Wald*, 15 p.

LANDRATSAMT SCHMALKALDEN-MEININGEN, 2004, *Der Landkreis Schmalkalden-Meiningen zwischen Rennsteig und Rhön*, Meiningen, Landratsamt, 79 p.

LERNENDE REGIONEN "ZWISCHEN RENNSTEIG UND RHÖN", 2002, *Sachbericht der Lernenden Region "Zwischen Rennsteig und Rhön" zum Abschluss des 1. Abschnitts der Durchführungsphase*, 38 p.

REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDTHÜRINGEN, 2002, *Region Südwestthüringen in Zahlen*, Erfurt, Thüringer Landesamt für Statistik, 12 p.

REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDTHÜRINGEN, 1999, *Regionaler Raumordnungsplan Südthüringen*, Erfurt, Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur, 240 p.

Association de villes de Thuringe du Sud

STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, Mai 2005, *Trotz Nichtanerkennung als Oberzentrum, wie ein Oberzentrum positionieren !*, 1 p.

STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, Mars 2005, *Strategiepapier zur weiteren Entwicklung in Südthüringen*, 2 p.

STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, Mars 2004, *Presseerklärung*, 2 p.

STÄTDEVERBUND SÜDTHÜRINGEN, Septembre 2003, *Analyse der Oberzentren in Thüringen*, 4 p.

<http://www.staedteverbund-suedthueringen.de/>

Région Rhön

FILLER, R., 2001, *Rhön : Region mit Zukunft – Projekte mit Pfiff*, Dermbach, Regionalforum Thüringer Rhön e. V., 12 p.

LÄNDERÜBERGREIFENDE ARBEITSGRUPPE RHÖN, 2001, *Biosphärenreservat Rhön. Wettbewerbsbeitrag "Regionen der Zukunft"*, 23 p.

<http://www.rhoen.de/>

Association régionale de la Forêt de Thuringe

REGIONALVERBUND THÜRINGER WALD, 2005a, *Satzung des Regionalverbund Thüringer Wald e.V. – 20.10.2005*, 10p.

REGIONALVERBUND THÜRINGER WALD, 2005b, *Beitragsordnung des Regionalverbundes Thüringer Wald e.V. – 20.10.2005*, 2 p.

REGIONALVERBUND THÜRINGER WALD, 2005c, *Arbeitsstand 17.05.2005*, 9 p.

TOURISMUSVERBAND THÜRINGER WALD e. V., 2004, *Thüringer Wald*, Suhl, Tourismusverband Thüringerwald e. V., 28 p.

<http://www.regionalverbund-thueringer-wald.de/>

Réseau de villes Sonneberg / Neustadt b. Coburg

AG JÜRCHOTT-DIENER, 2001, *Raumordnerisches Entwicklungskonzept Coburg - Dörfles/Esbach – Rödental - Neustadt b. Coburg - Sonneberg*, Augsburg, Planungsgruppe trias, 118 p.

VOIGT, H., 2003, *Lokal denken, regional lenken. Vortrag auf dem Regionalforum zum LEP Thüringen 2003. Die Region Coburg-Sonneberg*, 14p.

BIBLIOGRAPHIE

par ordre alphabétique d'auteur

La bibliographie ne présente ici que les ouvrages cités dans ce travail.

Une bibliographie thématique et élargie est proposée dans le volume d'Annexes (Tome 2).

ABÉLÈS, M., 1993, « L'anthropologie à l'épreuve du local », in MABILEAU, A. (dir.), *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, p. 52-66.

ALDHUY, J., 2005, « Référentiel-habitant et espace rural en mutation : la Haute-Lande, un entre-deux territorial en Aquitaine (France) », *Sud-Ouest européen*, 19, p. 97-108.

ANTHEAUME, B., GIRAUT, F. (dir.), 2005, *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD Editions, 384 p.

ARDILLIER-CARRAS, F., 1999, « Les Pays et l'espace vécu. Quelles logiques pour quels territoires ? », *Norois*, t. 46, 181, p. 173-181.

BADIE, B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 276 p.

BAITSCH, C., MÜLLER, B. (Hrsg.), 2001, *Moderation in regionalen Netzwerke*, München, Rainer Hampp Verlag, 233 p.

BALME, R., FAURE, A., MABILEAU, A., 1999, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po, 272 p.

BARREAU, M., TAULELLE, F., 2004, « Les conseils de développement : lieux d'expression de la démocratie participative ? », *Géodoc*, 53, p. 21-28

BARTHE-BALDELLON, L., 2004, « Les pays, territoires potentiels de structuration de l'ingénierie territoriale », *Géodoc*, 53, p. 43-54.

BAUELLE G. (dir.), 1995, *De l'intercommunalité au pays : les régions atlantiques entre traditions et projets*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube/IAAT, 116 p.

BAUELLE, G., KUNZMANN, K.-R., 2004, « Regards croisés sur l'aménagement du territoire en France et en Allemagne », *ESO – Travaux et documents*, 22, p. 69-77.

BAVOUX, J.-J., 2006, « Fonction circulatoire et territorialité réticulaire : l'exemple bourguignon », in BLETON-RUGET, A., COMMERCION, N., GONOD, P. (dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Saint-Just-la-Pendue, Chirat, p. 113-119.

BEAUDE, B., 2003, « Cyberspace », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 219-221.

BÉHAR, D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in PAGÈS, D., PÉLISSIER, N. (dir.), *Territoires sous influence*, Paris-Montréal, L'Harmattan, Tome 1, p. 83-101.

BENOIT, J.-M., BENOIT, P. et PUCCI, D., 1998, *La France redécoupée. Enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Paris, Belin, 288 p.

BENZ, A., 2001, « De l'État fédéral unitaire à un État asymétrique », in LE GLOANNEC, A.-M. (dir.), *L'État en Allemagne. La République fédérale après la réunification*, p. 87-109.

BERGMANN, E., HARDT, U. (1999), « Aufgabenverteilung und Einnahmekompetenzen in Regionen », *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10, p. 629-644.

BERNE, E., 1990 (1^{ère} éd. 1964), *Des jeux et des hommes : psychologie des relations humaines*, Paris, Stock, 214 p.

BESSIÈRE, J., 2001, *Valorisation du patrimoine gastronomique et dynamiques de développement territorial. Le Haut Plateau de l'Aubrac, le Pays de Roquefort et le Périgord Noir*, Paris, L'Harmattan, 364 p.

- BÉTEILLE, R., 1997, *La crise rurale*, Paris, PUF, 127 p.
- BLETON-RUGET, A., COMMERCON, N., GONOD, P. (dir.), 2006, *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Saint-Just-la-Pendue, Chirat, 552 p.
- BODINEAU, P., VERPEAUX, M., 1997, *Histoire de la décentralisation*, Paris, PUF, 127 p.
- BŒUF, J.-L., 2004, « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille », *Cahiers français*, 318, p. 35-43.
- BONERANDI, E., 1999, « La Thiérache, un espace intermédiaire entre crise et mutation », *Hommes et Terres du Nord*, 1999, 2, p. 85-96.
- BONERANDI, E., 2001a, « Les contrats de plan État-Région, nouveaux outils de l'aménagement », *Atlas de France*, Tome 14, p. 84-85.
- BONERANDI, E., 2001b, « Vers de nouveaux territoires : agglomérations et pays », *Atlas de France*, Tome 14, p. 99-102.
- BÖNISCH, R., MOHS, G., OSTWALD, W., 1980, *Territorialplanung*, Berlin, Die Wirtschaft, 288 p.
- BOULINEAU, E., 2006, « Au seuil de l'Europe, la difficile régionalisation de la Bulgarie », in BLETON-RUGET, A., COMMERCON, N., GONOD, P. (dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Saint-Just-la-Pendue, Chirat, p. 209-217.
- BOVERMANN, R., 2000, « Regionen », in ANDERSEN, U., WOYKE, W. (dir.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, p. 513-516.
- BRUNET, R., DOLLFUS, O., 1990, « Mondes nouveaux », *Géographie universelle*, Tome 1, Paris, Hachette/Reclus, 551 p.
- BRUNET, R., FERRAS, R., THERY, H., 1993, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris, Reclus, 518 p.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 1999, « Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene », *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10, p. 577-712.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2000a, *Raumordnungsbericht*, Teil 1 : « Raumentwicklung », Bonn, BBR, 184 p.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2000b, *Raumordnungsbericht*, Teil 2 : « Instrumente der Raumordnung », Bonn, BBR, 88 p.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2001, « Regionen im Wettbewerb », *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8, p. 465-516.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2003, « Aktionsraum Region / Regional Governance », *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8-9, p. 441-555.
- BUTZIN, B., 2000, « Netzwerke, Kreative Milieus und Lernende Region: Perspektiven für die regionale Entwicklungsplanung? », *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Heft 3/4, p. 149-166.
- CAILLOIS, R., 1991 (1^{ère} éd. 1957), *Les jeux et les hommes : le masque et le vertige*, Paris, Gallimard, 374 p.
- CASTELLS, M., 1998, *L'ère de l'information. 1. La société en réseaux*, Paris, Fayard, 613 p.
- CHARLOT, O., 2002, « Les dynamiques territoriales contemporaines dans les *Kreise* frontaliers », in LACQUEMENT, G., « Géographie de la frontière interallemande depuis la Réunification », *Territoires en mutation*, 9 (avril 2002), p. 35-63.
- CRENN, C., HINNEWINKEL, J.-L., 2005, « Entre distincton et précarité : nouvelles territorialités dans le vignoble foyen », *Sud-Ouest européen*, 19, p. 39-48.
- CRENN, C., TÉCHOUEYRES, I., 2005, « Territoire viticole, patrimoine et distinction : le cas du Pays foyen », *Sud-Ouest européen*, 19, p. 49-55.
- CROISAT, M *et al.*, 1999, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 156 p.
- D'AQUINO, P., 2002, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », *L'espace géographique*, 31, 1, p. 3-23.
- DAMETTE, F., SCHEBLING, J., 1995, *La France, permanences et mutations*, Hachette, Paris, 255 p.
- DANIELZYK, R., 1998, *Zur Neuorientierung der Regionalforschung*, Oldenburg, BIS-Verlag, 519 p.

- DANIELZYK, R., 1999, « Regionale Kooperationsformen », *Information zur Raumentwicklung*, Heft 9-10, p. 577-586.
- DEBARBIEUX, B., 1996, « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *L'Espace géographique*, 24, 2, p. 97-113.
- DEBARBIEUX, B., 2003, « Territoire », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 910-912.
- DEBARBIEUX, B., POISAT, J., 1999, « La rhétorique des artefacts territoriaux », in GERBAUX, F., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 35-52.
- DELCAMP, A., LOUGHLIN, J., 2002, *La décentralisation dans les États de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, 5162-5163, 334 p.
- DEMATTEIS, G., 2003, « Réseau urbain », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 797-798.
- DEPRAZ, S., 2005, *Recompositions territoriales, développement rural et protection de la nature dans les campagnes d'Europe centrale post-socialiste*, Thèse Doct. Géogr. (Dir. M.-C. MAUREL), Université de Montpellier 3, 525 p.
- DÉTIENNE, M., 2000, *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil, La librairie du XX^{ème}, 140 p.
- DEVISME, L., 2003a, « Planification », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 720-721.
- DEVISME, L., 2003b, « Projet urbain », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 747-748.
- DI MÉO, 1991a, *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Anthropos, 319 p.
- DI MÉO, G., 1991b, « La genèse du territoire local : complexité dialectique et espace-temps », *Annales de géographie*, 559, p. 273-294.
- DI MÉO, G., 1996, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, 207 p.
- DI MÉO, G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 320 p.
- DI MÉO, G., 2002a, « Lectures des territoires. Quels usages de l'espace et des territoires ? », in JEAN, Y., *Lire les territoires*, Tours, Maison des sciences de l'homme, p. 221-223.
- DI MÉO, G., 2002b, « Que faire du territoire ? », in JEAN, Y., *Lire les territoires*, Tours, Maison des sciences de l'homme, p. 289-293.
- DI MÉO, G., 2003a, « Formation socio-spatiale », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 375-376.
- DI MÉO, G., 2003b, « Région », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 776-778.
- DI MÉO, D., 2003c, « Territorialité », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 919.
- DI MÉO, G., BULÉON, P. (dir.), 2005, *L'espace social : une lecture géographique des sociétés*, Paris, Armand Colin, 303 p.
- DI MÉO, G., GATINEAU, L., 2001, « Autoroute et territoires en Libournais : derrière l'intercommunalité, le retour en force des représentations et des enjeux communaux », *Sud-Ouest Européen*, 12, p. 21-36.
- DI MÉO, G., POISSONNIER, N., 2006, « Au-delà de la fonction et de l'institution : les représentations territoriales (le cas du Pays-de-Serres en Agenais) », in BLETON-RUGET, A., COMMERCON, N., GONOD, P. (dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Saint-Just-la-Pendue, Chirat, p. 339-349.
- DI MÉO, G., TESSON, F., 2001, « Autoroute A 89 et espaces vécus dans les aires de faible densité de la Double et du Landais (Dordogne) », *Sud-Ouest Européen*, 12, p. 81-95.
- DILLER, C., 2002, « Zwischen Netzwerk und Organisation. Die Dynamik der Versteigerung regionaler Kooperationen », *Raumforschung und Raumordnung*, 5/6, p. 146-154.

- DOUILLET, A.-C., 2002, « Le territoire objet de politiques publiques. Logiques de constitution des espaces de développement promus par les politiques de développement territorial », in JEAN, Y., *Lire les territoires*, Tours, Maison des sciences de l'homme, p. 39-54.
- DUPRAT, J.-A., 2006, *La « réseanance » territoriale. De Babylone à Internet*, Paris, Arnaud Franel Éditions, 351 p.
- ELISSALDE, B., 2002, « Une géographie des territoires », *L'Information géographique*, 66, 2, p. 193-205.
- EMELIANOFF, C., KNAFOU, R., STOCK, M., 2003, « Développement durable », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 249-251.
- ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT (ETD), 2005a, *Territoires et projets. Les pays et les agglomérations au 1^{er} juillet 2005*, La Chapelle de Montligeon, Presses de l'imprimerie de Montligeon, 160 p.
- ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT (ETD), 2005b, *Territoires et projets. Pratiques de développement territorial*, La Chapelle de Montligeon, Presses de l'imprimerie de Montligeon, 143 p.
- ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT (ETD), 2007, « Politiques territoriales régionales », *Les notes d'ETD*, Juin 2007, 36 p.
- EPSTEIN, R., 2007, « Après la territorialisation, le gouvernement à distance », *Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? Recueil de textes pour les Entretiens de la Cité des Territoires*, Grenoble, IGA, 7-8 juin 2007, p. 33-41.
- ERGAN, L., LAURENT, L., 1977, *Vivre au pays : comment guérir le mal français de la concentration des hommes, de l'argent, du pouvoir*, Les Sables d'Olonne, Le cercle d'or, 180 p.
- FERRAS, R. 1995, « Niveaux géographiques, échelles spatiales », in BAILLY, A., FERRAS, R. et PUMAIN, D., *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, p. 401-419.
- FERRIER, J.-P., 2003, « Territoire », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 912-917.
- FOUCHÉ, 2006, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable sur l'avenir des Pays*, Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2006, 136 p.
- FOUCHER, M., 2005, « Espace, frontières et peuplement », in LE GLOANNEC, A.-M. (dir.), *L'Allemagne, peuple et culture*, Paris, La Découverte, p. 11-19.
- FRÉMONT, A., 2006, « Les territoires entre nécessité et liberté », in BLETON-RUGET, A., COMMERCON, N., GONOD, P. (dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Saint-Just-la-Pendue, Chirat, p. 27-36.
- FRITSCH, M., KOSCHATZKY, K., SHÄTZL, L., STERNBERG, R., 1998, « Regionale Innovationspotentiale und innovative Netzwerke », *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 4, p. 243-298.
- FÜRST, D., 2001, « Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften ? », *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 5-6, p. 370-380.
- GALLOIS, L., 1908, *Régions naturelles et noms de pays. Etude sur la région parisienne*, Paris, Armand Colin, 356 p.
- GASTILLEUR, A., 2004, *Le Pays du Périgord noir : une mise en œuvre de la « petite fabrique » des territoires*, Maîtrise de géographie (Dir. F. TESSON), Université de Bordeaux 3, 152 p.
- GERBAUX, F (dir.), 1999, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, La Tour d'Aigue, Editions de l'Aube, 189 p.
- GIRAUT, F., 1999, « LOADDT : le sacre de l'approche territoriale et la relégation de l'approche spatiale », *Montagnes méditerranéennes*, 9, p. 41-43.
- GIRAUT, F., 2002, « L'exception territoriale française sous influence européenne ? Restituer la dynamique du système français d'administration territoriale », *L'information géographique*, 66, p. 133-161.

- GIRAUT, F., 2005, *Fabriquer des territoires : utopies, modèles et projets*, Thèse HDR Géogr. (dir. R. POURTIER), Paris, Université de Paris 1, 308 p.
- GIRAUT, F., VANIER, M., 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in GERBAUX, F., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p. 143-172.
- GOUËSET, V., 2002, *Villes, société et action publique en Amérique latine. Etude de géographie comparée (Colombie, Argentine, Mexique)*, Vol. 3 « Synthèse et positions de recherche », Thèse HDR Géogr., Université de Rennes 2, 266 p.
- GOUGEON, J.-P., 1997, *Où va l'Allemagne ?*, Paris, Flammarion, 353 p.
- GRASLAND, C., 1998, « Les maillages territoriaux : niveaux d'observation ou niveaux d'organisation ? », in DATAR, *Les découpages du territoire. Dixième entretiens Jacques Cartier (Lyon, 8, 9 et 10 décembre 1997)*, Paris, INSEE, p. 115-132.
- GRAVIER, J.-F., 1947, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 317 p.
- GREFFE, X., 2002, *Le développement local*, La Tour d'Aigues, DATAR-Editions de l'Aube, 199 p.
- GROUPE DE RECHERCHE RITMA, 2001, *Regards croisés sur les territoires de marge(s)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 239 p.
- GROUPE DUPONT, 1982, *Les territoires de la vie quotidienne. Recherche de niveaux significatifs dans l'analyse géographique*, Actes du colloque Géopoint 82, Avignon, Groupe Dupont, 442 p.
- GRUNDMANN, S., 1981, *Das Territorium – Gegenstand soziologischer Forschung*, Berlin, Dietz, 199 p.
- GUDER, U., 2003, *L'aménagement du territoire et la politique régionale en Allemagne : vers une européanisation en douceur ?*, Document de travail du Groupe d'Études et de Recherches « Notre Europe », 54 p.
- GUMUCHIAN, H., GRASSET, E., LAJARGE, R., ROUX, E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 186 p.
- GUMUCHIAN, H., PECQUEUR, B. (dir.), 2007, *La ressource territoriale*, Paris, Anthropos, 252 p.
- HAESBERT, R., 2003, « Déterritorialisation », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 244-245.
- HASSENTEUFEL, P., RASMUSSEN, J., 2000, « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique », in PAGÈS, D., PELISSIER, N. (dir.), *Territoires sous influence*, Paris-Montréal, L'Harmattan, Tome 1, p. 59-82.
- HELLMER, F., FRIESE, C., KOLLROS, H., KRUMBEIN, W., 1999, *Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel*, Berlin, Sigma, 288 p.
- HERVIEU, B., MACLOUF, P., MERLANT, P., 1983, « Le local dans tous ses Etats. Décentralisation et développement : la grande bataille du septennat », *Autrement*, 47, 240 p.
- HINNEWINKEL, J.-C., 2002, « Les vins du Sud-Ouest et la mondialisation », *Sud-Ouest européen*, 14, p. 1-8.
- HINNEWINKEL, J.-C., 2004, *Les terroirs viticoles : origines et devenirs*, Paris, Féret, 228 p.
- HOLZ, J.-M., 1977, « Réflexions sur les notions d'espace et de région géographique », *Cahiers de géographie de Besançon*, 16, p. 101-111.
- HOLZ, J.-M., 1992, *Gérer l'espace : l'action des collectivités locales dans l'aménagement et la dynamique d'une région européenne : la Ruhr*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 466 p.
- HOLZ, J.-M., 1997, « Recompositions en Allemagne », in MAUREL, M.-C. (dir.), « Recomposition de l'Europe médiane », *Dossier des images économiques du monde*, 21, p. 157-188.
- HUIZINGA, J., 1951, *Homo ludens : essai sur la fonction sociale du jeu*, Paris, Gallimard, 340 p.
- IBERT, O., 2003, « Projekte und Innovation. Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation von Innovation », *Raumforschung und Raumordnung*, 61, 1/2, p. 3-12.
- JAMBES, J.-P., 2000, « Territoires en questions : doutes et réponses de la géographie », in PAGÈS, D., PELISSIER, N. (dir.), *Territoires sous influence*, Paris-Montréal, L'Harmattan, Tome 1, p. 45-58.

- JEAN, Y., CALENGE, C. (coord.), 2002, *Lire les territoires*, Tours, Maison des sciences de l'Homme, 300 p.
- KAYSER, B., 1990, *La renaissance rurale*, Paris, Armand Colin, 316 p.
- KIND, G., 1995, « Raumplanung in der DDR », in Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, Braunschweig, VSB, p. 776-782.
- KLATT S., 1995, « Territorialitätsprinzip », in Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, Braunschweig, VSB, p. 963-966.
- KNIELING, J., FÜRST, D., DANIELZYK, R., 2003, *Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland*, Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, 221 p.
- KOTLER, P. et al., 2006, *Marketing management* (éd. française : D. MANCEAU) Paris, Pearson Education, 879 p.
- LACQUEMENT, G. (dir.), 2002, « Géographie de la frontière interallemande depuis la Réunification », *Territoires en mutation*, 9 (avril 2002), 217 p.
- LACQUEMENT, G., 2004, « Politique d'intégration territoriale et ancienne frontière interallemande », *Annales de géographie*, 636, p. 168-187.
- LAJARGE, R., 2002, « Territoires au pluriel : projets et acteurs en recomposition », *L'information géographique*, 66, p. 113-132.
- LAJARGE, R., ROUX, E., 2000, « Territoires de projets et projets d'acteurs : la complexité nécessaire », *Les territoires locaux construits par les acteurs*, Lyon, Géophile, ENS-LSH, p. 229-238.
- LAURENT L., 2002, *La fin des départements : le recours au pays*, Rennes, PUR, 151 p.
- LE GALÈS, P., 2003, « Gouvernance », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 418-422.
- LE GALÈS, P., LEQUESNE, C. (dir.), 1997, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 302 p.
- LE GLOANNEC, A.-M. (dir.), 2001, *L'État en Allemagne. La République fédérale après la réunification*, Paris, Presses de Science Po, 458 p.
- LEPESANT, G., 1993, « La réforme des Kreise. Le nouveau maillage de l'espace est-allemand », in MAUREL, M.-C. (coord.), 1993, *Changements administratifs dans la nouvelle Europe*, Actes du colloque de la Commission Géographie et Administration publique de l'UGI en novembre 1993, Montpellier, Bulletin de la Société languedocienne de géographie, tome 26, p. 77-88.
- LEURQUIN, B., 2002, « La politique des pays : points clés et difficultés d'application », in CARO, P et al., *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, p. 265-298.
- LÉVY, J., 2003a, « Agent », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 47-48.
- LÉVY, J., 2003b, « Aménagement du territoire », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 64-68.
- LÉVY, J., 2003c, « Confins », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 197-198.
- LÉVY, J., 2003d, « Échelle », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 284-288.
- LÉVY, J., 2003e, « Horizon », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 469.
- LÉVY, J., 2003f, « Interspatialité », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 523-524
- LÉVY, J., 2003g, « Network », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 661.
- LÉVY, J., 2003h, « Pays », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 696-697.

- LÉVY, J., 2003i, « Réseau », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 795-796.
- LÉVY, J., 2003j, « Rhizome », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 804.
- LÉVY, J., 2003k, « Rural », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 808-809.
- LÉVY, J., 2003l, « Territoire », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 907-910.
- LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), 2000, *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*, Paris, Belin, 351 p.
- LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.
- LIMA, S., 2003, *Découpage entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrique des territoires communaux dans la région de Kayes (Mali)*, Thèse Doct. Géogr. (dir. P. GONIN), Université de Poitiers, 532 p.
- LIMA, S., 2006, « La « fabrique » de territoires politiques au Mali. Quelles articulations entre les espaces de vie des habitants et les mailles fonctionnelles de l'Etat », in BLETON-RUGET, A., COMMERCON, N., GONOD, P. (dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Saint-Just-la-Pendue, Chirat, p. 187-197.
- LIMA, S., 2007, « Le dépassement des territoires. Bâisseurs et passeurs d'espaces », *Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? Recueil de textes pour les Entretiens de la Cité des Territoires*, Grenoble, IGA, 7-8 juin 2007, p. 62-69.
- LOZAC'H, V., 2001, « La démocratie locale dans les nouveaux Länder » in LE GLOANNEC, A.-M. (dir.), *L'État en Allemagne. La République fédérale après l'unification*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 151-182.
- LUSSAULT, M., 2003a, « Acteur », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 39-42.
- LUSSAULT, M., 2003b, « Constructivisme », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 200-203.
- LUSSAULT, M., 2003c, « Local », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 572-574.
- LUSSAULT, M., 2003d, « Temps (Espace et) », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 900-904.
- LUSSAULT, M., 2003e, « Urbain », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 949-951.
- LUSSAULT, M., 2007, *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil, 364 p.
- MARCOU, G., 2002, « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est / Ouest*, 33, 3, p. 131-167.
- MARCOU, G., 2004, « Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? », *Cahiers français*, 318, p. 8-14.
- MARTENS, S., 2003, « Le fédéralisme allemand : modèle pour le fédéralisme européen ? », *L'Allemagne d'aujourd'hui*, 164, p. 22-37.
- MARX, J.-L., 1997, *Les territoires de l'Etat*, Paris, PUF, 128 p.
- MATHIEU, N., 1983, « Les riches heures de la notion de pays », in HERVIEU, B., MACLOUF, P., MERLANT, P., « Le Local dans tous ses états », *Autrement*, 47, p. 23-28.
- MAUREL, M.-C., 1994, « La naissance de nouveaux acteurs sociaux sur la scène locale », *Revue d'Etudes comparatives Est-Ouest*, 25, 4, p. 131-145.
- MAUREL, M.-C., 2003, « Collectivités locales : de nouveaux modes de gestion en Europe centrale », *Le courrier des Pays de l'Est*, 1033, p. 70-82.
- MERCKLÉ, P., 2004, *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La découverte, 121 p.

- MEUSCHEL, S., 2005, « L'effondrement de la RDA », in LE GLOANNEC, A.-M. (dir.), *L'Allemagne, peuple et culture*, Paris, La Découverte, p. 104-109.
- MIGGELBRINK, J., 2002, *Der gezähmte Blick. Zum Wandel des Diskurses über « Raum » und « Region » in humangeographischen Forschungsansätzen des ausgehenden 20. Jahrhunderts*, Beiträge zur regionalen Geographie, Leipzig, Institut für Länderkunde, 212 p.
- MIGNOTTE, A., 2004, *Entre fragmentation et interconnexion territoriale. La gestion des réseaux de sentiers en espaces naturels protégés rhône-alpins*, Thèse Doct. Géogr. (Dir. H. GUMUCHIAN), Grenoble, Université J. Fournier, 532 p.
- MOINE, A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'espace géographique*, 35, p. 115-132.
- MÖLLER, B., 2001, « Administration municipale et acteurs communaux dans les processus de transformation d'Allemagne de l'Est », in LE GLOANNEC, A.-M. (dir.), *L'État en Allemagne. La République fédérale après la réunification*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 129-149.
- MORICONI-ÉBRARD, F., 2003, « Modèle », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 626-629.
- MORIN, S., 2001, « Progrès, paysages et identités dans les hautes terres camerounaises », in BART, F., MORIN, S., SALOMON, J.-N., *Les montagnes tropicales. Identités, mutations, développement*, Pessac, DYMSET, p. 323-353.
- MOULIN O., PINSON G., CHAPELET M., 2002, *Les contrats de plan État-région*, Paris, La Documentation française, 101 p.
- MÜLLER, B., 1999, « Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland : von der Raumordnung zur Regionalentwicklung », *Information zur Raumentwicklung*, Heft 9-10, p. 597-608.
- MÜLLER, B., 2003, « Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Herausforderung für die Raumplanung in Deutschland », *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 1-2, p. 28-42.
- MUSSO, P. (dir.), 2003, *Réseaux et société*, Paris, PUF, 348 p.
- NONN, H., 2000, « Déclinaisons sur la recomposition du territoire dans le cadre français », in *Revue géographique de l'Est*, 40, 4, p. 175-180.
- OFFNER, J.-M., PUMAIN, D., 1996, *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Paris, Éditions de l'Aube, 280 p.
- OFFNER, J.-M., 2000, « Pour une géographie des interdépendances », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*, Paris, Belin, p. 217-239.
- OHNET, J.-M., 1996, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le Livre de poche, 351 p.
- OZOUF-MARIGNIER, M.-V., 1989, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIème siècle*, Paris, EHESS, 362 p.
- OZOUF-MARIGNIER, M.-V., 2004, « Pays », *Hypergeo* (Rubrique « Régions et territoires / Concepts »), Article n°269, 4 p.
- OZOUF-MARIGNIER, M.-V., 2006, « Province, département, profession : le débat de 1903 sur la décentralisation », in BLETON-RUGET, A., COMMERCION, N., GONOD, P. (dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Saint-Just-la-Pendue, Chirat, p. 157-164.
- PACQUOT, T., 2003, « Utopie », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 969-971.
- PAGÈS, D., PÉLISSIER, N. (dir.), 2000, *Territoires sous influence*, Tome 1, Paris-Montréal, L'Harmattan, 191 p.
- PAINTER, J., 2007, « Territory and Network : a false dichotomy ? », *Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? Recueil de textes pour les Entretiens de la Cité des Territoires*, Grenoble, IGA, 7-8 juin 2007, p. 123-131.
- PERRIER-CORNET, P. (dir.), 2002, *Repenser les campagnes*, Paris, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, DATAR, 279 p.
- PEYRONY J., 2002, *Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)*, Paris, La Documentation française, 103 p.

- PLET, F., 2003a, « Développement local », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 251-253.
- PLET, F., 2003b, « Rural », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 807.
- QUÉVA, C., 2001 *La question de l'identité territoriale en milieu rural. Naussac (Lozère) : d'un village englouti à un village dans la ville. Analyse d'une requalification territoriale et identitaire*, Maîtrise Géogr. (dir. P. ARNOULD et E. BONERANDI), Université de Paris I, 200 p.
- QUÉVA, C., 2004, « De la légitimité de la notion d'identité territoriale. Naussac (Lozère) : d'un village englouti à un village dans la ville. Analyse d'une requalification territoriale et identitaire », *Identité(s). Actes du colloque (Poitiers 23-25 janvier 2002)*, Poitiers, MSH, p. 219-229.
- QUÉVA, C., 2007a, « Les paradoxes de la *Region* en Allemagne, entre réseaux et territoires : la région, outil de décentralisation ? », *Annales de géographie*, 653, p. 41-64.
- QUÉVA, C., 2007b, « Acteurs et territoires du développement rural en Allemagne orientale. L'exemple de projets de développement régional dans la Thuringe du Sud-Ouest », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 38, n°3, p. 117-134.
- QUÉVA, VERGNAUD, à paraître, « Du territoire à l'« intermédialité » : essai de réflexions croisées sur les constructions territoriales locales en Allemagne, en France, et en Espagne », *Territoires, territorialité, territorialisation : et après ? Actes du colloque de Grenoble*, IGA, 7-8 juin 2007.
- RAFFESTIN, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 249 p.
- RAFFESTIN, C., 1986, « Écogenèse territoriale et territorialité », in AURIAC, F. et BRUNET, R. (dir.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, p. 173-183.
- REITEL, F., 1996, *L'Allemagne. Espace, économie et société*, Paris, Nathan, 384 p.
- RÉJALOT, M., 2004, *Le modèle viti-vinicole bordelais dans sa filière (1980-2003), un idéal français dans la tourmente ?*, Thèse Doct. Géogr. (Dir. P. ROUDIÉ), Université de Bordeaux 3, 372 p.
- RETAILLÉ, D., 2003, « Comparatisme », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 187-188.
- RETAILLÉ, D., 2005, « L'espace mobile », in ANTHEAUME, B., GIRAUT, F. (dir.), 2005, *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD-Éditions, p. 175-201.
- REVEL, J. (éd.), 1996, *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard, 243 p.
- REY, V., 1996, « Un espace entre-deux », in BRUNET, R., REY, V., *Géographie Universelle*, Tome 10 : « Europes orientales, Russie, Asie centrale », Paris, Hachette/Reclus, p. 10-45.
- REY, V., 1998, *Les territoires centre-européens, dilemmes et défis, L'Europe médiane en question*, Paris, La Découverte, 263 p.
- RIQUET, P., 1996, « L'Allemagne traversière », in BRUNET, R., REY, V., *Géographie universelle*, Tome 9 « Europe du Nord, Europe médiane », Paris, Hachette/Reclus, p. 363-371.
- RIQUET, P., 1997, « Géographie hasardée d'une Allemagne incertaine », *L'information géographique*, 61, p. 45-64.
- RIVIÈRE, D., 2006, « Le maillage local et régional en Italie : les enjeux du débat sur le découpage territorial et la réforme « fédéral » », in BLETON-RUGET, A., COMMERCION, N., GONOD, P. (dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Saint-Just-la-Pendue, Chirat, p. 219-226.
- ROBIC, M.-C., 2000, « La notion de pays chez Paul Vidal de la Blache », in REDON, O. (dir.), *Savoirs des lieux, Géographies en histoire*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes (Cahiers de Paris VIII), p. 107-123.
- ROBIC, M.-C. 2004, « Note sur la notion d'échelle dans la géographie française de la fin du XIXème siècle et au début du XXème siècle », *Cybergéo*, 264, 7 p.
- ROLLAND-MAY, C., 2000, « Géostratégie de la recomposition des territoires. Cas particulier en espace fortement métropolisé : l'espace « médio-lorrain » autour de Pont-à-Mousson », *Revue géographique de l'Est*, 40, 4, p. 155-173.
- ROLLAND-MAY, C., 2001, « Périphéries, bordures, marges territoriales : sous les mots, les concepts », in Groupe de Recherches RITMA, *Regards croisés sur les territoires de marge*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, p. 39-60.

- ROSENVALLON, P., 2004, *Le modèle politique français. La société française contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Editions du Seuil, 445 p.
- ROTH, H., 2006, *Espaces intermédiaires en recomposition. Les campagnes industrielles allemandes en région de frontières*, Thèse Doct. Géogr. (dir. V. REY), ENS Lettres et Sciences humaines (Lyon), 187 p.
- ROWELL, J., 2002, « Le pouvoir périphérique et le « centralisme démocratique » en RDA », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 49, 2, p. 102-124.
- ROYOUX, D. et HURTEAU, X., 2004, *Réseaux de villes et réseaux de territoires à l'heure de la décentralisation*, La lettre du cadre, Dossier Experts, 174 p.
- RUBY, C., 2003a, « Contrat », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 209-201.
- RUBY, C., 2003b, « Dialectique », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 254-255.
- RUBY, C., 2003c, « Hybridation », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 476.
- SANTAMARIA, F., 1993, *Libourne dans le Libournais : exemple d'une ville moyenne dans l'ombre d'une métropole. Rayonnement et structuration micro-régional, fragmentation socio-spatiale et ressorts du territoire*, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Institut de recherche sur les sociétés et l'aménagement, Mém. DEA Sociétés, aménagement, développement local, 115 p.
- SCIENCE PRATIQUE S.A., 2000, *La LOADDT du 25 juin 1999. Étude de synthèse juridique et analyse prospective* (Commande de la DATAR), 219 p.
- SEDLACEK, P., 2004, « Thüringen – von der Peripherie ins Zentrum? », *Geographische Rundschau*, 56 (9), p. 53-57.
- SEIBEL, W., 1992, « Zur Situation der Verwaltung in den neuen Bundesländern. Ein vorläufiges Resümee », in BENZ, A., MÄDING, H., SEIBEL, W. (dir.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung*, Baden-Baden, Nomos, p. 477-496.
- SELLE, K., 1994, *Was ist bloss mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handels. Ein Werkbuch*, Dortmund, IRPUD, 365 p.
- SINZ, M., 1995, « Region », in Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, Braunschweig, VSB, p. 805-808.
- TESSON, F., 1996, *Les réseaux de villes en France, recherche sur le rapport de l'élu local à l'espace*, Thèse Doct. Géogr. (Dir. X. PIOLLE), Université de Pau et des Pays de l'Adour, 399 p.
- TESSON, F., 2002, « Autoroute et recompositions territoriales : la mise en lumière de quelques paradoxes à travers l'exemple de la Dordogne », *Géocarrefour*, 77, 1, p. 55-64.
- TESSON, F., 2004, « Émergences territoriales et nouveaux rapports du politique à l'espace », *BAGF*, 2, p. 231-241.
- TESSON, F., 2006, « Les ressources du département et du canton dans la "petite fabrique des territoires" », *Annales de Géographie*, 648, p. 197-216.
- THIBAUT, S., 2003a, « Complexité », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 188-190.
- THIBAUT, S., 2003b, « Jeux (théorie des) », in LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 529-531.
- USBECK, H., 2002, *Regionalentwicklungskonzepte in Thüringen. Erfahrungen und Empfehlungen*, Leipzig, Thüringer Staatskanzlei, 39 p.
- VANIER, M., 1995, « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue géographique de Lyon*, 70, p. 93-114.
- VANIER M., 2001, « Le tiers-espace, acte deux de la périurbanisation », *Pouvoirs locaux*, 48, p. 59-63.
- VANIER, M., 2002a, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in DEBARBIEUX, B. et VANIER, M. (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, p. 75-89.
- VANIER, M., 2002b, « Recomposition territoriale : la voie française », *L'information géographique*, 66, p. 97-112.

- VANIER, M., 2005, « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in ANTHEAUME, B., GIRAUT, F. (dir.), *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD-Éditions, p. 317-336.
- VELASCO-GRACIET, H., 2002, « Tâtonnements sur l'opérationnalité du concept de territoire », in JEAN, Y., *Lire les territoires*, Tours, Maison des sciences de l'homme, p. 245-251.
- VERDIER, N., 2004, « L'échelle dans quelques sciences sociales : petite histoire d'une absence d'interdisciplinarité », in ORAIN, O., PUMAIN, D., ROZEMBLAT, C. et VERDIER, N., *Géographie, échelles et temporalités en géographie*, Paris, CNED, p. 25-56.
- VERGNAUD, G., 2001, *Petites villes, bourgs et intercommunalité. Recomposition territoriale dans les espaces sous-métropolisés. L'exemple du nord des Deux-Sèvres*, Maîtrise Géogr. (dir T. SAINT-JULIEN et J.-P. FRUIT), Université de Paris I, 280 p.
- WARDENGA, U., MIGGELBRINK, J., 1998, « Region », in WOLLERSHEIM, H.-W., TZSCHASCHEL, S., MIDDEL, M. (Hrsg.), *Region und Identifikation*, Leipzig, Leipziger Universitätsverlag, p. 33-46.
- WERLEN, B., 1997a, *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*, Band 1 « Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum », Stuttgart, F. Steiner, 262 p.
- WERLEN, B., 1997b, *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*, Band 2 « Globalisierung, Region, Regionalisierung », Stuttgart, F. Steiner, 464 p.
- WILLE, V., 2002, « L'aménagement du territoire en France et en Allemagne », in CARO, P et al., *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, p. 301-322.
- WOLF, K., 2002, « Region », in BRUNOTTE, E. et al. (Hrsg.), *Lexikon der Geographie*, 3, Berlin, Spektrum Akademischer Verlag Heidelberg, p. 126.
- WOLLMANN, H., 2004, « L'Allemagne : enjeux et chantiers de réformes dans le système fédéral et local », *Pouvoirs locaux*, n°61, p. 131-140.
- WOLLMANN, à paraître, « Enjeux et « chantiers de réformes » du système fédéral et du système local en Allemagne », *Actes du colloque « Bilan et perspectives de la décentralisation. Confrontations des expériences russe, allemande et française »*, colloque organisé au CERVL et au CERI (Bordeaux, 14 novembre 2003), 13 p.

PRINCIPAUX TERMES ALLEMANDS UTILISÉS

Découpages territoriaux (*Kreise, Regierungsbezirke, Verwaltungsgemeinschaften*).

Les *Kreise* (*Landkreise, Stadtkreise*) : arrondissements (arrondissements rural / urbain)

En Allemagne, le *Kreis*, parfois traduit également par « canton » ou « district », désigne à la fois un échelon déconcentré du *Land* et une collectivité locale de droit public, correspondant à une unité administrative d'échelon local, intermédiaire entre la commune (*Gemeinde*) et le *Regierungsbezirk* (voir *infra*).

On peut différencier les 323 *Landkreise* (arrondissements ruraux), rassemblant un certain nombre de communes, et les 117 *Stadtkreise* (arrondissements urbains) qui ne correspondent qu'à une seule ville (Données de 2000).

En tant qu'échelon déconcentré du *Land*, le *Kreis* assure certaines compétences qui lui sont déléguées : droit de construction, aménagement/planification, trafic routier, protection de la nature et des monuments, etc.

En tant que collectivité locale, le *Kreis* se caractérise par l'auto-administration (Assemblée élue au S.U. : le *Kreistag*).

En tant que syndicat de communes, doté de l'autonomie de gestion, le *Kreis* a alors les compétences que les communes ne sont pas capables d'assurer effectivement ou qui ont un caractère d'intérêt supra-communal (création et entretien d'hôpitaux, théâtres, musées, promotion de l'activité économique, planification urbaine, protection de l'environnement, etc.)

Les *Regierungsbezirke* : circonscriptions de gouvernement

≈ circonscriptions de gouvernement (trad. approximative).
Regierung = gouvernement / *Bezirk* = district, circonscription.

Division administrative la plus importante d'un *Land* qui correspond en fait à un échelon déconcentré du *Land*.

Domaine de compétence d'une administration publique, en-dessous du niveau du *Land* et au-dessus des *Stadtkreise* et des *Landkreise*.

Ce niveau administratif exerce différentes fonctions administratives, sous la surveillance du gouvernement du *Land*. Ex. Questions environnementales, surveillance juridique des communes, etc.

Seuls certains *Länder* (cf. carte ci-contre) sont divisés en *Regierungsbezirke*, qui correspondent alors à l'échelon intermédiaire de l'administration étatique.



Source : www.bbr.de/infosite/daten.htm

Les *Verwaltungsgemeinschaften* : communautés administratives

Les *Verwaltungsgemeinschaften* n'existent que dans certains *Länder*. Elles sont issues des réformes territoriales des années 1960-70 en RFA. Ces réformes sont passées par deux degrés de recomposition, selon les *Länder* :

- les fusions communales sont une recomposition radicale. Les communes existantes sont fusionnées dans de nouvelles communes « unifiées » (*Einheitsgemeinden*).
- les *Länder* ayant choisi l'option des *Verwaltungsgemeinschaften* (surtout dans le sud de l'Allemagne), ont alors mis en œuvre une stratégie plus modérée. Malgré quelques fusions, beaucoup de communes existantes sont maintenues et, en parallèle, une nouvelle strate administrative est créée : les dispositifs administratifs joints ou communautés administratives (*Verwaltungsgemeinschaften*). Elles sont chargées de servir de « noyaux » administratifs pour les communes membres (WOLLMANN, à paraître).

Avec la Réunification, les nouveaux *Länder* de l'Allemagne de l'est ont, pour la plupart (sauf la Saxe), opté pour cette recomposition modérée, en touchant peu au découpage municipal, et en créant des *Verwaltungsgemeinschaften*.

Mais, souvent comparées aux SIVOM français, les *Verwaltungsgemeinschaften* sont de plus en plus critiquées. Elles ont souvent rendu plus complexe la coordination des actions communales et ont abouti à une certaine « sur-institutionnalisation » à l'échelon local (WOLLMANN, 2004).

L'idée serait alors de poursuivre les réformes territoriales, en supprimant ces dispositifs intercommunaux, afin de mettre en place des communes unifiées (*Einheitsgemeinde*), jugées plus fonctionnelles et opératoires. Il s'agit de « simplifier » et de « désenchevêtrer » (WOLLMANN, 2004).

Projets de développement régional analysés en Thuringe du Sud-Ouest

Principaux projets étudiés :

Regionale Arbeitsgemeinschaft Rhön e. V. (ARGE-Rhön) : Groupe de travail régional de la Rhön

Coopération entre les acteurs de 3 Länder (Thuringe, Hesse, Bavière) pour promouvoir un développement régional durable dans un paysager protégé (réserve de biosphère) et marqué identitairement.

Regionalforum Thüringer Rhön : Forum régional de la Rhön thuringienne

Structure de management régional, directement associée à l'ARGE-Rhön, plus spécifiquement centrée sur la Rhön thuringienne.

Regionalverbund Thüringer Wald e. V. : Association régionale de la Forêt de Thuringe

Projet de développement régional porté, au départ, par la Chambre de commerce et d'industrie de Thuringe du Sud, et élargi aux principaux acteurs associatifs et économiques situés dans l'espace de la Forêt de Thuringe. L'objectif est de proposer une gestion commune des parcs naturels et activités touristiques (au-delà des découpages entre arrondissements et région d'aménagement), et de construire un marketing régional autour de la marque « Forêt de Thuringe » pour favoriser l'accueil de nouvelles entreprises.

Städteverbund Südthüringen : Association de villes de Thuringe du Sud

Réseau de villes mis en place localement autour de six villes : Suhl, Zella-Mehlis, Schmalkalden, Meiningen, Oberhof et Hildburghausen. L'objectif est d'être reconnu comme « réseau de villes » central (*Oberzentrum* ou ville centrale) par le *Land* de Thuringe.

Autres projets évoqués :

Städteverbund Westthüringen : Association de villes de Thuringe de l'Ouest

Officiellement : *kommunale Arbeitsgemeinschaft Westthüringen*. Projet (avorté) de réseau de villes, mis en place autour d'Eisenach. Il s'agissait surtout d'un projet visant à faire échouer le *Städteverbund Südthüringen* (voir *supra*), Eisenach ne souhaitant pas se retrouver dans l'orbite d'un « réseau de villes » central organisé autour de Suhl.

Städtekooperation Sonneberg / Neustadt b. Coburg : coopération interurbaine Sonneberg / Neustadt. b. Coburg.

Projet (à l'arrêt) de réseau de villes inter-Länder (Thuringe/Bavière). L'idée est de renforcer les relations (mobilités quotidiennes, projets de développement économique en commun) entre les deux villes, afin de reconstituer un bassin économique unifié, par-delà les limites entre (ancien et nouveau) Länder. Mais ce projet est actuellement à l'arrêt.

PRINCIPAUX SITES WEB CONSULTÉS

La liste des sites Web ci-dessous n'est pas exhaustive. Elle reprend les principaux sites qui ont été consultés pour cette recherche et donne un bref aperçu de leur contenu. Les sites sont organisés en trois catégories : Europe, France et Allemagne.

EUROPE :

Europa : serveur de l'Union Européenne. Il peut être très utile pour trouver des renseignements généraux, notamment sur le fonctionnement et les institutions de l'Union (Parlement, Conseil, Commissions, Cour de Justice, Cour des Comptes, etc.).

www.europa.eu.int

Info-europe : site centré sur l'actualité européenne. Débats, articles, publications sur les grandes thématiques de l'actualité européenne.

www.info-europe.fr

Notre Europe : site sous la direction de Jacques DELORS. Là aussi: débats, articles, publications sur les grandes thématiques de l'actualité européenne.

www.notre-europe.asso.fr

Institut universitaire européen (IUE) : établissement d'enseignement et de recherche, créé en 1976 par les États membres de la Communauté européenne. Chaque département de l'IUE (histoire, droit, économie, sciences sociales et politiques) publie en ligne ses documents de travail. L'Institut abrite aussi le centre Robert Schuman, spécialisé sur les questions interdisciplinaires et l'intégration européenne. Il est l'un des principaux centres de recherche sur la construction européenne (publications accessibles en ligne).

www.ieu.it

Portedeurope, réalisé par la chaire Jean Monnet et le Centre Européen de Science Po, ce site articule toute une série de *liens* très utiles. Divers objets sont proposés : bases de données, thématiques de recherche, politiques européennes, institutions, etc.

www.portedeurope.org

Territoires européens : dossier thématique du site Géoconfluences (nombreux documents, définitions, bibliographie)

<http://www.ens-lsh.fr/gеоconfluence/doc/etpays/Europe/EurScisnt4.htm>

FRANCE :

Projets de territoires ou ETD (Entreprises, territoires, développement) : site dédié aux projets de territoires, et notamment aux Pays et aux Agglomérations. Partenaire de la DIACT et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Nombreuses analyses de synthèse, fiches détaillées par projet, cartographie.

www.projetdeterritoires.com

Intercommunalités : dossiers sur les intercommunalités dans les espaces urbains (Communautés d'agglomération) et ruraux (Pays) ; cartes des Pays; textes de référence, acteurs intercommunaux (élus, fonctionnaires territoriaux), actualités de l'intercommunalité.

www.intercommunalites.com

DIACT (Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires) : un site essentiel sur les questions d'*aménagement et de développement des territoires*. Il comprend notamment quelques articles et des cartes de synthèse sur les *Pays* et sur les politiques les plus récentes (pôles d'excellence rurale / pôles de compétitivité).

www.diact.gouv.fr

Réseaux de villes : site dédié à la présentation des principaux projets de réseaux de villes en France (projets, cartes, analyses, actualités).

www.reseaux-de-villes.org

La France, des territoires en mutation : dossier thématique du site Géoconfluences, consacré aux recompositions territoriales et aux projets de développement en France. Nombreux documents, références bibliographiques.

<http://www.ens-lsh.fr/geoconfluence/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm>

Les nouveaux découpages de l'espace français sont-ils innovants ? Compte-rendu de la discussion-débat ayant eu lieu au festival international de géographie de Saint-Dié en 2001.

<http://www.ac-grenoble.fr/histoire/didactique/general/fig2001/nouveaux-d%e9coupages.htm>

SITES-OUTILS (statistiques) : **INSEE** (www.insee.fr), **INED** (www.ined.fr).

Voir aussi : **Trésors des régions** (site de la MGM de Montpellier, proposant des informations sur l'histoire, la géographie de territoires locaux, jusqu'à l'échelle des communes et des cantons)

<http://tresordesregions.mgm.fr>

ALLEMAGNE :

BBR : *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*. Site très dense, avec de nombreuses analyses, cartographies, définitions des politiques d'aménagement et de développement régional. Nombreux documents téléchargeables. Pages de liens vers d'autres sites très utiles.

www.bbr-bund.de

Gouvernement fédéral (version française) : le site peut être intéressant à consulter pour trouver un certain nombre de débats en ligne sur l'actualité allemande. Plus particulièrement, des dossiers sur la question de l'unité allemande (état des lieux, objectifs pour parachever l'unité) peuvent être intéressants à consulter.

www.bundesregierung.de (version française : <http://fr.bundesregierung.de/frameset/index.jsp>)

Ambassade d'Allemagne à Paris : site complet avec, notamment, une revue de la presse allemande (hebdomadaire, avec des archives jusqu'en 1997), et des dossiers intéressants dans la rubrique "les grands thèmes" du CIDAL (centre d'information et de documentation de l'ambassade d'Allemagne à Paris);

www.amb-allemande.de

Magazine Deutschland : magazine sur l'Allemagne, édité en coopération avec le Ministère allemand des affaires étrangères, et destiné à l'étranger. En 14 langues possibles, il présente des sujets d'actualité portant sur la politique, l'économie, la culture et la science en Allemagne.

www.magazin-deutschland.de

SITE-OUTIL (statistiques) : L'office fédéral de la statistique permet d'avoir des données pour l'ensemble de l'Allemagne.

www.statistik-bund.de

LISTE DES DOCUMENTS PRÉSENTÉS DANS LE TOME D'ANNEXES (Tome II)

Annexe 1 : Les principales doctrines de l'aménagement en France et en Allemagne (LOADT de 1995, LOADDT de 1999, extraits de la Loi Urbanisme et Habitat de 2003, et *Raumordnungsgesetz* de 1998).

Annexe 2 : Compléments sur la méthodologie d'enquête.

Annexes 3 : Exemple de grille synthétique mobilisée pour la retranscription des entretiens.

Annexes 4 : Cantons (Libournais / Périgord noir) et des *Kreise* (Thuringe du Sud-Ouest) : données de complément.

Annexe 5 : Les dynamiques démographiques des cantons et *Kreise*.

Annexe 6 : Bibliographie thématique

TABLE DES FIGURES

FIGURE 1.	UN ENJEU D'ANALYSE GÉOGRAPHIQUE À DOUBLE NIVEAU	9
FIGURE 2.	UNE NOUVELLE DÉFINITION DU TERRITOIRE DANS LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT	13
FIGURE 3.	HYPOTHÈSE THÉORIQUE D'UN MODÈLE COMMUN DE REQUALIFICATION <i>TERRITORIALE</i>	14
FIGURE 4.	OÙ SE SITUE LA COHÉRENCE DU LIBOURNAIS, SELON LES PERSONNES ENQUÊTÉES ?	73
FIGURE 5.	OÙ SE SITUE LA COHÉRENCE DU PÉRIGORD NOIR SELON LES PERSONNES ENQUÊTÉES ?	75
FIGURE 6.	OÙ SE SITUE LA COHÉRENCE DE LA THURINGE DU SUD-OUEST?	80
FIGURE 7.	RECOMPOSITION ET REQUALIFICATION DES TERRITOIRES	118
FIGURE 8.	LA PLANIFICATION DE PROJET	154
FIGURE 9.	LA REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX	167
FIGURE 10.	LES JEUX DE PROJETS	174
FIGURE 11.	PAYS ET <i>REGIONEN</i> DANS UNE PERSPECTIVE LOCALISTE ET IDENTITAIRE	198
FIGURE 12.	PAYS ET <i>REGIONEN</i> DANS UNE PERSPECTIVE STRUCTURALISTE ET FONCTIONNELLE	206
FIGURE 13.	LA NOTION D'ACTEUR : SCHÉMA DE SYNTHÈSE	215
FIGURE 14.	GRILLE D'ANALYSE DES SYSTÈMES D'ACTEURS	217
FIGURE 15.	LA NOTION DE « JEU » APPLIQUÉE À L'ANALYSE DES ACTEURS LOCAUX	257
FIGURE 16.	LA DYNAMIQUE DES JEUX D'ACTEURS	259
FIGURE 17.	CENTRES ET PÉRIPHÉRIES ACTORIELS DANS LA DYNAMIQUE DE PROJET	263
FIGURE 18.	RÉSEAUX ET GROUPES D'ACTEURS EN THURINGE DU SUD	269
FIGURE 19.	L'ÉMERGENCE DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE : UN MODÈLE TECHNIQUE LINÉAIRE	273
FIGURE 20.	LES DYNAMIQUES ACTORIELLES DES GRANDS LEADERS	284
FIGURE 21.	APPROCHE SCHÉMATIQUE DES DYNAMIQUES SCALAIRES	333
FIGURE 22.	EMBOÎTEMENTS OU SYSTÈMES D'ÉCHELONS	337
FIGURE 23.	LA MÉCANIQUE SCALAIRE DANS LA REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX	340
FIGURE 24.	LA DYNAMIQUE TEMPORELLE LINÉAIRE DE REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX	344
FIGURE 25.	LA DYNAMIQUE TEMPORELLE SYSTÉMIQUE DE REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX ..	346
FIGURE 26.	LES JEUX TRIANGULAIRES DE LA REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX	354
FIGURE 27.	UNE MÉDIATION COMBINÉE ET DIALECTIQUE ENTRE TERRITOIRES ET RÉSEAUX	359
FIGURE 28.	LES NOUVELLES COOPÉRATIONS RÉGIONALES	382
FIGURE 29.	LA COMBINATOIRE TERRITOIRES-RÉSEAUX	385
FIGURE 30.	PAYS, HORIZONT, NETWORK ET RHIZOME : ESSAI DE SCHÉMATISATION	387
FIGURE 31.	LE SYSTÈME D'ANALYSE DE LA REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX	424

TABLE DES ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATION 1.	LE CADRE GÉOGRAPHIQUE D'ENSEMBLE DES TERRAINS DE RECHERCHE	82
ILLUSTRATION 2.	LES PAYSAGES DU LIBOURNAIS EN PHOTOGRAPHIES	83
ILLUSTRATION 3.	LES PAYSAGES DU PÉRIGORD NOIR EN PHOTOGRAPHIES	84
ILLUSTRATION 4.	LES PAYSAGES DE THURINGE DU SUD-OUEST EN PHOTOGRAPHIES	85
ILLUSTRATION 5.	UN ARGUMENTAIRE UTILE À LA CONSTRUCTION SYMBOLIQUE DE TERRITOIRES	203
ILLUSTRATION 6.	LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT DE LA FORÊT DE THURINGE	204

TABLE DES TABLEAUX

TABLEAU 1.	UNE GRILLE D'ENTRETIEN COMMUNE POUR LES TERRAINS FRANÇAIS ET ALLEMANDS	39
TABLEAU 2.	UNE GRILLE DE LECTURE ET D'ANALYSE DES ARGUMENTAIRES	45
TABLEAU 3.	LES TERRAINS DE RECHERCHE DANS LEURS CADRES RÉGIONAL ET NATIONAL	58
TABLEAU 4.	PIB/HABITANT DANS CHAQUE <i>LAND</i> (1991, 1996, 2002) EN EUROS	141
TABLEAU 5.	DU FORDISME AU POST-FORDISME, DE LA PLANIFICATION AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ...	158
TABLEAU 6.	LES OBJECTIFS AFFICHÉS DANS LES PROJETS : UNE FINALITÉ TERRITORIALE	196
TABLEAU 7.	STRUCTURE DES ORGANES DE CONSEIL, MOBILISANT LES ACTEURS ET LES AGENTS	236
TABLEAU 8.	IMPACT DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DANS L'ÉLABORATION DU PROJET DE PAYS	242
TABLEAU 9.	STRUCTURE DES INSTANCES DE DÉCISION ASSOCIÉES AUX PROJETS	247
TABLEAU 10.	LEADERS AFFICHÉS ET LEADERS EN RETRAIT : QUELLE DYNAMIQUE TEMPORELLE ?	282
TABLEAU 11.	TABLEAU COMPARATIF DES NIVEAUX « RÉGIONAUX » DE NUTS 1, 2 ET 3	395

TABLE DES CARTES

CARTE 1. LOCALISATION DES TERRAINS FRANÇAIS.....	29
CARTE 2. LOCALISATION DES TERRAINS ALLEMANDS.....	31
CARTE 3. DES RÉGIONS-CADRES PÉRIPHÉRIQUES AUX ÉCHELLES EUROPÉENNE ET NATIONALE	50
CARTE 4. LE LIBOURNAIS ET LE PÉRIGORD NOIR : DES PÉRIPHÉRIES RELATIVES.....	52
CARTE 5. LA THURINGE DU SUD-OUEST, UNE PÉRIPHÉRIE RELATIVE AU SEIN DE LA THURINGE.....	53
CARTE 6. LOCALISATION DE LA THURINGE DU SUD-OUEST ET DE SES ARRONDISSEMENTS.....	59
CARTE 7. TYPOLOGIE DES <i>KREISE</i> DE THURINGE SELON LE <i>BBR</i>	60
CARTE 8. NOM ET LOCALISATION DES CANTONS DANS LES DEUX PAYS ÉTUDIÉS	61
CARTE 9. LES « ESPACES VÉCUS » (INSEE) DANS LE LIBOURNAIS ET LE PÉRIGORD NOIR	62
CARTE 10. LE LIBOURNAIS, UN ESPACE RURAL PÉRIURBAIN	64
CARTE 11. LE PÉRIGORD NOIR, UN ESPACE RURAL ORGANISÉ AUTOUR DE DEUX PETITES VILLES-CENTRES .	64
CARTE 12. LA THURINGE DU SUD-OUEST, UN ESPACE RURAL DENSE.....	66
CARTE 13. LE POIDS DE L'ACTIVITÉ VITICOLE DANS LE LIBOURNAIS.....	71
CARTE 14. LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE DANS LE PÉRIGORD NOIR	74
CARTE 15. LE TOURISME EN THURINGE.....	79
CARTE 16. LES HÉRITAGES RÉGIONAUX EN ALLEMAGNE. L'EXEMPLE DU <i>REICH</i>	99
CARTE 17. LES 11 <i>LÄNDER</i> DE L'EX-RFA ET LE TERRITOIRE DE LA RDA	100
CARTE 18. COMPARAISON DES DÉCOUPAGES DE LA RFA, DE LA RDA ET DE L'ALLEMAGNE ACTUELLE ...	102
CARTE 19. « PAYS CÉLIB » EN 1971 ET « PAYS VOYNET » EN 1999, EN BRETAGNE.....	125
CARTE 20. CARTOGRAPHIE DES PAYS AU 1 ^{ER} JANVIER 2007.....	132
CARTE 21. LES « PAYS PASQUA », ISSUS DE LA LOI DE 1995.....	133
CARTE 22. LA DYNAMIQUE DE CONSTITUTION DES PAYS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL	134
CARTE 23. CARTOGRAPHIE DES RÉGIONS D'AMÉNAGEMENT EN ALLEMAGNE.....	146
CARTE 24. LES RÉSEAUX DE VILLES (PROJETS PILOTES ET RÉSEAUX ÉTUDIÉS EN THURINGE).....	149
CARTE 25. LES TERRAINS DE JEU DU LIBOURNAIS ET DU PÉRIGORD NOIR	176
CARTE 26. LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DE THURINGE DU SUD-OUEST	177
CARTE 27. LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL RECONNUS PAR LE <i>LAND</i> DE THURINGE	188
CARTE 28. LES HÉRITAGES TERRITORIAUX DE L'EX-RDA EN THURINGE.	226
CARTE 29. TROIS PROJETS DE RÉSEAUX DE VILLES EN THURINGE DU SUD-OUEST.....	290
CARTE 30. LE LIBOURNAIS DES SOUS-JEU ET CONTRE-JEU ACTORIELS.....	299
CARTE 31. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE EN FRANCE EN 2006	369

TABLE DES TEXTES

TEXTE 1. L'ARGUMENTAIRE DE LA CHARTE DE PAYS	43
TEXTE 2. L'ABSENCE DE CADRE POUR L'ARGUMENTAIRE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL	43
TEXTE 3. ESPACES À DOMINANTE RURALE ET À DOMINANTE URBAINE EN FRANCE	55
TEXTE 4. ESPACES MÉTROPOLISÉS, URBANISÉS ET RURAUX EN ALLEMAGNE.....	56
TEXTE 5. LES MISSIONS DE LA DATAR.....	95
TEXTE 6. L'INTERCOMMUNALITÉ EN ALLEMAGNE	116
TEXTE 7. LA PRISE EN COMPTE DU LOCAL PAR LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES ANNÉES 1970.....	123
TEXTE 8. LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.....	143
TEXTE 9. LE PROGRAMME LEADER	220
TEXTE 10. EXTRAITS DE L'ENTRETIEN EFFECTUÉ AUPRÈS DE MME R.....	221
TEXTE 11. LE TRAVAIL COLLECTIF EN THURINGE DU SUD-OUEST, UN HÉRITAGE DE L'EX-RDA ?.....	224
TEXTE 12. LE RÔLE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES DANS LE PAYS	249
TEXTE 13. UN IMPOSSIBLE CONTRE-JEU POLITIQUE DANS LE PÉRIGORD NOIR ?.....	295
TEXTE 14. LA CRISE DU PAYS DU LIBOURNAIS : LE POIDS DES CONTRE-JEU POLITIQUES.	297
TEXTE 15. CARACTÉRISTIQUES ET ENJEUX DES POLITIQUES RÉGIONALES (2007-2013).....	325
TEXTE 16. LA POLITIQUE RÉGIONALE DU <i>LAND</i> DE THURINGE (2007-2011).....	328
TEXTE 17. LES CONTRATS DE PAYS VUS PAR LA <i>DIACT</i> : UN BILAN EN DEMI-TEINTE.....	363
TEXTE 18. LA MICRO-RÉGION HONGROISE : UN TERRITOIRE DE DÉVELOPPEMENT	408

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION GÉNÉRALE	3
PREMIÈRE PARTIE	19
PARTIR DU LOCAL POUR DÉVELOPPER LES TERRITOIRES, PARTIR DU LOCAL POUR PARLER DES TERRITOIRES	19
CHAPITRE PREMIER	25
L'APPROCHE ENDOGÈNE COMME CLEF DE LECTURE DES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL	25
1.1. UN DOUBLE CADRE D'ANALYSE DU LOCAL : TERRAINS DE RECHERCHE ET TEXTES DE L'AMÉNAGEMENT	26
1.1.1. <i>Des espaces locaux de référence : Libournais, Périgord noir, Thuringe du Sud-Ouest..</i>	27
1.1.2. <i>Des « doctrines » (GIRAUT, 2005) pour analyser les mutations des pratiques d'aménagement et de développement dans les deux États</i>	33
1.2. LE RÔLE DES « ARGUMENTAIRES » (GIRAUT, 2005) : UNE MÉTHODOLOGIE CENTRÉE SUR LES DISCOURS DES ACTEURS LOCAUX.....	36
1.2.1. <i>La préparation des entretiens : typologie a priori des personnes à enquêter et premières prises de contacts</i>	37
1.2.2. <i>L'entretien : grille d'entretien, déroulement-type et premières pistes d'analyse</i>	38
1.2.3. <i>Les argumentaires écrits, des compléments d'information</i>	42
CONCLUSION DU CHAPITRE PREMIER	46
CHAPITRE DEUXIÈME	47
DE LA CRISE RELATIVE NAISSENT LES PROJETS : TROIS SITUATIONS COMMUNES D'« ENTRE-DEUX »	47
2.1. DES ESPACES SITUÉS DANS DES PÉRIPHÉRIES RELATIVES.....	48
2.1.1. <i>Des régions-cadres semi-périphériques : l'Aquitaine et la Thuringe</i>	49
2.1.2. <i>Les terrains de recherche au sein de ces régions-cadres : des périphéries en voie d'intégration</i>	51
2.2. DES ESPACES À DOMINANTE RURALE.....	54
2.2.1. <i>Espaces ruraux, espaces à dominante rurale : quelles définitions ?</i>	54
2.2.2. <i>Des terrains de recherche à dominante rurale</i>	58
2.2.3. <i>Des systèmes urbains locaux différenciés</i>	63
2.3. DES TERRAINS ENTRE « CRISE » ET « RENAISSANCE » RURALES, REFLETS DES DYNAMIQUES CONTEMPORAINES ENGAGÉES DANS LES ESPACES RURAUX	67
2.3.1. <i>Des dynamiques démographiques différenciées</i>	68
2.3.2. <i>Des dynamiques économiques entre monoactivité et diversification</i>	70
2.3.2.1. Le Libournais : une monoactivité viticole héritée	70
2.3.2.2. Le poids de l'activité touristique dans le Périgord noir.....	74
2.3.2.3. La Thuringe du Sud-Ouest sur le chemin de la monoactivité touristique.....	76
2.3.3. <i>Des dynamiques paysagères marquées par un souci de préservation</i>	81
CONCLUSION DU CHAPITRE DEUXIÈME	88

CHAPITRE TROISIÈME	89
LES HÉRITAGES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET DE RÉFORMES TERRITORIALES : LE POIDS DES APPROCHES EXOGÈNES	89
3.1. DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT MARQUÉES PAR L'HÉRITAGE DES PRATIQUES EXOGÈNES DE PLANIFICATION.....	92
3.1.1. <i>Le poids de la DATAR en France et les évolutions liées à la décentralisation</i>	92
3.1.1.1. Centralisme administratif et aménagement centralisé	93
3.1.1.2. Expériences de décentralisation et premières inflexions des politiques d'aménagement	95
3.1.2. <i>Les politiques d'aménagement planifié dans l'Allemagne divisée puis réunifiée : Raumplanung et Territorialplanung</i>	98
3.1.2.1. L'ex-RFA et l'ex-RDA : deux modèles différenciés d'organisation territoriale.....	98
3.1.2.2. Aménagement de l'espace (RFA) et planification territoriale (RDA) : des héritages d'aménagement « par le haut »	104
3.1.2.3. Les fondements de l'organisation territoriale dans l'Allemagne réunifiée.....	108
3.2. UN NOUVEAU CADRE ADMINISTRATIF LOCAL : LES ESPACES LOCAUX FACE AUX RECOMPOSITIONS TERRITORIALES.....	110
3.2.1. <i>En France : la « révolution intercommunale » (P. MAUROY), une « révolution tranquille » (J.-L. BŒUF)</i>	112
3.2.2. <i>L'intensité des recompositions territoriales locales en Allemagne</i>	114
CONCLUSION DU CHAPITRE TROISIÈME	117
CHAPITRE QUATRIÈME	119
LA REQUALIFICATION DU LOCAL PAR LE PROJET : DÉVELOPPEMENT LOCAL ET REGIONALENTWICKLUNG	119
4.1. LES SOURCES DE LA (RE-)VALORISATION DE L'ÉCHELON LOCAL.....	122
4.1.1. <i>« Les riches heures de la notion de pays » (MATHIEU, 1983) : valorisations et revendications locales, en France, dès les années 1970</i>	122
4.1.2. <i>L'Allemagne et le mouvement de balancier du local : la Region, à la base puis à l'écart de l'aménagement.</i>	126
4.2. LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE : DES ESPACES LOCAUX ENTRE LIEUX ET LIENS	129
4.2.1. <i>La politique française des Pays : des lieux aux liens</i>	130
4.2.1.1. Le Pays, enjeux et limites d'un espace local de cohésion	131
4.2.1.2. Le Pays, un espace participatif en construction	138
4.2.2. <i>Les Projets de développement régional en Allemagne : des liens aux lieux</i>	140
4.2.2.1. Les Projets de développement régional , des espaces avant tout participatifs.....	144
4.2.2.2. Les spatialités multiples et complexes des Projets de développement régional.....	151
CONCLUSION DU CHAPITRE QUATRIÈME	156
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	157
DEUXIÈME PARTIE	165
JEUX DE PROJETS ET JEUX D'ACTEURS : QUAND L'ENJEU DU DÉVELOPPEMENT EST DE « JOUER »	165
CHAPITRE CINQUIÈME	171
LE JEU AMBIGU DES PROJETS FACE AUX MODÈLES NATIONAUX DE DÉVELOPPEMENT	171
5.1. LES SPATIALITÉS DIFFÉRENCIÉES DES PROJETS FRANÇAIS ET ALLEMANDS.....	175
5.1.1. <i>Un modèle français de développement local territorialisé, ancré sur les territoires institutionnels</i>	179
5.1.1.1. Un terrain de jeu clairement identifié dans le Libournais et le Périgord noir.....	180
5.1.1.2. Un poids assumé des territoires institutionnels dans les argumentaires des acteurs locaux	183
5.1.2. <i>Un modèle allemand de développement réticulaire et un réflexe de « fuite hors des institutions » (FÜRST, 2001)</i>	186

5.1.2.1.	Un terrain de jeu relativement flou dans les Projets de développement régional étudiés.....	187
5.1.2.2.	Un réflexe de « fuite hors des institutions » dans les argumentaires des acteurs locaux.....	191
5.2.	LA FORCE DES TERRITOIRES DANS L'ARGUMENTAIRE DES PROJETS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE : DES OBJECTIFS AFFICHÉS DE DÉVELOPPEMENT <i>TERRITORIAL</i>	195
5.2.1.	<i>Une perspective localiste : l'idéal de cohérence identitaire</i>	198
5.2.2.	<i>Une perspective structuraliste : l'idéal de cohérence fonctionnelle</i>	205
CONCLUSION DU CHAPITRE CINQUIÈME.....		210
CHAPITRE SIXIÈME		211
DES DYNAMIQUES ACTORIELLES COMPLEXES : UTOPIE PARTICIPATIVE ET RÉALITÉ EXCLUSIVE.....		211
6.1.	L'UTOPIE PARTICIPATIVE : LE SOUCI D'INTÉGRATION DANS LA PHASE DU PROJET	218
6.1.1.	<i>Les héritages de coopérations locales : de réels antécédents de travail collectif</i>	219
6.1.1.1.	Une impulsion exogène pour le développement local : le programme LEADER.....	220
6.1.1.2.	Un ancrage temporel plus marqué sur les terrains allemands : le Bezirk comme référence.....	224
6.1.2.	<i>Les projets actuels de développement local : des projets fédérateurs</i>	229
6.1.2.1.	Une volonté commune de « gouvernance » locale	229
6.1.2.2.	Les organes de conseil aux élus, ancrages de la gouvernance locale.....	230
6.1.2.3.	Émergence et structuration des organes de conseil	233
6.2.	L'UTOPIE PARTICIPATIVE COMME ILLUSION : LA MISE À L'ÉCART DE LA SOCIÉTÉ « CIVILE » DANS LA PHASE DE L'ACTION	239
6.2.1.	<i>Une mise à l'écart différenciée selon les terrains de recherche</i>	239
6.2.2.	<i>Une réalité exclusive : le poids des élus comme retour à un système de pouvoir au détriment de l'action ?</i>	246
CONCLUSION DU CHAPITRE SIXIÈME		254
CHAPITRE SEPTIÈME.....		257
LES JEUX D'ACTEURS : LEADERS, ÉQUIPES ET MAUVAIS JOUEURS		257
7.1.	LA DISTRIBUTION DES « RÔLES » DANS LE JEU DES PROJETS	262
7.1.1.	<i>Figures et usages du leadership : acteurs-chefs et acteurs-clefs</i>	264
7.1.1.1.	Le recours au leadership pour une meilleure lisibilité du projet.....	265
7.1.1.2.	Le recours au projet pour un plus grand leadership.....	267
7.1.2.	<i>Techniciens et managers : la force nouvelle des acteurs-relais</i>	271
7.1.3.	<i>Seconds rôles et spectateurs : les périphéries actorielles</i>	275
7.2.	TENSIONS ET CONCURRENCES ENTRE ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT : RÈGLES DU JEU ET CONTRE-JEU.....	276
7.2.1.	<i>Une tension actorielle permanente à la base du jeu des projets</i>	277
7.2.2.	<i>Les sous- et contre-jeux actoriels : la dynamique profonde du développement local</i>	279
7.2.2.1.	L'instrumentalisation des projets : le poids des stratégies politiques	280
7.2.2.2.	Contre les territoires de projet : quelle place pour les « irréductibles » ?.....	288
CONCLUSION DU CHAPITRE SEPTIÈME		301
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE		303
TROISIÈME PARTIE		311
LES JEUX D'ÉCHELLES OU LA MÉCANIQUE COMPLEXE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL		311
CHAPITRE HUITIÈME.....		317
LA DYNAMIQUE MULTISCALEAIRE DE REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX		317
8.1.	JEUX D'ÉCHELLES SPATIALES : ENTRE IMBRICATIONS, INTERRELATIONS ET « VIDES » SCALAIRES.....	319

8.1.1.	<i>Une logique transcalaire d'emboîtement d'échelons : imbrications spatiales et concurrences</i>	320
8.1.1.1.	Des jeux de concurrences entre échelons territoriaux	321
8.1.1.2.	Le renforcement de l'échelon « méso » (Région en France, Land en Allemagne)	324
8.1.1.3.	Les échelons « infra » (communes et structures intercommunales) : entre coopération nécessaire, concurrences et incompréhensions	329
8.1.2.	<i>Une logique interscalaire de relations entre échelons : interrelations systémiques et « vides » spatiaux</i>	331
8.1.2.1.	Imbrications, réseaux et systèmes d'échelons.....	332
8.1.2.2.	Une logique interscalaire « horizontale » : interrelations entre espaces d'un même échelon ..	333
8.1.2.3.	Une logique interscalaire « diagonale » : interrelations croisées entre les échelons.....	336
8.2.	JEUX D'ÉCHELLES TEMPORELLES : DU SYSTÈME TEMPOREL (COMME GRILLE DE LECTURE) AUX TEMPORALITÉS (CONSTRUITES ET INSTRUMENTALISÉES)	342
8.2.1.	<i>Du temps linéaire au temps systémique : la grille de lecture temporelle de la requalification des espaces locaux</i>	343
8.2.2.	<i>Un système temporel évolutif : la « chronogenèse » associée aux projets</i>	348
	CONCLUSION DU CHAPITRE HUITIÈME	350
	CHAPITRE NEUVIÈME	351
	REGARDS THÉORIQUES SUR LES CONVERGENCES FRANCO-ALLEMANDES, ENTRE TERRITOIRES ET RÉSEAUX	351
9.1.	DEUX CONSTATS SUR LES ÉCHELLES D'ANALYSE DES REQUALIFICATIONS LOCALES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE	352
9.1.1.	<i>Constat 1 : des dynamiques de requalification très proches, fondées sur des jeux triangulaires (projets, acteurs, échelles), entre territoires et réseaux</i>	353
9.1.2.	<i>Constat 2 : du caractère d'entre-deux des terrains de recherche à l'outil entre-deux comme grille d'analyse</i>	357
9.2.	ENJEUX PRATIQUES ET THÉORIQUES DE LA REQUALIFICATION DES ESPACES LOCAUX : « LE DÉPASSEMENT DES TERRITOIRES » (S. LIMA, 2007)	359
9.2.1.	<i>La mise en question du territoire comme paradigme de l'action : l'évolution contemporaine des politiques d'aménagement et de développement</i>	362
9.2.1.1.	Les Pays en 2007 : un modèle territorial de développement local à dépasser ?	362
9.2.1.2.	Du territoire au pôle de développement : du modèle français au modèle allemand de développement local ?	365
9.2.2.	<i>La mise en doute du territoire comme outil scientifique : les enjeux de la combinatoire territoires-réseaux</i>	373
9.2.2.1.	L'approche dynamique des notions de territoire et de Région.....	374
9.2.2.2.	Entre réseaux et territoires : éléments d'analyse de la combinatoire territorialisée-réseau	378
	CONCLUSION DU CHAPITRE NEUVIÈME	390
	CHAPITRE DIXIÈME	391
	PERSPECTIVES EUROPÉENNES : VERS UN POSSIBLE MODÈLE DE REQUALIFICATION LOCALE ?	391
10.1.	LES « DOCTRINES » EUROPÉENNES : UN DOUBLE MODÈLE DE RECOMPOSITION ET DE REQUALIFICATION	394
10.1.1.	<i>Réformes (inter-)communales, régionalisation, fédéralisme : un modèle européen de recomposition ?</i>	396
10.1.1.1.	Le fédéralisme allemand à la source d'un modèle européen d'organisation territoriale ? ..	397
10.1.1.2.	Réformes communales et intercommunales : vers des espaces locaux élargis ?	399
10.1.1.3.	Entre décentralisation et régionalisation : un modèle européen régional ?	400
10.1.2.	<i>L'affirmation d'un modèle européen de requalification par la compétition ?</i>	403
10.1.2.1.	Quelle vision de l'espace européen : cohésion ou compétitivité territoriales ?	404
10.1.2.2.	Un modèle de requalification exporté dans les pays d'Europe centrale et orientale ?	407
10.2.	ENTRE TRAJECTOIRES NATIONALES ET HYBRIDATIONS : CONTOURNEMENTS ET DÉTOURNEMENTS DU MODÈLE	410
10.2.1.	<i>La diversité des trajectoires : un modèle européen à critiquer et à dépasser ?</i>	410
10.2.2.	<i>Les jeux de la construction européenne : hybridations et incertitudes</i>	413
	CONCLUSION DU CHAPITRE DIXIÈME	417

CONCLUSION GÉNÉRALE.....	419
SOURCES	437
BIBLIOGRAPHIE.....	441
PRINCIPAUX TERMES ALLEMANDS UTILISÉS.....	453
PRINCIPAUX SITES WEB CONSULTÉS	455
LISTE DES DOCUMENTS PRÉSENTÉS DANS LE TOME D'ANNEXES (TOME II).....	457
TABLE DES FIGURES.....	459
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	459
TABLE DES TABLEAUX.....	459
TABLE DES CARTES.....	460
TABLE DES TEXTES	460
TABLE DES MATIÈRES	461

Résumé / Summary

Entre territoires et réseaux : la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets.

Depuis le milieu des années 1990, les Etats européens explorent de nouvelles politiques d'aménagement et de développement. L'accent est mis sur la mobilisation d'acteurs à l'échelle locale pour élaborer des projets. En France et en Allemagne, ces pratiques contrastent avec l'héritage d'aménagements exogènes (DATAR, *Raumplanung/Territorialplanung*). La requalification des espaces locaux est comprise comme une nouvelle qualification de l'échelon local par le projet, et comme sa revalorisation par l'investissement croissant des acteurs locaux. Elle s'articule à deux modèles différenciés de requalification : territorialisé en France, avec la politique des Pays, et largement plus réticulaire en Allemagne, avec les Projets de développement régional (*Regionalentwicklungskonzepte*). En confrontant des expériences locales de projet (Libournais et Périgord noir en France, Thuringe du Sud-Ouest en Allemagne) aux nouvelles attentes législatives, ce travail mobilise la notion de jeu comme grille de lecture des dynamiques à l'oeuvre. Il met en évidence une multiplicité et une complexité réelles de l'espace et des objectifs du jeu (jeux de projets), des rôles et stratégies d'acteurs (jeux d'acteurs) et des relations entre les échelons territoriaux (jeux d'échelles), intervenant dans la dynamique de requalification. Le tout entretient une certaine hybridation des espaces locaux émergents, situés dans un "entre" territoires et réseaux, dont les enjeux épistémologiques et méthodologiques concernent à la fois la discipline géographique et les pratiques d'aménagement, que ce soit en France, en Allemagne ou dans le cadre européen.

Mots-clés : Aménagement, développement local, territoires, réseaux, acteurs, échelles, projets.

In between territories and networks : Reshaping local spaces in France and Germany. The interplay of actors, scales and projects.

Since the mid 1990's, European states have been exploring new spatial-planning and development policies. Emphasis is laid on mobilizing local actors to carry out projects. In France and Germany, which proves at odds with traditional planning schemes conceived exogenously (DATAR, *Raumplanung/Territorialplanung*). Reshaping local spaces is understood as a new shape of local scales through projects but also as a revalorization of local scales through the increasing involvement of local actors. Its hinges upon two differentiated models for reshaping: the French territorialized model, with its politics of *Pays*, and a way more reticular model in Germany, with regional development schemes (*Regionalentwicklungskonzepte*). By confronting local experiences of such projects (Libournais and Périgord Noir in France, South-West Thuringia in Germany) with new law expectations, this work uses the notion of interplay as a framework for the dynamics at work. It lays stress on the true multiplicity and complexity of both the space and the goals of this interplay (interplay of projects), of actors' roles and strategies (interplay of actors) and of relations between territorial scales (interplay of scales) which are all part of the reshaping dynamics. The whole process contributes to somehow hybridizing emerging local spaces thus located within an "in-between" space, halfway between territories and networks - the epistemological and methodological issues of which imply both geography as a discipline and the practice of spatial-planning, whether in France, in Germany or in the European field.

Key-words: Spatial-planning, local/regional development, territories, networks, actors, scales, projects.

ADES-UMR 5185 CNRS

Maison des Suds
12 Esplanade des Antilles
33607 Pessac

Tél. +33(0)556 84 68 52
Fax. +33(0)5 56 84 68 55

Ecole doctorale "Montaigne-Humanités"

Université Michel de Montaigne
Domaine Universitaire
33607 Pessac Cedex

Tél. +33 (0)557 12 44 44
Fax. +33 (0)557 12 44 90