



**HAL**  
open science

# La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les “ pays ”

Sébastien Ségas

## ► To cite this version:

Sébastien Ségas. La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les “ pays ”. Science politique. Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2004. Français. NNT: . tel-00250175

**HAL Id: tel-00250175**

**<https://theses.hal.science/tel-00250175v1>**

Submitted on 11 Feb 2008

**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 Montesquieu - Bordeaux IV**  
**Institut d'Etudes Politiques**  
**CERVL – Pouvoir, Action publique, Territoire**

**LA GRAMMAIRE DU TERRITOIRE :  
ACTION PUBLIQUE DE DEVELOPPEMENT  
ET LUTTE POLITIQUE  
DANS LES « PAYS »**

**Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique  
présentée et soutenue publiquement par  
Sébastien Ségas  
le 17 décembre 2004**

**Membres du jury :**

- **Y. Lamy**, Professeur de sociologie à l'Université de Limoges - *Rapporteur*
- **P. Le Galès**, Directeur de recherche (CNRS) au CEVIPOF, Paris - *Rapporteur*
- **P. Sadran**, Professeur de science politique à l'IEP de Bordeaux - *Président*
- **A. Smith**, Directeur de recherche (FNRS) au CERVL, Bordeaux
- **C. Sorbets**, Directeur de recherche (CNRS) au CERVL, Bordeaux - *Directeur*

**Année universitaire 2004-2005**

---

## Remerciements

---

Ce travail n'aurait pas pu être mené à son terme sans le soutien de nombreuses personnes qui, à des titres divers, lui ont consacré temps et attention.

En premier lieu, j'ai pu compter sur la vigilance et la compétence de C. Sorbets qui a su m'accompagner au cours de ce long parcours.

Ce travail, certes individuel, a également bénéficié de l'expérience cumulée et de l'assistance de toute une équipe de recherche : le CERVL. Les nombreux séminaires qui y sont organisés, ainsi que les recherches collectives auxquelles j'ai été associé, ont contribué à enrichir ma réflexion. Au même titre, je tiens à remercier le CRACC (Centre Régional Associé CERVL-CEREQ), son directeur T. Berthet et sa sympathique équipe, avec lesquels j'ai eu l'occasion de travailler sur la territorialisation des politiques de l'emploi.

Comme tous les membres du CERVL, j'ai profité du dévouement sans faille du personnel administratif (C. Pucheu en tête) et de la patience de celui de la Bibliothèque de Recherche.

En outre, certains chercheurs ont eu l'amabilité, à différents stades de ma recherche, de jeter un regard à la fois critique et bienveillant sur mon travail, m'encourageant dans cette voie. Parmi ces derniers, je tiens notamment à remercier T. Berthet, J. Daniel, P. Le Galès, A. Smith ainsi que les participants de l'atelier « Policy, discourse and institutional reform » des « Joint Sessions » de l'ECPR en 2001.

Les regards amicaux et néanmoins clairvoyants de C. Barbosa, S. Cadiou, M. Marty, C. Mayrargue, D. Mélo, S. Philippe, C. Poirier, et A. Roger m'ont également été d'un grand secours dans l'élaboration de ma réflexion.

Je pense, bien sûr, à ma famille, mes amis et amies « non-thésards » qui partagent le grand mérite de m'avoir encouragé et soutenu moralement pendant toutes ces années.

Je tiens enfin à remercier tout particulièrement ceux qui ont contribué à mettre en forme et à relire cette thèse : C. Barbosa, E. Martin, A. Roger, M. Ségas, Y. Ségas.

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>Compétition politique et changement .....</b>	20
Le changement du point de vue de l'action publique .....	20
Le changement du point de vue de la lutte politique .....	28
<b>Un outillage pragmatiste pour étudier les pays : le concept de cadre.....</b>	32
La réduction utilitariste du concept de cadre .....	33
Transformation et vulnérabilité des cadres d'action publique .....	39
<b>Le fil de l'argument : dispositif d'enquête et schéma de restitution .....</b>	50
<b>PREMIERE PARTIE</b>	
<b>LA FORMATION D'UN NOUVEAU CADRE D'ACTION</b>	
<b>PUBLIQUE : LA GRAMMAIRE DU DÉVELOPPEMENT</b>	
<b>TERRITORIAL .....</b>	<b>64</b>
<b>CHAPITRE INTRODUCTIF</b>	
<b>LE MODÈLE GRAMMATICAL DES « CITÉS ».....</b>	<b>65</b>
Section 1 : Le développement local comme motif public d'action .....	67
Section 2 : Du vocabulaire des motifs à la grammaire des situations .....	71
Sous-section 1 : Exposition du modèle grammatical .....	72
Sous-section 2 : Description du corpus .....	76
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>L'AXIOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : L'ORDRE DE</b>	
<b>L'ANIMATION .....</b>	<b>82</b>
Section 1 : Le principe supérieur commun : l'animation.....	84
Sous-section 1 : La transversalité du projet .....	85
Sous-section 2 : Projets et territoires .....	87

<b>Section 2 : La grandeur de l'engagement (dans le projet)</b> .....	91
Sous-section 1 : S'engager .....	91
Sous-section 2 : Se projeter .....	92
Sous-section 3 : La curiosité et l'ouverture comme qualificatifs de la grandeur dans la GDT .....	94
Sous-section 4 : Savoir impliquer les autres dans le projet .....	95
Sous-section 5 : Etre à l'écoute : la capacité de médiation .....	97
Sous-section 6 : La vigilance du grand .....	98
<b>Section 3 : La qualification de l'état de petit</b> .....	100
Sous-section 1 : La passivité .....	100
Sous-section 2 : Le manque d'ouverture .....	101
Sous-section 3 : La logique de guichet .....	103
Sous-section 4 : Mal s'engager .....	104
<b>Section 4 : Le partenariat comme mode de relation légitime dans la Grammaire du Développement Territorial</b> .....	106
Sous-section 1 : Mobiliser : entrer en contact, élargir le partenariat .....	107
Sous-section 2 : Entretenir les relations .....	110
Sous-section 3 : Débattre : relations de confiance et consensus .....	111
Sous-section 4 : Agir ensemble, se coordonner .....	114
<b>Section 5 : L'impératif d'adaptabilité</b> .....	116
Sous-section 1 : Le devoir d'avenir .....	116
Sous-section 2 : Le renoncement à la stabilité .....	118
Sous-section 3 : Devoir d'écoute et renoncement à l'exercice de l'autorité .....	120
<b>Section 6 : Le rapport de grandeur : la participation</b> .....	123
Sous-section 1 : Impliquer les petits dans le partenariat : faire participer, écouter, associer .....	124
Sous-section 2 : La contribution des grands à l'élévation des petits .....	127
<b>Section 7 : Mode d'expression du jugement : identifier les acteurs à associer</b> .....	130
<b>Section 8 : La forme de la preuve : les ressources évidentes (en contexte)</b> .....	133
<b>Section 9 : L'épreuve de l'évaluation</b> .....	137
Sous-section 1 : Le caractère subjectif et participatif de l'évaluation du projet dans la GDT .....	137
Sous-section 2 : Le renouvellement de l'épreuve dans le temps .....	140
Sous-section 3 : L'émergence du nouveau projet de territoire .....	142
<b>Section 10 : L'anthropologie de la Grammaire du Développement Territorial : la quête de sens dans l'(inter)action</b> .....	144
<b>Section 11 : La figure harmonieuse de l'ordre naturel le territoire en réseau</b> .....	148
Sous-section 1 : L'omniprésence des réseaux .....	149
Sous-section 2 : Territoires et réseaux .....	151
<b>Section 12 : Les sujets de la Grammaire du Développement Territorial : le répertoire des partenaires</b> .....	155
Sous-section 1 : Les « sujets » du partenariat .....	155
Sous-section 2 : La figure de l'animateur .....	159
Sous-section 3 : Les élus-pilotes .....	161
Sous-section 4 : Experts et chargés de mission .....	163
Sous-section 5 : Les personnes-relais .....	167

<b>Section 13 : Le répertoire des objets relationnels</b> .....	169
Sous-section 1 : Les cartes comme objets relationnels .....	172
Sous-section 2 : Les documents supports de la mobilisation et du débat .....	174
Sous-section 3 : Les groupes de travail .....	177
Sous-section 4 : Les réseaux à mobiliser .....	180
Sous-section 5 : Les dispositifs formalisant l'engagement réciproque des partenaires (contrats et chartes) .....	181
Sous-section 6 : Le caractère relationnel et transitoire des objets et dispositifs du registre .....	186
<b>Section 14 : Les formes de déchéance du projet de territoire</b> .....	188
Sous-section 1 : L'alliance opportuniste .....	189
Sous-section 2 : Les formes de dépossession .....	192
Sous-section 3 : Le danger des cloisonnements (l'isolationnisme, l'organisation thématique) .....	194
Sous-section 4 : L'institutionnalisation et la logique de gestion .....	195
<b>CHAPITRE 3</b>	
<b>GRAMMAIRE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET</b>	
<b>SYMBOLIQUE DU PROJET</b> .....	<b>201</b>
<b>Section 1 : Confrontation entre la GDT et la cité civique</b> .....	204
Sous-section 1 : Description de la grammaire civique de justification .....	204
Sous-section 2 : L'incompatibilité de la GDT avec le mode de justification civique .....	207
<b>Section 2 : Confrontation entre la GDT et la cité domestique</b> .....	210
Sous-section 1 : Description de la cité domestique .....	210
Sous-section 2 : L'incompatibilité de la GDT avec le mode de justification civique .....	216
<b>Section 3 : Confrontation de la GDT avec la cité inspirée</b> .....	219
Sous-section 1 : Description de la cité inspirée .....	219
Sous-section 2 : L'incompatibilité de la GDT avec le mode de justification inspiré .....	221
<b>Section 4 : Confrontation de la GDT avec la cité de l'opinion</b> <b>(ou cité du renom)</b> .....	224
Sous-section 1 : Description de la cité du renom (ou de l'opinion) .....	224
Sous-section 2 : L'incompatibilité de la GDT avec la cité de l'opinion (ou du renom) .....	226
<b>Section 5 : Confrontation de la GDT à la cité marchande</b> .....	230
Sous-section 1 : Description de la cité marchande .....	230
Sous-section 2 : L'incompatibilité de la GDT avec la cité marchande .....	232
<b>Section 6 : Confrontation de la GDT et de la cité industrielle</b> .....	235
Sous-section 1 : Description de la cité industrielle .....	235
Sous-section 2 : L'incompatibilité entre la GDT et la cité industrielle .....	238
<b>Section 7 : Confrontation de la GDT et de la cité du projet</b> .....	241
Sous-section 1 : Description de la cité du projet .....	242
Sous-section 2 : La GDT comme registre de la cité du projet .....	247



<b>Section 3 : Cadre du développement territorial et tentative d'institutionnalisation de la contestation autonomiste basque</b> .....	349
Sous-section 1 : La situation basque en perspective : points de vue des autonomistes, des élus locaux et de l'État.....	353
Paragraphe 1 : La perspective autonomiste : la lutte pour la reconnaissance politique .....	353
Paragraphe 2 : Juxtaposition et conflits de perspectives : milieux économique, Etat et élus face à la revendication départementale .....	358
Sous-section 2 : Mobilisation du cadre partenarial et traduction de la thématique identitaire .....	362
Paragraphe 1 : La reconnaissance de la parole autonomiste .....	364
Paragraphe 2 : La traduction de la parole autonomiste .....	368
a) La banalisation de la prise de parole identitaire.....	369
b) Le filtrage de la parole autonomiste .....	369
c) La traduction de la thématique identitaire .....	370

**CHAPITRE 3 :  
LES VULNÉRABILITÉS DU CADRE D'ACTION PUBLIQUE  
TERRITORIAL : RÉCEPTIONS ET TRANSFORMATIONS DE LA  
GRAMMAIRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ..... 375**

<b>Section 1 : Les limites de l'accord entre élus :</b> .....	
<b>transformations intéressées et conflits au sein du cadre « partenarial »</b> .....	379
Sous-section 1 : Cadre du développement et conflits autour de l'action publique .....	380
Paragraphe 1 : Strauss et les bases symboliques de la négociation .....	380
Paragraphe 2 : Grammaire du Développement et concurrence des projets .....	385
Paragraphe 3 : Idéal de communication et stratégies d'interaction .....	394
Sous-section 2 : Cadre du développement et concurrence politique .....	404
Paragraphe 1 : Une nouvelle mise en forme de la compétition politique .....	404
Paragraphe 2 : La coopération territoriale comme paix armée .....	407
<b>Section 2 : Les limites de la mobilisation sociale :</b> .....	
<b>Grammaire du Développement Territorial et groupes socioéconomiques</b> .....	410
Sous-section 1 : Indifférences et engagements non anticipés .....	411
Paragraphe 1 : Le projet d'un néo-corporatisme local.....	412
Paragraphe 2 : Les relais introuvables .....	414
Sous-section 2 : Le réinvestissement polémique : action publique et contestation sociale .....	422
Paragraphe 1 : Les élus basques face au cadre partenarial .....	424
Paragraphe 2 : La modalisation autonomiste du cadre partenarial .....	431
a) Le projet comme instrument de lutte .....	432
b) Le double jeu du mouvement autonomiste .....	439



<b>CONCLUSION :</b>	
<b>RÉPÉTITION ET DIFFÉRENCE : LES TRANSFORMATIONS DU CADRE DU DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>444</b>
La répétition : la grammaire partagée .....	450
Les différences : les transformations du cadre .....	455
<b>TABLE DES CARTES ET TABLEAUX.....</b>	<b>458</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>459</b>

**N.B. : LES ANNEXES SONT JOINTES DANS UN DOCUMENT SÉPARÉ**

# INTRODUCTION

J. Godbout l'a bien noté, le mot « pays » est un mot portemanteau : « Il existe dans la langue, des mots précis : évier/chaise/colère/université/ par exemple, qui permettent de communiquer et d'échanger sans trop de confusion. [...] Si je vous dis que ma voiture est au garage, cela n'entend pas que mon fils soit à l'hôpital. Je me sens dans l'obligation de rappeler cette évidence parce que s'il y a des mots de définition simple, il en existe d'autres qui sont comme des portemanteaux sur lesquels on peut accrocher un peu ce que l'on veut. Ce sont ces mots qui nourrissent les ambiguïtés sociales, les discours politiques, les affrontements électoraux. Il ne s'agit donc pas de bannir les mots portemanteaux mais de savoir quel sens on leur donne, et pourquoi. Le mot pays est de ceux-là, de même peuple, société et parfois nation [...] »<sup>1</sup>. Sur ce portemanteau déjà chargé en connotations, les trente dernières années ont rajouté une nouvelle veste : « pays » est ainsi devenu une catégorie d'action publique.

L'histoire du « pays » en tant que catégorie d'action publique débute dans les années 70. De fait, la politique de « pays » telle qu'elle se déploie actuellement après les lois de 1995 et 1999<sup>2</sup> constitue moins une nouveauté que la réactivation, par l'Etat, d'une notion « déjà promue » et de principes « déjà expérimentés »<sup>3</sup>. Ainsi entre 1975 et 1980, l'Etat avait déjà proposé à des groupements de communes de signer des « contrats de pays » destinés à financer, avec l'appui des Etablissements Publics Régionaux, des projets de développement élaborés localement par des élus et des représentants de la société civile avec l'aide technique des services déconcentrés de l'Etat<sup>4</sup>. Au coeur de ces

---

<sup>1</sup> Godbout (J.), *L'idée de Pays*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1998.

<sup>2</sup> Loi d'Orientation pour le Développement et l'Aménagement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995 (dite loi « Pasqua ») et Loi d'Orientation pour le développement et l'Aménagement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 (dite loi « Voynet »).

<sup>3</sup> Douillet (A-C.), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, n°4, août 2003, p. 588.

<sup>4</sup> Si, après 1980, l'Etat a délaissé ce type de contractualisation, elles ont été souvent reprises en main par les régions : « peu à peu alors que l'Etat abandonne la formule, certains établissements publics régionaux - puis les conseils généraux qui leur ont succédé après les lois de décentralisation - mettent en place leur propres formules de contrat de pays. Ces formules régionales ont évolué au fil du temps et la plupart des

procédures, on retrouve déjà les principes mis en avant dans la politique actuelle : la *territorialisation*, la *transversalité* (ou la globalité), le *partenariat*, la *participation*, la *contractualisation*<sup>5</sup>. Entre les contrats de pays d'alors et les « pays » d'aujourd'hui, le contexte a bien évidemment changé, du fait notamment de la décentralisation : les collectivités locales « occupent ainsi une place plus importante dans les procédures proposées à l'échelle nationale, dans les textes comme dans les faits. Elles ont, par ailleurs, mis en place leurs propres formules contractuelles pour le développement des territoires »<sup>6</sup>. Alors que dans les « contrats de pays » l'Etat, via la DATAR<sup>7</sup>, nationalement, et ses services déconcentrés, localement, apparaissait comme le vecteur de la modernisation de l'action publique, il est désormais concurrencé par les services spécialisés des collectivités locales qui mobilisent à leur profit les thèmes et savoir-faire du développement territorial : « Nombre de ces collectivités ont [...] mis en place des services spécialisés dans le développement territorial : mission territoires, direction des politiques territoriales, services du développement local, etc., sont autant de dénominations possibles pour ces services »<sup>8</sup>. Ce foisonnement de services traduit une lutte pour le monopole de la compétence légitime en développement qui oppose l'Etat aux collectivités territoriales mais aussi les collectivités entre elles (les régions contre les départements par exemple).

Envisagée du point de vue plus général de l'histoire de *l'ensemble* des catégories d'action publique, l'émergence de la notion de « pays » ne peut être isolée de celle du concept englobant de « développement territorial ». A ce titre le « pays » apparaît comme le pendant rural du « quartier » dans la politique de la ville : « Dans l'ensemble des politiques de développement (spatial, économique, social) notamment, les notions émergentes de *quartier* et de *pays* correspondent ainsi à un calibrage nouveau de l'action publique » orienté « dans deux directions : l'ouverture d'arènes de débats

---

régions françaises ont ainsi initié, à différentes époques, des procédures qui définissent des « territoires » sur la base de principes proche de ceux qui définissent les *pays* ». Douillet (A-C.), *Op. Cit.*, p. 587.

<sup>5</sup> De manière plus générale, ces principes sont au coeur de nombreuses politiques récentes (politiques d'emploi, politiques sociales, etc.) si bien que d'aucuns ont parlé de l'apparition d'un nouveau mode d'action publique. Sur ce point cf. De Maillard (J.) « Le partenariat en représentation : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées » in *Politiques et Management public*, 18 (3), septembre 200, pp. 21-41.

<sup>6</sup> Douillet (A-C.), *Op. Cit.*, p. 588.

<sup>7</sup> Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, créée en 1963.

<sup>8</sup> Douillet (A-C.), *Ibid.*, p. 601.

élargies et la redéfinition des répertoires d'argumentation du type centre/périphérie »<sup>9</sup>. La politique de pays participe ainsi d'un mouvement d'ensemble, non limité à la France<sup>10</sup>, de montée en puissance des catégories « territoire » et « développement » dans l'action publique.

La catégorie « territoire » renvoie à une quête de « proximité » et tout d'abord à l'idée que l'action la plus efficace est celle qui est définie « près » du terrain : la politique de pays postule ainsi que « susciter des créations d'emploi sur tout le territoire demande de faire émerger des initiatives portées par le terrain »<sup>11</sup>. Les politiques de développement territorial se présentent comme une manière de corriger le caractère « descendant » (*top-down*) et centralisé des politiques d'aménagement par la mise en place de mécanismes « ascendants » (*bottom-up*) qui permettent la remontée de revendications ou d'initiatives localisées sous la forme de *projet* de territoires définis localement. Ceci traduit la volonté de l'Etat de passer d'une logique « d'aménagement », dominante jusqu'aux années 60 au sein de la DATAR, et qui induisait des politiques *redistributives* au profit de « zones » en difficulté ou de « pôles » urbains (les fameuses « métropoles d'équilibre ») déterminés à partir de normes, de critères, de stratégies établies au niveau central, à une logique hybride<sup>12</sup> qui intègre, autour de l'alliance entre les topiques de l'aménagement et du développement, des dispositifs propres aux politiques *constitutives* de type procédural. Par politique « procédurale », il faut entendre des politiques qui opèrent « par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori »<sup>13</sup>. Les politiques procédurales constituent un type particulier de politiques « constitutives », c'est-à-dire des politiques qui n'énoncent pas directement des règles ou des normes à appliquer dans l'action mais des « règles sur les règles »<sup>14</sup>, autrement dit des normes qui portent sur la manière dont les acteurs peuvent ou doivent

<sup>9</sup> Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 165-166.

<sup>10</sup> On peut l'observer dans d'autres pays européens ainsi que dans les programmes communautaires type LEADER (Liaisons entre Actions de Développement Rural). Cf. Gaudin (J-P.), *Ibid.* et Smith (A.), *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

<sup>11</sup> Source : exposé des motifs de la LOADDT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire).

<sup>12</sup> Sur ce point cf. Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*, pp. 170-171.

<sup>13</sup> Lascoumes (P.), Le Bourhis (P.), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures » in *Politix*, 42, 1998, p. 39.

<sup>14</sup> Lowi (T.), « American business, public policy, case studies and political theory » in *World politics*, vol.XVI, n°4.

s'organiser pour se donner des règles et des objectifs d'action. Ainsi les politiques de développement territorial ne « donn[ent] pas les solutions du problème mais défini[ssent] des cadres d'interprétation et des lieux de concertation »<sup>15</sup>, cadres et lieux qui sont mobilisés par les acteurs locaux pour définir à la fois ce qui fait problème et la solution à apporter : les notions de *territoire* et de *développement* qui invitent à une approche *transversale* des problèmes sociaux, la logique de *projet*, le *partenariat*, la *participation* constituent autant de ressources cognitives fournies aux acteurs afin de construire l'action publique et ses finalités. La jonction entre les logiques distributives descendantes (la volonté de rééquilibrer *le* Territoire national) et les logiques constitutives ascendantes (les projets *des* territoires) prend alors la forme d'une négociation autour d'un contrat (*contractualisation*).

La proximité est également valorisée en ce qu'elle permettrait de remédier à un *cloisonnement* de l'action publique qui nuirait à son efficacité. Le « territoire » apparaît comme un outil qui permet de remettre en cohérence, par la construction de relations de proximité, ce qui semble *fragmenté*. Tout d'abord, et comme nous l'avons déjà fait remarquer, les politiques de développement promeuvent une définition à la fois localisée et transversale des problèmes publics. Les projets de territoire visent non pas tel ou tel domaine d'activité, mais le « développement du territoire », termes suffisamment flous pour regrouper toutes sortes de domaines d'actions : « Les politiques de développement territorial n'ont pas vocation à s'intéresser à un domaine particulier mais bien à tout ce qui peut favoriser le territoire promu dans ce cadre »<sup>16</sup>. Le territoire est censé créer un lien « horizontal » entre diverses catégories d'action publique « verticales »<sup>17</sup> tels les secteurs<sup>18</sup> (culture, logement, économie, etc.) ou les « populations cibles » (jeunes, chômeurs, handicapés, etc.). Le territoire, à travers la *participation* et le *partenariat*, vise également à créer des *proximités* nouvelles entre privé et public, élus et « société civile », collectivités locales et administrations, savant

---

<sup>15</sup> De Maillard (J.), *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, Thèse de doctorat, Bordeaux-CERVL, 2000.

<sup>16</sup> Douillet (A-C.), *Op. Cit.*, p. 588.

<sup>17</sup> Sur l'opposition « vertical/horizontal » et « territoire/secteur » dans l'action publique : cf. Baraize (F.), « La notion de secteur est-elle encore centrale ? » in *Pôle Sud*, n. 4, 1996 et Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000, pp. 16-23.

<sup>18</sup> Muller (P.), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », in *Politiques et Management public*, vol.8, n°3, pp. 19-33.

et politique (en encourageant le recours à l'expertise)<sup>19</sup>. Cette logique de décloisonnement s'étend au champ des institutions politico-administratives : « les politiques de développement invitent les acteurs eux-mêmes à définir les limites spatiales de leur intervention, sans tenir compte des territoires pré-existants »<sup>20</sup>. Là encore pourtant, les politiques de développement marquent moins une rupture qu'un processus d'hybridation : l'objectif n'est pas de supprimer l'ordre institutionnel ancien (les communes, les cantons, les départements, les régions) mais d'y introduire de la souplesse, de la flexibilité et de la coopération via la promotion d'une *logique de mission* impliquant la construction, autour de la notion de développement, d'un « intérêt général local »<sup>21</sup> censé dépasser les conflits d'intérêts particuliers, les cloisonnements entre les communes, les secteurs, les partis, les institutions.

La notion de pays nous apparaît donc, en tant que catégorie d'action publique, comme une partie intégrante de ce qu'on appellera le « registre »<sup>22</sup> ou le cadre du développement territorial : ce registre s'organise autour d'un principe idéal ou valeur floue qui justifie ce type d'action publique (le développement local) et d'une série de normes (i.e. des procédures censées permettre d'atteindre *in concreto* l'idéal<sup>23</sup>) comme la *proximité*, la *transversalité*, le *partenariat*, la *participation*, le *projet*, la *contractualisation*.

---

<sup>19</sup> Selon J-P. Gaudin, la « négociation explicite » centre/périphérie caractéristique de ce nouveau mode d'action publique repose sur « trois registres d'accréditation » : « la négociation doit en effet être à la fois : a) représentative, c'est-à-dire garantie par la présence des élus locaux face à l'Etat ; b) participative, en incluant dans le cercle des partenaires, même si c'est de manière filtrée, des militants de l'engagement public ou des représentants de ces organisations associatives ou des intérêts ; c) mais aussi cautionnée par le savoir, c'est-à-dire faisant place à des expertises, qui peuvent être plurales et contradictoires tout en participant du même registre de la compétence technique ou scientifique » (Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*, p. 176).

<sup>20</sup> A l'exception des communes : cf. Douillet (A-C.), *Op. Cit.*, p. 589.

<sup>21</sup> Cf. Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*, et Lascoumes (P.), Le Bourhis (J-P.), « Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures », in *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-68.

<sup>22</sup> Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*

<sup>23</sup> La distinction entre valeur et norme est ici d'importance : « selon Parsons, l'idéal de *l'accomplissement* personnel est une valeur fondamentale et constante de la culture américaine. Mais cette valeur peut, selon les conjonctures, correspondre à des normes différentes. A la valeur de *l'accomplissement* sont associées selon les époques des prescriptions normatives différentes en matière d'éducation : à la fin du XIXème la socialisation est définie comme un apprentissage des vertus puritaines ; dans la deuxième moitié du XXème comme un apprentissage de l'autonomie et de la responsabilité. Mais dans les deux cas, les normes pédagogiques sont conçues comme soumises à une valeur constante : préparer les enfants à *l'accomplissement personnel* » (Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 1982, pp. 133-134).

Cependant, ce que nous avons décrit comme un registre d'action publique constitue également un registre de la « vie politique »<sup>24</sup> mobilisé dans les affrontements entre élus, partis, institutions, valeurs et intérêts en compétition. Ainsi, des élus, dans des discours de campagne, mettent en avant les thèmes et les savoir-faire de la *territorialisation* pour signifier leur ouverture à la société civile, leur modernité et pointer l'archaïsme de leur adversaires politiques ; des conflits éclatent entre régions et départements sur le tracé de certains *territoires*, des groupes d'intérêts ou de valeurs réclament une plus grande ouverture à la *participation*, contestent la *transversalité* des *projets* ; etc. La question que nous aimerions soulever est alors la suivante : quels enjeux politiques gravitent autour de l'emploi de ce registre d'action publique ? Autrement dit, comment le manteau du politique a-t-il été accroché aux patères qu'offre le cadre du développement ? Nous tenterons d'y répondre en étudiant les interactions au sein de trois « pays » : le pays de « Haute-Saintonge », le Pays Médoc, et le pays « Pays Basque »<sup>25</sup>.

Notre recherche s'inscrit donc dans la lignée des travaux<sup>26</sup> qui interrogent l'articulation entre action publique (*policy*) et lutte politique (*politics*), autrement dit, dans le cas qui nous occupe entre processus de territorialisation et compétition entre des acteurs, groupes d'intérêts, élus, partis et institutions politiques pour la mobilisation de soutiens sociaux et/ou politiques.

Cette posture de « l'entre-deux », entre *policy* et *politics*, s'oppose, nous semble-t-il, à toute une littérature<sup>27</sup> qui analyse la territorialisation d'un point de vue interne au champ de l'action publique, adoptant *nolens volens* des catégories de jugement et d'évaluation internes à ce champ. Ainsi, la territorialisation n'apparaît pas comme un enjeu politique mais comme une solution à un problème d'action collective, réponse qui

<sup>24</sup> Braud (P.), *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J., 1994.

<sup>25</sup> Les enquêtes de terrain qui servent de base à cette thèse se sont déroulées entre 1998 et 2002. Cf. annexes.

<sup>26</sup> Sur ce point : cf. Genieys (W.), Smith (A.), Baraize (F.), Faure (A.), Négrier (E.), « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre *leadership* et territoire » in *Pôle Sud*, n°13, 2000, pp. 3-19.

<sup>27</sup> Parmi les analyses qui interrogent les « limites » de la « territorialisation » de l'action publique et questionnent la « résistance » au changement du système politique, on retrouve principalement des études qui reprennent plus ou moins directement le point de vue du CSO : Douillet (A-C.), « Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial », Thèse de doctorat, ENS Cachan, 2001 ; Douillet (A-C.), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, n°4, août 2003 ; Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999 ; Maillefert (M.), « Etat, action publique et territoire : quels enjeux pour la politique d'emploi territoriale ? » in *Sciences de la société*, n°57, Octobre 2002, pp. 77-93 ; Tirmarche (O.), « L'action publique de développement industriel à Saint-Etienne : le territoire réduit au plus petit dénominateur commun », in *Sociologie du Travail*, n°41, 1999, pp. 431-457.



entend dépasser les luttes politiques passées. Ce point de vue sur la territorialisation, qui est celui des réformateurs de l'action publique, est également celui des travaux qui s'inscrivent de manière plus ou moins directe dans la tradition du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) : elle est ainsi étudiée comme une réponse « créée, inventée, instituée »<sup>28</sup> afin de résoudre le problème de la constitution d'une action collective partenariale à l'échelle territoriale, autrement dit celui de la coopération entre des intérêts, des valeurs, des élus, des secteurs qui soit s'opposent soit s'ignorent. La territorialisation est donc envisagée comme un dispositif « d'apprentissage »<sup>29</sup> censé permettre à des acteurs de définir et de poursuivre des objectifs communs, dépassant ainsi les clivages qui les opposent dans la constitution d'un jeu nouveau. Dans cette optique, *il n'y a pas d'articulation* entre territorialisation et lutte politique, puisque la territorialisation est précisément « *design-ée* »<sup>30</sup>, au sens de E. Goodin, afin de réduire et d'annihiler les logiques de concurrence. Sphères de l'action publique et de la compétition politique sont donc saisies comme opposées : le chercheur essaie de savoir si le dispositif d'apprentissage parvient à substituer une *coopération* à la *compétition*, ou encore comment la concurrence politique résiste à cette volonté de transformation et limite l'apprentissage d'un jeu nouveau. La lutte socio-politique est ici systématiquement envisagée comme un facteur de résistance au changement, « changement » qui est du côté de l'action publique.

Le principal problème de ce type d'approche à nos yeux est qu'elle reprend les catégories de l'action publique comme des catégories d'analyse pour étudier le changement : les questions qui sont posées à la réalité sont formulées dans des termes empruntés au vocabulaire des acteurs sociaux (ou, plus précisément, de certains acteurs sociaux). Le chercheur se demande alors dans quelle mesure on peut parler, dans telle ou telle situation, de *partenariat*, de *territorialisation*, de *participation*, de *transversalité* du projet, etc. adoptant de fait dans l'analyse savante des concepts qui ont été construits par les réformateurs de l'action publique. Cela revient à ignorer que ces catégories ne sont pas extérieures à la réalité décrite : loin d'être « neutres », elles

---

<sup>28</sup> De ce point de vue, les modes d'action collective « ne constituent rien d'autre que des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités particulières, ont créées, inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective et, notamment, le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré leurs orientations divergentes » (Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, pp. 15-16).

<sup>29</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *Op. Cit.*, 1977, pp. 391-401.

<sup>30</sup> Goodin (E.), dir., *The theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

constituent le centre de conflits et de compétitions socio-politiques entre des institutions, des groupes, des acteurs pour l'appropriation de leur usage. De fait, adopter ces catégories dans l'analyse revient à reproduire l'a priori ou l'affichage des promoteurs du changement qui présentent ces catégories comme apolitiques, voire anti-politiques (au sens où la logique de territoire promeut la coopération comme dépassement de la compétition). La territorialisation de l'action publique est de fait d'emblée considérée comme une sphère séparée de la lutte socio-politique : la territorialisation du côté du changement, la lutte politique du côté de la reproduction de l'ordre ancien.

Pour le dire autrement, reprendre les catégories de l'action publique dans une analyse, c'est s'empêcher de se poser une question essentielle : celle de *l'usage* de ces catégories, de la fonction politique (au sens de *politics* tel que nous l'avons défini plus haut) qu'elles remplissent dans la réalité. Le chercheur doit en effet se demander à quoi (et à qui) servent ces catégories et quels enjeux<sup>31</sup> gravitent autour de leur emploi ou des contestations de leur emploi<sup>32</sup>. Les catégories dessinées par l'action publique doivent donc être considérées non pas comme des outils d'analyse mais comme le véritable objet de l'enquête socio-politique (une enquête qui porte *sur* les catégories<sup>33</sup>, ou plus précisément sur *l'usage* des catégories).

C'est ce que nous nous proposons de faire en déplaçant l'interrogation scientifique du champ de l'action publique vers l'étude des interactions entre *policy* et *politics* : le *développement*, la *territorialisation*, le *partenariat*, le *projet* ne constituent plus alors des instruments d'analyse qui permettent de questionner le réel, mais sont eux-mêmes analysés comme des *ressources* cognitives intégrées dans un répertoire de justification et d'action que des acteurs, groupes, institutions activent pour fabriquer de l'échange politique légitime avec des acteurs, groupes, institutions dont ils recherchent le soutien (à « l'intérieur » ou à « l'extérieur »<sup>34</sup> du « territoire »). Le cadre du

---

<sup>31</sup> L'interrogation des enjeux de l'usage de la catégorie « pays » nous rapproche de P. Le Lidec qui a lui-même soulevé cette question, non pas à partir de l'étude d'interactions localisées (comme nous nous proposons de le faire ici) mais à partir des débats parlementaires précédant le vote de la Loi « Pasqua » portant sur les « pays ». Cf. Le Lidec (P.), « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays » in Gaxie (D.), *Luttes d'institutions, Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 79-108.

<sup>32</sup> Braud (P.), *Op. Cit.*, 1994, p. 487.

<sup>33</sup> Fradin (B.), Quéré (L.), Widmer (J.), dir., *L'enquête sur les catégories : de Durkheim à Sacks*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Science Sociales, 1994.

<sup>34</sup> A l'intérieur : les soutiens de groupes socioéconomiques et d'élus locaux ; à l'extérieur : l'appui financier des départements, des régions, de l'Etat, de l'Europe.

développement constitue de ce point de vue une ressource nouvelle qui permet, en modifiant la manière dont les interactants perçoivent l'échange politique<sup>35</sup>, de rechercher de nouveaux appuis sociaux et/ou politiques (pour un élu, un parti, un groupe social ou encore de manière plus générale pour l'ordre politique en place ou encore pour sa contestation). L'usage politique de la thématique de la « territorialisation » apparaît ici comme semblable à celui de la « modernisation » dans la France des années 60 : « Les dirigeants gaullistes au cours des années soixante, ont pu mobiliser à leur profit les thèmes et savoir-faire de la « modernisation » qui s'étaient imposés comme nécessaires et bénéfiques dans l'industrie, l'agriculture, certaines administrations, ou encore dans les propos de certains sociologues, économistes et géographes. [...] Face aux partis anciens (susceptibles de menacer le nouveau rapport des forces politiques), qu'il [le discours gaulliste] délégitime pour leur « archaïsme » et leur « ignorance de l'intérêt général », il dresse le portrait d'une famille gaulliste jeune, efficace ...et moderne. Cette stratégie globale contraint progressivement les opposants à « entrer dans le jeu » renouvelé, à reprendre à leur compte l'argumentaire de la modernité, à faire leurs les nouvelles pratiques, à accepter les règles élaborées par les adversaires. Dès 1965, les candidats à la présidence de la République [...] font assaut de modernité - d'une modernité qu'ils ne conçoivent pas d'ailleurs de la même manière<sup>36</sup> - à grand renfort de gestes symboliques »<sup>37</sup>.

Ressource, le cadre du développement est également, à l'image de la modernisation dans les années 60, un *enjeu* : i.e. un moyen de mobiliser des soutiens, de configurer l'échange politique que des acteurs, groupes, institutions concurrents se disputent<sup>38</sup>. Là réside le paradoxe que les recherches qui reprennent le point de vue de l'action publique sont incapables de surmonter : c'est précisément parce qu'il permet de créer de la coopération et de l'échange entre des groupes, des acteurs et des institutions, de se trouver de nouveaux alliés, que le cadre du développement est enjeu de conflit.

---

<sup>35</sup> On rejoint ici les auteurs qui, s'inscrivant dans la tradition initiée par J. Burns, distinguent le leadership transactionnel « qui se borne à ratifier une structure d'échange politique héritée » du leadership transformationnel « qui a la capacité de porter de nouveaux espaces et de nouveaux domaines de transaction ». (Baraize (F.), Négrier (E.), dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 283-284)

<sup>36</sup> De la même manière, les acteurs locaux en compétition défendent leurs propres *interprétations* de la « territorialisation ».

<sup>37</sup> Lagroye (J.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, p. 199.

<sup>38</sup> On peut définir un enjeu comme « un moyen dont plusieurs acteurs ont simultanément besoin pour poursuivre chacun sa stratégie particulière et pour la maîtrise duquel il y aura donc compétition » (Crozier (M.), Friedberg (E.), *Op. Cit.*, 1977, p. 81).

Objet de ces conflits d'usage, le cadre en est aussi un des supports en ce qu'il fournit des « répertoires argumentatifs<sup>39</sup> » et des dispositifs (notamment le recours à l'expertise) qui permettent simultanément de justifier son usage et de *critiquer* l'usage des autres.

Cette lutte se déploie à plusieurs niveaux. Il s'agit d'abord d'une compétition entre les institutions *offreuses* et/ou « partenaires » de ces procédures de développement territorial : entre régions, entre régions et départements, ou à une autre échelle entre Etat et Europe. A ce titre, la présence d'agences de développement aux divers échelons du pouvoir local (régional, départemental), la multiplicité des procédures et/ou les tentatives pour les contrôler traduisent la concurrence entre ces institutions pour s'approprier une nouvelle source de légitimité à même d'activer des soutiens et de créer des relais localisés pour ces institutions. Les réticences de nombreux départements à encourager la naissance de « territoires » multi-départementaux (souvent soutenus par les conseils régionaux) au profit de cartes territoriales conçues par leurs services (et qui respectent les frontières des départements et des cantons) ne constituent qu'une illustration particulière de ces conflits d'usage autour de la topique du développement territorial (conflits dont la légitimité des institutions régionales et départementales sont l'enjeu).

Cependant, cette lutte concerne aussi les élus, les acteurs et les groupes locaux qui « *reçoivent* » ces procédures ou ces offres de partenariat, en tant qu'ils sont inscrits dans une compétition localisée pour la mobilisation de soutiens internes et/ou externes pour laquelle le cadre du développement constitue une ressource : c'est ce dernier type d'affrontement qui sera l'objet central de notre travail (ce qui ne nous empêchera pas de faire quelques remarques sur les compétitions entre les institutions *offreuses*).

Dans cette introduction, nous soulignerons d'abord comment cette posture de recherche débouche sur des hypothèses très différentes de celles formulées par des travaux qui adoptent le point de vue de l'action publique, en particulier quant au rôle joué par la compétition politique dans le changement de l'ordre politique. Dans notre perspective, la compétition socio-politique n'apparaît pas comme un obstacle ou un frein au changement, un mécanisme qui reproduit un ordre préétabli, mais au contraire comme le processus qui induit des changements dans l'ordre politique en y introduisant de nouvelles « formes » : « La compétition politique se nourrit en quelque sorte des

---

<sup>39</sup> Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*, 1999.

mobilisations concurrentielles de savoir-faire, d'enjeux, et de croyances, transformées en ressources politiques par des agents spécialisés. [...] Le processus de changement est ainsi engagé par les stratégies de quelques agents qui modifient les conditions du jeu, les usages des règles, et qui tentent d'introduire de nouvelles pratiques en mobilisant les ressources « à l'extérieur » du champ politique, mais selon les logiques de ce champ. Aussi serait-il très faux de concevoir le champ politique sous l'angle exclusif de la reproduction des rapports sociaux ; s'il contribue à l'entretien de la domination, il produit constamment le renouvellement des formes de la domination, par simple effet des luttes qui opposent des agents pouvant mobiliser des ressources différentes »<sup>40</sup>. La territorialisation n'est pas alors opposée à la logique de la compétition : elle apparaît comme une ressource « intriquée dans la texture même de stratégies individuelles et collectives »<sup>41</sup> de mobilisation, parfois combinée avec d'autres ressources et registres d'actions plus anciens.

Nous montrerons ensuite comment notre souci d'étudier les usages particuliers de catégories publiquement disponibles nous a conduit à reprendre l'appareillage conceptuel de la sociologie d'inspiration pragmatiste<sup>42</sup> de E. Goffman, et notamment les concepts de « cadre », de « transformation » et de « perspective ». Nous distinguerons alors la notion de « cadre » de celle de « référentiel », classique dans l'analyse de l'action publique, et nous éloignerons de certains usages de cette notion dans l'analyse des mobilisations qui, nous semble-t-il, lui font perdre une partie de son intérêt. Nous finirons par exposer simultanément notre dispositif d'enquête et notre plan d'exposition. Ce dernier restitue en effet les résultats de deux enquêtes, l'une se consacrant à la modélisation du cadre, l'autre à une étude de ses usages. Ces enquêtes, bien qu'ayant des objectifs spécifiques et différents, sont étroitement complémentaires du point de vue de notre stratégie de recherche (l'étude des usages du cadre du développement n'étant possible que dans la mesure où les contraintes que celui-ci fait peser sur la mise en forme des conduites et des stratégies sont bien cernées).

---

<sup>40</sup> Lagroye (J.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, p. 199.

<sup>41</sup> Trom (D.), « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, p. 41.

<sup>42</sup> Sur ce point cf. : Descombes (V.), « Science sociale, science pragmatique », in *Critique*, n°529-530, 1991, pp. 419-426 et Joas (H.), *Pragmatism and social theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.

## Compétition politique et changement

---

Nous confronterons ici notre stratégie de recherche à celle qui consiste à étudier le changement de l'ordre politique du point de vue de l'action publique. Notre objectif n'est pas ici de remettre en cause la qualité des recherches qui adoptent cette dernière stratégie mais plutôt de montrer comment, d'un point de vue épistémologique, leur posture, leur manière d'éclairer la réalité, laissent dans l'ombre l'articulation entre compétition et territorialisation, entre *politics* et changement.

### Le changement du point de vue de l'action publique

---

Les travaux qui s'inscrivent dans la continuité du paradigme du CSO<sup>43</sup> adoptent une « approche en terme d'action publique »<sup>44</sup> pour étudier les *pays*. Les questions que ces analyses soulèvent sont liées à l'identification des conditions de production d'une action publique plus efficace : « Si s'intéresser à l'action publique revient à prendre en compte la manière selon laquelle les autorités publiques s'attachent à la résolution des problèmes publics, le but qui est le nôtre est en d'autres termes de comprendre quelles sont les *modalités concrètes de construction d'une action publique efficace* et plus précisément quels sont les dispositifs les plus adaptés à générer une action publique appropriée »<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Cf. notamment les ouvrages et articles pré-cités : Douillet (A-C.), « Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial », Thèse de doctorat, ENS Cachan, 2001 ; Douillet (A-C.), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, n°4, août 2003 ; Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999 ; Maillefert (M.), « Etat, action publique et territoire : quels enjeux pour la politique d'emploi territoriale ? » in *Sciences de la société*, n°57, Octobre 2002, pp. 77-93 ; Tirmarche (O.), « L'action publique de développement industriel à Saint-Etienne : le territoire réduit au plus petit dénominateur commun », in *Sociologie du Travail*, n°41, 1999, pp. 431-457.

<sup>44</sup> Douillet (A-C.), *Op. cit.*, 2001, p. 12.

<sup>45</sup> Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 113.

Dans ces analyses, la territorialisation est envisagée comme une réponse à la crise/perte d'efficacité d'une action publique centralisée et bureaucratisée : « Nous sommes confrontés à la faillite des modes d'approche habituels qui s'incarnaient dans une logique d'action publique *Top Down* selon laquelle une autorité centrale définit le problème à traiter et en confie la réalisation à une administration à caractère fortement bureaucratique. L'impossibilité d'enserrer les problèmes dans des spécifications techniques étroites est un obstacle à toute solution centralisée. C'est donc une toute autre conception de l'organisation qui s'impose. [...] La multiplicité des partenaires, le caractère souvent contingent des coalitions à mettre en place, des problèmes publics par nature évolutifs et aux frontières molles, [constituent] autant de raisons qui militent en faveur de plus de flexibilité dans l'organisation et dans l'action administrative »<sup>46</sup>. La recherche de *flexibilité*, de *souplesse* à travers la constitution de territoires partenariaux d'action publique est justifiée par la mise en avant de deux contraintes pesant sur l'efficacité l'action collective : « La première tient [...] à la fragmentation de l'autorité politique en une multiplicité d'entités décisionnelles autonomes qui nous a conduit à parler de *polycentrisme* ou de *polyarchie institutionnelle*. Une telle situation amène nécessairement une densification des échanges du fait des interdépendances qui se nouent entre ces unités dans la gestion des problèmes publics. La deuxième raison est justement liée à la nature même des problèmes publics dont nous avons vu qu'ils ne peuvent être résolus autrement qu'à travers la contribution d'un grand nombre d'acteurs tant publics que privés. La nature plus transversale et plus collective des problèmes publics entraîne une coopération plus étroite, mais aussi plus réfléchie, des différents acteurs devenus par nécessité des partenaires »<sup>47</sup>.

La production d'une action publique efficace apparaît dans cette perspective comme conditionnée par *l'apprentissage collectif*, via la communication et l'échange, de la coopération : « L'important est bien de générer de la communication qui permette en retour de créer de la redondance sur des enjeux communs afin d'éviter les erreurs et fortifier les occasions d'apprentissage. Il faut développer les actions de coopération comme les mécanismes d'apprentissage mutuels et réduire à l'inverse les possibilités d'action indépendantes, c'est à dire tout l'inverse du modèle de la bureaucratie, mais aussi d'une attitude gestionnaire trop rationalisatrice qui s'incarne tout autant dans une

---

<sup>46</sup> Duran (P.), *Op. Cit.*, p. 131.

<sup>47</sup> Duran (P.), *Op. Cit.*, p. 113.

vision purement comptable de l'organisation que dans la détermination stricte de programme d'action. *L'action publique implique aujourd'hui transversalité et décloisonnement* »<sup>48</sup>. De ce point de vue, la territorialisation, en ce qu'elle incite les acteurs locaux à coopérer à la définition d'objectifs, de problèmes et de programmes communs, encourage ce type d'apprentissage qui permet de rompre avec une logique de *gestion* pour développer un esprit de *mission* : « L'encouragement des dynamiques endogènes peut être rapproché de l'analyse du *changement* faite dans des travaux de sociologie des organisations. Ces analyses voient en effet le changement comme la *découverte et l'acquisition de nouvelles capacités collectives*, comme l'apprentissage de nouvelles façons d'être ensemble, porteuses de nouvelles façons de raisonner. [...] C'est finalement cette théorie du changement qui est sous-jacente aux politiques de développement territorial, dans la mesure où elles tentent de favoriser le développement, qui est une forme de changement social, par la proposition de scènes d'action collective, les « territoires ». Les ressources fournies, qu'elles soient techniques, financières ou cognitives, et l'opportunité d'action que représentent ces politiques de développement territorial sont susceptibles de faire émerger de nouvelles capacités d'action collective, portées par des relations renouvelées entre les acteurs du développement, publics et privés, réunis par leur appartenance à un même territoire. En effet, si l'opportunité d'action collective que constituent ces politiques de développement territorial peut se limiter à une rencontre, à une interaction ponctuelle, elle peut aussi produire des effets plus durables sur les modalités de l'action collective, en amenant certains acteurs à développer une compétence nouvelle, en donnant à certains acteurs l'opportunité de changer les règles du jeu ou encore en participant de la diffusion de nouveaux principes d'action collective »<sup>49</sup>.

Ces analyses de la territorialisation s'appuient sur une théorie du changement propre au paradigme du CSO : le changement y est appréhendé comme un processus d'apprentissage au cours duquel les acteurs d'un système d'action découvrent et inventent *collectivement* un jeu organisationnel qui leur permet de coopérer, de découvrir de nouvelles capacités d'action collective. Cet apprentissage ne consiste donc pas dans la reproduction d'un modèle pré-établi mais dans la construction collective et interactive d'un modèle de jeu commun : « nous appelons apprentissage collectif le

---

<sup>48</sup> Duran (P.), *Op. Cit.*, p. 128.

<sup>49</sup> Douillet (A-C.), *Op. Cit.*, 2001, pp. 18-19.



processus à travers lequel un ensemble d'acteurs, partie prenante d'un système d'action apprennent – c'est-à-dire inventent et fixent – de nouveaux modèles de jeu, avec leurs composantes affectives, cognitives et relationnelles. Ces jeux, ou si l'on veut cette nouvelle praxis sociale, expriment et induisent à la fois une nouvelle structuration du champ, ce qui signifie non seulement d'autres méthodes, mais aussi d'autres problèmes et d'autres résultats, en même temps qu'un système d'action différent se régulant autrement »<sup>50</sup>.

La question empirique posée par cette approche est par conséquent celle de la portée réelle de l'apprentissage : « l'approche en termes d'apprentissage institutionnel invite donc à s'interroger sur le changement en regardant s'il s'opère une forme d'apprentissage »<sup>51</sup>. Ces analyses cherchent donc à évaluer cet apprentissage de la coopération en interrogeant l'émergence du territoire en tant que lieu de définition d'une action collective et à tester les « limites » de l'apprentissage en observant la résistance du jeu « ancien » (le jeu des échanges politiques de type notabiliaire<sup>52</sup>).

En effet, dans cette perspective, le changement prend la forme d'une *rupture cognitive* avec l'ordre ancien qui apparaît comme le principal obstacle au changement : « pour pouvoir élaborer, maintenir et fixer un modèle de jeu nouveau, ou pour que les acteurs concernés acquièrent les capacités collectives que suppose mais aussi détermine leur adoption du nouveau jeu, il faut rompre non seulement des intérêts, des rapports de pouvoir, voire des habitudes, mais aussi des productions affectives et des modèles intellectuels. Or on n'est capable d'apercevoir que les problèmes que l'on sait traiter, et l'on ne sait traiter que les problèmes qui sont traitables dans le cadre des jeux organisés anciens qui sont en accord avec la capacité relationnelle et la capacité intellectuelle développées par et pour ces jeux. Le jeu ancien ne peut engendrer automatiquement ou naturellement le jeu nouveau. Au contraire, à y regarder de plus près, il en paralyse la genèse »<sup>53</sup>.

Cette approche voit donc dans le jeu politique, les relations de concurrence et d'échange qui s'y nouent, un facteur de blocage à l'apprentissage. D'abord parce que ce jeu véhicule une représentation ou un modèle intellectuel du territoire (le « territoire

---

<sup>50</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 395.

<sup>51</sup> Douillet (A.-C.), *Ibid*, 2001, p. 43.

<sup>52</sup> Sur ce point cf. : Crozier (M.), Thoenig (J.-C.), « La régulation des systèmes organisés complexes », in *Revue française de Sociologie*, 1, 1975 et Crozier (M.), Friedberg (E.), *Op. Cit.*, 1977, pp. 253-272.

<sup>53</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *Op. Cit.*, 1977, pp. 395-396.

politique ») incompatible avec le « territoire-réseau » de l'action publique, support d'une action « partenariale » et « participative » : ainsi, « la logique d'action territoriale [...] n'est pas celle du territoire politique, contrôlé et borné, mais plutôt celle d'un territoire support d'action collective »<sup>54</sup>. Dans cette perspective, les difficultés de l'action publique naissent de l'ambiguïté et de la concurrence entre ces deux conceptions du territoire : « *Le principe de territorialité participe à la constitution d'un espace politique légitime marqué par la stabilité de ses institutions et de ses limites de même qu'il vise à définir aujourd'hui un espace dynamique de gestion des problèmes publics caractérisé à l'inverse par la diversité des situations, la contingence des solutions et la variabilité de son emprise géographique.* Les difficultés actuelles à penser et à produire l'action publique proviennent à l'évidence de la plus ou moins grande congruence de ces deux dimensions dans la mesure où les logiques institutionnelles correspondant aux mécanismes de dévolution du pouvoir et d'acquisition de la légitimité politique et les logiques d'exercice du pouvoir, de gestion et d'intervention publiques, tendent à ne pas nécessairement se chevaucher, à ne pas relever des mêmes territoires »<sup>55</sup>. Or, nous disent ces travaux, c'est en fait la représentation du territoire politique, induite par le jeu politique ancien, qui l'emporte dans la réalité des procédures de développement territorial : le « pays » constitue, pour les acteurs et institutions engagés dans ce jeu, non pas un dispositif de coopération mais un « dispositif d'autorité » à travers lequel une institution ou un homme affiche son contrôle sur un territoire. Ainsi : « Dans ce contexte, pour une collectivité comme la région ou le département, marquer « son territoire » via son découpage en un ensemble de *pays*, c'est d'une certaine façon affirmer son autorité face à la collectivité territoriale qui partage le même cadre territorial d'action légitime, en démontrant sa capacité à prendre en charge son territoire »<sup>56</sup>. De même, selon ces analyses, les grands élus qui prennent la tête des pays envisagent les territoires comme un moyen d'accroître leur visibilité et leur ancrage territorial en mobilisant « la dimension identitaire du territoire »<sup>57</sup>. La logique dominante est alors celle du contrôle et du marquage

---

<sup>54</sup> Douillet (A-C), *Op. Cit.*, 2003, p. 597.

<sup>55</sup> Duran (P.), *Op. Cit.*, pp. 79-80.

<sup>56</sup> Douillet (A-C), *Op. Cit.*, 2003, p. 596.

<sup>57</sup> Genieys (W.), « Le territoire imaginaire du « Pays cathare ». Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural » in *Pôle Sud*, n°7, pp. 118-131. Jouer la carte du développement local revient alors, comme le note M. Abélès, à proposer un contrat à la population pour redonner, dans un contexte marqué

symbolique de l'espace politique, logique qui va à l'encontre de celle du territoire-réseau de coopération en créant de nouveaux « cloisonnements » : « ces pratiques tendent à renforcer le phénomène de construction des frontières et à exclure certaines formes de coopération territoriale. La mise en place d'une structure particulière est, par exemple, souvent un enjeu pour les élus qui font des *pays* un dispositif d'autorité ; c'est ainsi qu'ils vont défendre la formule de l'établissement public, plus contraignante qu'une association, parce qu'elle donne une certaine « dureté » à l'espace constitué, alors que les *pays* sont promus comme des espaces souples, des « espaces de projet ». Par ailleurs, cette logique de mise en place de territoires d'autorité ne pousse pas à l'instauration de coopérations à l'extérieur du pays puisqu'il s'agit avant tout d'agir sur son territoire d'action légitime, celui qui est à la source de son autorité ; agir en dehors de ce territoire oblige à partager l'autorité. Dans cette logique, toute concertation n'est pas bonne à prendre, surtout si elle ne porte pas le sceau du *pays* »<sup>58</sup> (Notons ici que les pratiques des acteurs sont jugées à l'aune de catégories fournies par le registre de la territorialisation : la *concertation*, la recherche de *souplesse*, de *décloisonnement*). La définition des frontières du territoire constituerait alors un enjeu plus central que celle de l'action publique<sup>59</sup> : ainsi, les stratégies de contrôle et de marquage de l'espace politique « tend[ent] à reproduire un ordre territorial où l'action publique prend forme dans des espaces bornés a priori plus qu'à travers de réseaux de coopération »<sup>60</sup>.

De plus, ajoutent ces travaux, les élus locaux sont inscrits dans des relations d'échange qui les lient aux intérêts sociaux de leur territoire d'élection dont ils constituent les médiateurs vers l'action publique<sup>61</sup>. De fait, la logique du jeu politique les pousse à défendre les intérêts des territoires (logique de *compétition*) qu'ils représentent plutôt que d'entrer dans une logique de *coopération* partenariale. Ainsi, l'affichage d'un contrôle sur l'espace par les élus à la tête des *pays* ne constituerait rien d'autre qu'une *représentation*, un mode de légitimation utile dans la compétition

---

par une crise du monde rural, une identité à l'espace local dans un projet global (Abélès (M.), *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989).

<sup>58</sup> Douillet (A-C), *Op. Cit.*, 2003, p. 598.

<sup>59</sup> A-C. Douillet rejoint alors, sur la question du lien entre territoire et politique, les remarques de M. Abélès à propos des chartes intercommunales de Développement et d'Aménagement signées dans les années 80 dans les départements de la Nièvre et de l'Yonne, quand il notait que « la détermination d'un nouveau périmètre constitue pour les différents partenaires un enjeu plus fort que la réflexion sur les objectifs à atteindre » (Abélès (M.), « Anthropologie des espaces politiques français », in *Revue Française de Science Politique*, 38 (5), octobre 1988, p. 815).

<sup>60</sup> Douillet (A-C), *Op. Cit.*, 2003, p. 599.

<sup>61</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *Op. Cit.*, 1977, pp. 253-272.

politique qui ne change rien à l'équilibre du système et à ses pratiques : « Les élus défendent avant tous les territoires qu'ils représentent ; le changement de l'échelle de conception des politiques publiques et le passage à une réelle intercommunalité sont loin d'être effectifs. Au final, le pays reste souvent une juxtaposition d'espaces d'action publique plutôt qu'un espace d'action publique en soi. Cela signifie par ailleurs que l'autorité acquise par l'élus qui prend la tête du pays ne correspond pas à un véritable pouvoir à cette échelle puisque la prégnance des intérêts des communes et des EPCI, mais aussi des cantons, indique qu'il n'y a pas réellement structuration de l'action publique à l'échelle du pays »<sup>62</sup>.

Au bilan, dans cette perspective, il n'y pas (ou très peu) de changement : le jeu ancien produit et encourage un registre d'action (celui du territoire politique, qu'il soit décliné au niveau des espaces d'action publique, des cantons ou des communes) qui s'oppose à l'apprentissage du registre du territoire d'action publique (qui s'ouvre sur le *partenariat*, *l'animation*, la *participation*, la *mise en réseau*, le *projet*, etc.) : le jeu politique génère des intérêts, des rapports de pouvoir et de compétition, des habitudes, des modèles intellectuels (le territoire politique) qui bloquent l'apprentissage.

Registres de la politique et de l'action publique sont ici clairement séparés, masquant la manière dont des catégories et des recettes d'action comme la *participation*, *l'animation*, la *mise en réseau*, les *projets*, etc. peuvent servir des stratégies politiques qui induisent du changement. Le jeu politique est en effet une compétition pour l'obtention de soutiens : or, « pour accroître les ressources dont ils font usage dans la compétition politique, certains agents peuvent, notamment quand ils perçoivent que leur position est menacée, activer les relations qu'il entretiennent avec les dirigeants de groupes extérieurs au champ politique, tenter d'augmenter le nombre des associations et des groupements qui les soutiennent, ou faire valoir les compétences qu'ils ont acquises dans des activités nouvelles »<sup>63</sup>. Et, de fait si « la mobilisation de ressources habituelles dans cette compétition tend à une stabilisation des rapports de force, parce qu'elle entretient les clivages usuels, resserre les interdépendances bien établies, et renforce les représentations objectives [...], les effets sont différents lorsque certains agents politiques sont portés à améliorer leur position par la mobilisation de ressources nouvelles, contre des rivaux attachés à la préservation des règles et des

<sup>62</sup> Douillet (A-C), *Op. Cit.*, 2003, p. 605.

<sup>63</sup> Lagroye (J.), *Op. Cit.*, p. 196.

pratiques anciennes, ou parce qu'ils espèrent qu'elles vont désormais les avantager »<sup>64</sup> : le cadre du développement peut justement représenter une ressource de ce type, à travers laquelle le jeu « ancien » se renouvelle sans pour autant disparaître.

Cependant, on le voit bien, on s'éloigne de la conception du jeu et de l'échange politique que nous propose le CSO, jeu qui est alors vu uniquement comme un facteur de blocage, un frein au changement. Ainsi, dans cette perspective, l'échange politique génère les conditions de sa propre reproduction. De fait, comme le relève J-C. Gaudin, « l'approche des relations politiques en termes d'échanges s'inscrit implicitement dans des perspectives de type cybernétique, comme bien des conceptions de la gouvernance ou de la régulation politique. Elle renvoie à un système autoréférencé de dépendances réciproques et d'ajustements, qui participerait, en dernière analyse, au maintien des grands équilibres politiques et sociaux. Même « l'échange généralisé » de B. Marin<sup>65</sup>, par-delà sa richesse d'analyse, reste rivé à une perspective d'ensemble : la reconduction de l'équilibre du système »<sup>66</sup>. De fait, dans la vision proposée par le CSO, tout se passe comme si tous les acteurs inscrits dans la compétition politique étaient satisfaits de l'échange politique tel qu'il se déploie dans le système actuel et avaient intérêt à le conserver tel quel sans modifier son équilibre. Or, si l'on se place du point de vue des acteurs engagés dans cette compétition, on s'aperçoit que certains d'entre eux peuvent, notamment parce que leur position dans le système politique est menacée, contestée ou parce qu'ils veulent l'améliorer, tenter de mobiliser à leur profit les thèmes et les savoir-faire de la territorialisation comme un moyen de construire un échange politique nouveau autour de l'action publique<sup>67</sup>. En d'autres termes, le jeu politique, de par la concurrence qu'il génère, peut pousser les acteurs à s'approprier de nouvelles ressources politiques. Le seul moyen d'échapper à une théorie de type cybernétique qui nie le changement est alors de réinterroger l'apprentissage : « pour tenter d'échapper à ce cercle homéostatique, où les échanges nourrissent la reproduction des échanges, il faut donc faire place aux processus d'apprentissage et aux répertoires d'action qu'en certains lieux des acteurs de politique publique travaillent à accréditer, tout en espérant s'en

---

<sup>64</sup> Lagroye (J.), *Op. Cit.*, p. 197.

<sup>65</sup> Marin (B.), dir., *Governance and generalized exchange* (2 vol.), Boulder, Westview Press, 1990.

<sup>66</sup> Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 175.

<sup>67</sup> Sur ce point cf. Négrier (E.), Jouve (B.), dir., *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

trouver légitimés de retour »<sup>68</sup>. Cependant, cet apprentissage n'a que peu de choses à voir avec celui que cherche en vain le CSO : il est moins *collectif* (la découverte conjointe de capacités d'action collective) que *compétitif* (la mobilisation concurrentielle d'une ressource), il procède moins d'une *rupture cognitive* (le passage brutal d'un jeu à un autre) que d'un *processus* (la concurrence qui génère du changement). Cet apprentissage n'est pas lui-même sans limite : notamment parce qu'en tant que ressource politique, le cadre du développement entre en concurrence avec d'autres ressources et registre d'action (soutien partisan, réseaux notabiliaires, manifestation, etc.) qui peuvent, selon les situations et les périodes, lui être préférées. De plus, certains acteurs se montrent capables de combiner et/ou d'alterner les registres d'action dans des stratégies cumulatives de sorte qu'ils présentent plusieurs « faces »<sup>69</sup> en fonction des contextes d'interaction (une face novatrice tournée vers l'animation territoriale/une face plus traditionnelle tournée vers les réseaux de notabilité ou les organisations partisans).

## Le changement du point de vue de la lutte politique

---

Opter pour le point de vue de la lutte politique, ou plus exactement celui des articulations possibles entre politique et action publique, nous a amené à nous interroger sur les enjeux de l'usage de catégories comme *territoire-réseau*, *partenariat*, *animation*, *évaluation*, *projet*, etc.

Notre démarche a donc consisté, dans un premier temps, à adopter non pas la perspective des réformateurs de l'action publique (pour aller vite de la DATAR) mais celle des *entrepreneurs du développement*, autrement dit des acteurs qui investissent la logique du changement et la portent localement. Il s'agissait d'identifier en contexte les acteurs qui initient l'action publique de développement et de comprendre les raisons qui les poussent à actualiser ce cadre, ou plus exactement, ce qu'ils recherchent à travers l'actualisation du cadre. Ceci nous a permis de constater que les positions occupées par les initiateurs du changement, ainsi que leurs intentions, peuvent profondément varier

---

<sup>68</sup> Gaudin (J-P.), *Ibid.*, p. 175.

<sup>69</sup> Goffman (E.), *Les rites d'interaction*, Paris, Editions de Minuit, 1974.

d'un contexte à un autre : des notables en place dans le cas du Médoc qui cherchent à renouveler les bases de leur « leadership »<sup>70</sup> pour l'étendre, un outsider venu de l'animation sociale qui se construit une carrière politique autour de démarches successives de développement en Haute-Saintonge, un sous-préfet en Pays Basque qui cherche à « domestiquer »<sup>71</sup> la contestation autonomiste.

La diversité des intentions en contexte ne doit cependant pas masquer un point commun très important de notre point de vue : dans chacun de ces cas, l'objectif de ces entrepreneurs n'est pas uniquement de produire des effets symboliques (se construire une image valorisante, créer un lien symbolique nouveau entre élus et représentés, pouvoir revendiquer la représentation d'un territoire, etc.) mais bel à bien, de modifier, *par* l'actualisation du cadre, les interactions constitutives de l'échange politique. Autrement dit les actes symboliques des entrepreneurs poursuivent des finalités qui ne le sont pas : l'intention des entrepreneurs n'est pas de produire des représentations mais de « recadrer » l'échange afin d'y intégrer de nouveaux acteurs. Ainsi, en transformant, grâce aux représentations de l'identité fournies par les cadres du développement, l'identité basque (conçue comme un motif de lutte et de conflit politique) en un objet d'action publique (une « ressource » pour le « développement »), le sous-préfet de Bayonne escompte intégrer les autonomistes à un échange avec les élus locaux autour de l'action publique, les détournant ainsi de la contestation du système politique en leur offrant une possibilité de prise de parole au sein de ce système. De la même manière, les élus « développeurs » de Haute-Saintonge et du Médoc, ne recherchent pas uniquement des effets de réputation liés à l'actualisation du registre ancien du « territoire politique » : ils espèrent, en offrant un cadre d'expression légitime aux intérêts sociaux, améliorer leur capacité à les lire, à les prendre en charge et à les concilier entre eux (en s'appuyant en particulier sur un certain nombre de ressources offertes par le cadre : bien sûr les normes de *consensus*, de *compromis*, de *solidarité territoriale* mais aussi la référence *identitaire* qui permet de naturaliser l'espace du compromis). En d'autres termes, en proposant de nouvelles bases cognitives et normatives à l'échange politique, ces élus espèrent mobiliser des soutiens, trouver des relais sociaux, constituer de nouveaux réseaux et ainsi accroître leurs capacités d'échange politique.

---

<sup>70</sup> Le leadership politique étant ici entendu comme la capacité d'un acteur à s'inscrire à la tête d'un échange politique, au besoin en changeant le cadre cognitif dans lequel celui-ci s'inscrit (Cf. Partie 2).

<sup>71</sup> Hirschman (A.), *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

Le processus de changement est ainsi enclenché par les stratégies d'entrepreneurs qui mobilisent les ressources de l'action publique selon une logique politique. En effet, en activant un registre qui les fait apparaître comme les garants de « l'intérêt général local », du développement et de la modernisation de l'action publique, ces entrepreneurs contraignent leurs opposants à reprendre à leur compte la thématique de la territorialisation, à faire leurs les nouveaux principes d'action sous peine d'être délégitimés (être associés à ce que le registre fait apparaître comme archaïque : agir en « notable », défendre son « clocher » ou des intérêts « sectoriels ») et marginalisés de l'échange politique nouveau. Le cadre du développement devient donc un enjeu qui fait l'objet de mobilisations concurrentielles.

De fait, en Pays Basque, les autonomistes ont très vite saisi l'intérêt qu'ils avaient à mobiliser le cadre comme un moyen de porter et de reconfigurer leurs revendications politiques concernant la création d'un « département basque » en l'appuyant non plus seulement sur un argument identitaire mais également économique, gagnant ainsi de nouveaux soutiens dans leur lutte politique. De fait, cet usage du cadre entre en compétition avec celui du sous-préfet entrepreneur qui cherchaient précisément à endiguer la contestation de l'ordre politique. De même en Médoc, la possibilité de construire un échange politique plus large autour de la topique du développement génère des concurrences entre plusieurs candidats au leadership local. Le cadre devient ainsi à la fois :

- un *moyen* que de élus se disputent afin de conforter leur leadership voire de s'en créer un (quand il ne disposent pas déjà des soutiens partisans et/ou locaux forts).
- et un des *instruments* de la lutte que ces entrepreneurs concurrents se livrent : ils utilisent les schèmes d'évaluation offerts par le cadre du développement pour critiquer la conduite de leurs concurrents et contrer leur prétentions à incarner « l'animation du territoire ».

De plus, le cadre du développement définit de nouvelles ressources et de nouveaux enjeux dans la compétition qui oppose les groupes d'intérêt locaux pour l'accès à l'action publique (l'appui sur *l'expertise* qui permet d'attester l'importance des



intérêts défendus<sup>72</sup>, le principe de *participation* qui permet de revendiquer un droit à la prise de parole, la reconnaissance en tant que *partenaire social* dans les arènes<sup>73</sup> de débat afin de pouvoir influencer la vision de l'avenir et de l'identité locale qui va servir de référence à l'action publique, etc.). Ainsi des élus et des groupes d'intérêts dépourvus de médiation vers l'action publique trouvent là le moyen d'intégrer l'échange politique (on montrera cela en particulier à travers l'affirmation du secteur de l'Economie Sociale et Solidaire en Médoc). Ce sont alors non plus seulement les réseaux relationnels et informels des échanges notabiliaires qui jouent mais la capacité de acteurs à se faire reconnaître comme des interlocuteurs crédibles, à mettre en forme (et donc à modifier et justifier) leurs intérêts, à critiquer les intérêts concurrents, etc. ; le tout en s'appuyant sur les normes du cadre (qui font l'objet de mobilisations multiples et souvent opposées). La compétition entre les intérêts sectoriels ou localisés n'est donc pas supprimée (comme l'espèrent les entrepreneurs de l'action publique en quête d'un consensus qu'ils puissent porter), cependant, sa forme et ses résultats évoluent.

L'apprentissage de normes de la territorialisation apparaît donc moins comme une conversion<sup>74</sup> collective que comme un processus compétitif : il ne procède pas de la découverte conjointe de capacité d'action collective mais de la mobilisation concurrentielle de catégories diversement interprétées, appropriées et utilisées. Afin d'étudier ces appropriations et les rapports concurrentiels qu'elles entretiennent entre elles nous mobiliserons la sociologie de E. Goffman qui s'interroge précisément sur les rapports entre les cadres cognitifs et leurs transformations (leurs usages).

---

<sup>72</sup> Sur ce point cf. Faure (A.), Smith (A.), « L'évaluation, objet de savoir et enjeu de pouvoir : le cas des politiques publiques locales », in *Sciences de la Société*, n° 32, 1994, pp. 101-112. et Fontaine (J.), « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées » in François (B.), Neveu (E.), *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1989.

<sup>73</sup> Sur ce point cf. François (B.), Neveu (E.), *Op. Cit.*, 1989 et Jobert (B.), « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction de normes institutionnelles » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publique. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-24.

<sup>74</sup> M. Crozier et E. Friedberg assimilent le changement à une conversion opérée par des missionnaires, soulignant « le rôle éventuellement décisif des leaders, penseurs, hommes d'action, innovateurs divers qui ont le courage de prendre le risque d'ouvrir des voies. D'où souvent l'engagement moral, voire le caractère religieux que révèlent certaines innovations » (Crozier (M.), Friedberg (E.), *Op. Cit.*, 1977, p. 395).

## Un outillage pragmatiste pour étudier les pays : le concept de cadre

---

Notre recherche se situe dans la continuité de l'analyse de cadre (*frame analysis*<sup>75</sup>) initiée par E. Goffman. Les « cadres » constituent des structures cognitives socialement disponibles afin d'agencer des situations : « Je [E Goffman] soutiens que toute définition de situation est construite selon des principes d'organisation qui structurent les événements – du moins ceux qui ont un caractère social – et notre propre engagement subjectif. Le terme de « cadre » désigne ces éléments de base »<sup>76</sup>. De fait, un cadre n'est pas un construit (une définition de situation) mais ce qui permet de construire, une « structure d'opportunité cognitive et normative »<sup>77</sup> activée dans une opération de définition de situation : à ce titre, il ne constitue pas un *produit* de la stratégie des acteurs, mais un élément *constitutif* de ces stratégies (une grammaire à la fois habilitante et contraignante<sup>78</sup> pour les acteurs). Ce point de vue analytique nous éloigne à la fois des recherches qui, dans le monde anglo-saxon, utilisent la notion de cadre pour désigner les construits stratégiques de mouvements sociaux ou d'organisations d'action publique et de celles qui, en France, privilégient l'étude des « référentiels » globaux d'action publique au détriment de l'analyse des processus et stratégies d'interaction localisés qu'ils habilitent<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Titre original de « cadre de l'expérience ». Goffman (E.), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Ed. de Minuit, 1991.

<sup>76</sup> Goffman (E.), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Ed. de Minuit, 1991, p. 19.

<sup>77</sup> Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001

<sup>78</sup> Giddens (A.), *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1997.

<sup>79</sup> Nay (O.), Smith (A.), *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002.

## La réduction utilitariste du concept de cadre

---

Le concept de cadre a connu un usage inflationniste ces dernières années dans le domaine de la sociologie de l'action collective. En effet, depuis les années 70, toute une série de chercheurs anglo-saxons<sup>80</sup> s'est emparée du concept de cadre pour construire un paradigme d'explication du comportement collectif qui serait capable de suppléer aux faiblesses de la théorie de la mobilisation des ressources<sup>81</sup> et de la théorie des processus et des opportunités politiques<sup>82</sup>. La mobilisation de la notion de cadre s'inscrivait alors dans un objectif que nous partageons : réintroduire le paramètre du symbolique, de la culture dans l'analyse de l'action collective<sup>83</sup>. Les partisans de cette approche soulignent que le rôle des organisations qui portent les actions collectives ne peut être réduit à la recherche et à la distribution de ressources, ni à l'investissement d'opportunités offertes par l'action publique (*policy window*<sup>84</sup>) : elles sont engagées dans des processus de production symbolique qui donnent un sens et une justification à l'action collective.

Ces processus de production symbolique sont décrits comme des processus de cadrage (*framing*<sup>85</sup>) qui proposent des interprétations de la situation qui permettent d'identifier un problème public et d'en dessiner les solutions. Ces opérations de cadrage ne constituent pas, du point de vue des auteurs de ce courant, un simple « habillage » de l'action. De fait, elles produisent des effets *sur* l'action collective et conditionnent sa réussite : un cadrage adéquat permet alors « de mobiliser des acteurs dans un collectif et [de] justifier [l'] opposition à des adversaires »<sup>86</sup>. Autrement dit, un cadre approprié

---

<sup>80</sup> Citons, parmi les plus connus : R.D. Benford, W. A. Gamson, K. Fisher, S. Hunt, Rein (M.), Shön (D.), D. Snow, T. H. Turner (cf. la bibliographie thématique à la fin de cette thèse). Pour une présentation à la fois historique et épistémologique de ce courant de recherche : cf. Snow (D.), « Analyses des cadres et mouvements sociaux » in Cefaï (D.), Trom (D.), dir., *Les formes de l'action collective*, Paris, Editions de l'EHESS, 2001, pp. 27-49.

<sup>81</sup> Lapeyronnie (D.), « Mouvements sociaux et action politique : existe-t-il une théorie de la mobilisation des ressources ? » in *Revue Française de Sociologie*, vol. 29, n°4, 1988, pp. 593-619.

<sup>82</sup> Cefaï (D.), « Les cadres de l'action collective : définitions et problèmes », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001, pp. 51-97.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Kingdon J. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*. Little Brown, Boston.

<sup>85</sup> Gamson (W.A.), Meyer (S.), « Framing political opportunity », in McAdam (D.), McCarthy (J.), Zald (M.), eds., *Comparative perspectives on social movements*, New York, Cambridge University Press, 1996.

<sup>86</sup> Cefaï (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 55.

renforce l'action en ce qu'il lui permet de gagner de nouveaux soutiens pour sa cause, et de renforcer ainsi sa position dans la lutte politique.

Si ce type d'analyse n'est pas sans intérêt, il évacue pour autant une grande partie de la richesse de l'analyse goffmanienne en faisant subir une torsion utilitariste au concept de cadre : « les contraintes de publicité qui règlent les procédures de cadrage sont sous-estimés au profit d'une conception stratégique de l'action. Les cadres sont traités comme des ressources symboliques pour atteindre des objectifs, unifier des organisations et vaincre des adversaires : et la « résonance entre cadres » comme l'effet d'une stratégie réussie de communication vers des auditoires »<sup>87</sup>. Or « la défense de causes ou la revendication de droits, et la mobilisation de réseaux d'activistes et de sympathisants, phénomènes bien étudiés par les sociologues de l'action collective, doivent se plier à des grammaires de la vie publique »<sup>88</sup> : autrement dit, le succès de toute « prise de parole »<sup>89</sup> dans la mobilisation de nouveaux soutiens suppose l'activation de grammaires socialement partagées qui permettent de construire l'intelligibilité et la recevabilité de la revendication auprès de nouveaux auditoires<sup>90</sup>.

De fait, chez ces analystes, les cadres apparaissent comme des construits qui résultent de l'activité des acteurs au sein des organisations. Les cadres seraient le produit d'une interaction stratégique à la fois interne (les différents courants qui, au sein de l'organisation, cherchent à influencer la ligne directrice) et externe (recherche de nouveaux soutiens extérieurs, réponse aux opposants à l'action collective). On retrouve une position paradigmatique proche de l'interactionnisme symbolique<sup>91</sup> tel que le définit H. Blumer<sup>92</sup> : les définitions des situations naissent dans les interactions, conçues comme des processus créatifs basés sur l'échange de signification.

En effet, quand H. Blumer parle d'interaction symbolique, il envisage l'adaptation mutuelle des individus engagés dans une action jointe comme le produit d'un échange communicatif portant sur le sens de « l'action jointe », i.e. de l'action de

---

<sup>87</sup> Cefaï (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 51.

<sup>88</sup> Cefaï (D.), *Ibid.*, p. 51.

<sup>89</sup> Hirschman (A.), *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>90</sup> Trom (D.), « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, p. 47.

<sup>91</sup> Sur cette critique cf. Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001

<sup>92</sup> Blumer (H.), *Symbolic interactionism : perspective and method*, Berkeley, University of California Press, 1969

chacun comme coordonnée à celle des autres. Autrement dit, la régulation de l'action reposerait dans l'interaction symbolique sur la *communication* qui permettrait la production d'une définition commune de « ce qui est en train de se passer »<sup>93</sup> et assurerait ainsi l'articulation des actes individuels dans un plan commun.

Ainsi pour H. Blumer, la régulation de l'action passe par l'échange de « gestes significatifs »<sup>94</sup>, qui peuvent être aussi bien des gestes corporels que des actes linguistiques (déclarations, ordres, suggestions, etc.) : « a gesture is any part or aspect of an ongoing action that signifies the larger act of which it is a part – for example, the shaking of a fist as an indication of a possible attack, or the declaration of war by a nation as an indication of a posture and line of action of that nation »<sup>95</sup>. Ces « gestes » sont dits « significatifs » en tant qu'ils indiquent l'acte plus large dont ils sont un aspect ou une part : est geste tout mouvement ou parole qui donne à la personne qui le reconnaît une idée du plan de l'action jointe dans lequel celui qui présente le geste veut l'engager. S'inspirant de H. Mead, H. Blumer décompose la signification (*meaning*) du geste en trois « lignes » : 1) le geste indique ce que la personne qui produit le geste a l'intention de faire : il signifie l'acte individuel à venir de l'émetteur ; 2) le geste indique à la personne ou aux personnes à qui il est adressé ce que l'émetteur attend qu'il(s) fasse(nt) : il signifie l'acte individuel dont l'émetteur désire l'accomplissement par le(s) récepteur(s) ; 3) le geste indique également l'action jointe qui va naître de l'articulation de ces deux actes : il signifie le plan commun de l'action ou de la situation dans laquelle l'émetteur veut engager le(s) récepteur(s). H. Blumer fait reposer le « bon déroulement » ou le « succès » de l'interaction sur celui de la communication (l'échange des gestes), les interactants devant parvenir à s'entendre sur la définition de la situation par un échange de gestes (celui qui reçoit le premier geste répondant par un autre geste qui soit conforte, soit modifie ou contredit le plan projeté). La principale menace qui pèse sur l'action jointe, selon H. Blumer, est donc celle de la confusion, de la mésentente, du quiproquo (entretenu par l'ambiguïté de certains gestes) : « if there is confusion or misunderstanding along any one of these three lines of meaning,

---

<sup>93</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>94</sup> Blumer (H.), *Ibid.*

<sup>95</sup> Blumer (H.), *Ibid.*, p. 9

communication is ineffective, interaction is impeded, and the formation of joint action is blocked »<sup>96</sup>.

Cependant, tout en insistant sur la communication, l'échange de significations entre interactants comme processus créatif, H. Blumer néglige ce qui l'habilite : le sens commun<sup>97</sup>, la symbolique collective sans lesquels aucune communication, ni aucune définition de situation ne seraient possibles. En effet, le processus de communication que H. Blumer décrit ne peut se dérouler sans le support d'institutions communes<sup>98</sup> qui relie grammaticalement un vocabulaire de gestes significatifs typiques à des activités typiques : une déclaration de guerre ne peut annoncer la guerre que dans la mesure où les acteurs maîtrisent la grammaire de la guerre (ils doivent disposer a priori d'un modèle d'interaction général qui leur permet, à partir d'un répertoire préconstitué de gestes significatifs, d'identifier une situation en la thématissant comme relevant de la catégorie *guerre*) ; de même, reconnaître un mouvement de poignet comme l'annonce d'un combat nécessite la maîtrise d'une compétence sociale qui permet de reconnaître, parmi la multitude de gestes possibles, ceux qui sont *menaçants* (il est d'ailleurs probable que d'une société à l'autre, les gestes socialement reconnus comme *menaçants* varient considérablement).

Les acteurs ne sont donc capables d'associer des gestes isolés à des plans d'action complexes que dans la mesure où ils disposent d'une compétence commune : le succès de la communication repose ainsi sur l'existence d'un sens commun préalable quant à ce type de situation et la manière dont on doit s'y comporter, autrement dit sur l'existence institutionnelle (au sens où V. Descombes parle « d'institution du sens »<sup>99</sup>) d'un cadre cognitif qui permet d'interpréter de manière typique les situations. Un geste indique alors toujours un cadre qui définit « ce qui se passe ici », et c'est à partir de ce

---

<sup>96</sup> Blumer (H.), *Ibid.*, p. 9.

<sup>97</sup> Nous distinguons ici fortement le *sens*, interne à un code symbolique, et la signification qui *découle* de l'usage de ce code (cf. infra).

<sup>98</sup> V. Descombes illustre très bien cela à partir de l'exemple du don. Mettant en parallèle les travaux anthropologiques de A. Mauss et les réflexions philosophiques de C. Peirce, il démontre que le donataire ne peut comprendre le geste du donateur comme l'enclenchement d'un cycle marqué par la triple obligation de donner, de recevoir et de rendre (i.e. comme un don) que dans la mesure où il connaît préalablement la règle ou l'esprit du don (i.e. sa définition), qui réside précisément dans cette triple obligation : tout acte intentionnel ou signifiant suppose une institution (du sens) pré-existante. Cf. Descombes (V.), *Les institutions du sens*, Paris, Ed. de Minuit, 1996, pp. 211-266.

<sup>99</sup> Descombes (V.), *Op. Cit.*

cadre que l'émetteur interprète les intentions de l'émetteur et qu'il déduit la conduite qu'il doit suivre. Cependant, l'existence de cadres communs n'induit pas nécessairement celle d'un accord intersubjectif sur la définition des situations : les interactants peuvent être en désaccord sur le cadre à appliquer à telle ou telle situation, ou avoir, comme on le verra, des « perspectives » différentes sur un même cadre. Pour autant, ces conflits autour de la définition de la situation, qui retiennent à juste titre l'attention de H. Blumer, se déroulent sur un arrière-fond institutionnel qui les habilite.

De fait, les approches anglo-saxonnes qui insistent sur les cadres d'action collective dissolvent « la question du sens des causes publiques portées par des actions collectives dans celle des stratégies de communication des dirigeants officiels »<sup>100</sup> des mobilisations. Ce type d'analyse introduit en effet une confusion entre cadre et cadrage, assimilant les cadres à des récits d'action publique (*policy narratives*<sup>101</sup>). Or, pour E. Goffman, la notion de « cadre » est distincte de celle de « définition de la situation », chaque cadre apparaissant comme un ensemble de schèmes mentaux disponibles pour définir une situation. La distinction introduite ici par E. Goffman est de même nature que celle qui sépare une « grammaire » du « récit » qu'elle a permis de construire : cadrer une situation c'est alors activer un répertoire symbolique qui contraint la mise en forme d'une situation d'interaction. De ce point de vue, les cadres de l'action collective constituent un ensemble de règles, à la fois habilitantes et contraignantes, qui gouvernent la mise en forme des attentes, leur recevabilité étant fonction de l'actualisation de ces règles. Ceci ne signifie pas bien sûr que des acteurs ne puissent pas avoir intérêt à activer un registre symbolique plutôt qu'un autre, ou encore à actualiser un cadre d'une certaine façon plutôt que d'une autre (la grammaire du cadre permettant de générer une multitude de significations possibles) : cependant ces stratégies utilitaristes s'inscrivent dans un espace social symboliquement structuré.

---

<sup>100</sup> Cefai (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 58.

<sup>101</sup> Cf. notamment : Fischer (F.), « Policy discourse and the politics of Washington Think Tanks », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 21-41, Hajer (M.A.), « Discourse coalitions and the institutionalization of practice », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 43-76, Kaplan (T.), « Reading policy narratives : beginnings, middles and ends », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 167-185 et Roe (E.), *Narrative policy analysis : theory and practice*, Durham, Duke University Press, 1994. Pour un usage du concept de récit d'action publique dans une recherche francophone : cf. Poirier (C.), *Cinéma et politique au Québec : la question identitaire dans l'imaginaire filmique et les politiques publiques*, Thèse de doctorat, CERVL, Bordeaux, 2001.

Chez E. Goffman, les cadres apparaissent non pas comme des instruments construits dans et pour l'action (pour la renforcer, lui trouver de nouveaux soutiens) mais des institutions de mise en forme de l'action : les acteurs n'inventent pas, ne construisent pas pour chaque interaction un cadre à travers lequel la comprendre et l'analyser, bien plutôt ils investissent des cadres déjà-là, publiquement disponibles et qui s'imposent avec plus ou moins de force à eux s'ils veulent rendre leur action intelligible et recevable. Ainsi, les cadres sociaux, s'ils résultent bien évidemment de processus de construction sociohistoriques, ne constituent pas de simples conventions mais des institutions, des construits « objectivés »<sup>102</sup> considérés comme valables « en toute généralité »<sup>103</sup> (ainsi, les acteurs, dans la plupart des cas, se reposent, pour définir les situations dans lesquelles ils sont engagés sur des cadres qui font autorité). Ceci ne signifie pas, bien évidemment, que les acteurs soient dépourvus de toute créativité : il existe mille et une façon d'investir un cadre, qu'il faut considérer comme une « grammaire »<sup>104</sup> qui permet de générer une infinité d'actions et de revendications recevables.

De fait, pour en revenir à l'objet de notre recherche, il serait évidemment faux de dire que ce sont les acteurs locaux que nous avons observés qui ont construit le cadre du développement, avec ses valeurs et ses normes de *partenariat*, *d'animation*, de *projet* : ils ont plutôt actualisé un registre symbolique d'action publique (objectivé à la fois par le discours expert des spécialistes du développement qui fait autorité<sup>105</sup> en ce domaine et par les lois et les décrets qui en font des règles juridiques valables en tout lieu) qui permet de formuler et de mettre en forme des attentes recevables.

---

<sup>102</sup> Berger (P.), Luckmann (T.), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996.

<sup>103</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>104</sup> Les cadres en tant qu'ils véhiculent des règles qui permettent de structurer l'activité sociale, de lui donner une forme constituent des « grammaires sociales » (*social grammars*). Sur ce point cf. Burns (T.), Flam (H.), *The shaping of social organization : social rule system theory with applications*, London, SAGE Publications, 1987.

<sup>105</sup> L'autorité de l'expert provient du monopole à dire le vrai dans son domaine de compétence que la société lui reconnaît. Boudon (R.), *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986, p. 121.



## Transformation et vulnérabilité des cadres d'action publique

---

Nous venons de voir que les cadres, tels que E. Goffman les définit, ne peuvent être réduits à des construits stratégiques : ils constituent plutôt des institutions publiques du sens. Il serait pour autant inexact d'en déduire que les acteurs n'ont pas de stratégie et que les cadres constituent à la fois l'expression et le vecteur de la « domination symbolique »<sup>106</sup> (au sens où les acteurs ne feraient que se conformer à des cadres qu'ils n'ont pas choisis). Au contraire, les cadres constituent les supports de conduites et de stratégies d'interaction très variées : c'est à travers eux qu'elles sont pensées et sur eux qu'elles s'appuient pour se construire.

C'est un peu le reproche que l'on peut faire à la notion de « référentiel » telle qu'elle a été développée par P. Muller<sup>107</sup> pour analyser l'action publique. Ce que ses recherches isolent alors, ce sont des processus « d'institutionnalisation »<sup>108</sup> : P. Muller s'intéresse à la manière dont des façons de penser et de faire émergent, sont codifiées et deviennent dominantes (au sens où elles s'imposent comme légitimes). Les référentiels constituent le résultat de ce que P. Muller appelle une « médiation ». Face à une « crise » dans un secteur, l'Etat cherche des relais sociaux (les médiateurs) à même de construire non seulement une solution mais une représentation du problème : « On appellera médiateurs les agents qui réalisent la construction du référentiel d'une politique, c'est-à-dire la création des images cognitives déterminant la perception du problème par des groupes en présence et la définition de solutions appropriées »<sup>109</sup>. Les médiateurs construisent une représentation du secteur, de ses difficultés, de son rapport à la société compatible avec les valeurs et les normes générales de cette société (le référentiel global/sectoriel).

L'optique de P. Muller n'est pas seulement descriptive ou classificatoire car elle pose la question des conditions de production socio-historique des modes de pensée et

---

<sup>106</sup> Bourdieu (P.), *Choses dites*, Paris, Ed. de Minuit, 1987.

<sup>107</sup> Cf. Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Jobert (B.), Muller (P.), *L'Etat en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987 ; Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000 ; et Muller (P.), Surel (Y.), *L'analyse de politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

<sup>108</sup> Dimaggio (P.), Powell (W.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

<sup>109</sup> Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000, p. 50.

de faire dans l'action publique : en effet, il s'agit pour cet auteur d'isoler, au-delà des référentiels, les processus sociaux au cours desquels ils sont produits. De par l'attention accordée aux processus d'institutionnalisation, les auteurs qui s'inscrivent dans ce paradigme ont pu dégager des conflits et des stratégies liés à la définition du référentiel : une concurrence peut ainsi s'instaurer entre des « médiateurs » connectés à des intérêts et/ou des croyances différentes, concurrence qui débouche sur des victoires ou des compromis négociés.

Cependant, l'importance accordée aux interactions, aux alliances et aux conflits se réduit alors aux processus liés à l'émergence des référentiels, laissant de côté les interactions localisées rattachées à la mise en œuvre (ou implémentation) de l'action publique : l'intérêt que ces analyses portent « aux phénomènes d'émergence et de diffusion de cadres normatifs et cognitifs dans des espaces généralement très étendus (les politiques nationales, les secteurs d'activité, les grandes structures administratives, etc.) » se fait ainsi « au détriment de l'analyse in situ de pratiques et de processus d'interaction au niveau microsociologique »<sup>110</sup>. Les analyses qui se penchent sur la construction de référentiel d'action publique se bornent donc généralement à étudier le cadre cognitif et normatif qui justifie les pratiques politiques nouvelles sans s'interroger sur la diversité des appropriations dont le cadre fait l'objet, la multitude de pratiques, de conduites, de stratégies différentes voire concurrentes qu'il permet de générer. La complexité des interactions et des conflits liés à l'implémentation du cadre dans des contextes localisés n'est pas alors traitée faute d'une conception de *l'usage* du cadre.

Nous faisons ici à l'analyse en terme de référentiel la critique inverse de celle que nous adressions à l'analyse de l'action publique d'inspiration interactionniste : l'analyse en terme de référentiel tend, au moins implicitement, à assimiler les règles normatives à des prescriptions et des interdits qui déterminent la conduite (i.e. des forces *contraignantes*), évacuant le fait que les acteurs interprètent voire instrumentalisent ces règles pour construire des conduites significatives et légitimes (ces règles sont également *habilitantes*). Autrement dit, les acteurs n'appliquent pas les normes, ils les actualisent à la façon dont on actualise une grammaire : « le cas de la règle linguistique éclaire le phénomène normatif sous un jour différent de celui auquel nous avait habitué la considération privilégiée des normes de type juridique relatives à

---

<sup>110</sup> Nay (O.), Smith (A.), « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions » in Nay (O.), Smith (A.), dir., *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002.

la coopération et au partage. Parler une langue, ce n'est pas être capables d'énoncer les règles de la langue que l'on parle, c'est être capable de « produire » ou de « générer » un nombre proprement infini de phrases, sous la seule condition qu'elles soient conformes à la syntaxe de la langue en question »<sup>111</sup>. Ce qui manque dans les analyses en terme de référentiel, c'est la médiation de l'interprète en contexte dans le processus d'actualisation de la règle. Ainsi, la signification d'une action publique ne peut être réduite à son cadre : les « implémenteurs » (*implementors*) participent au processus de production de la signification en actualisant/interprétant une grammaire normative. De plus, comme le fait remarquer D. Yanow, ces normes sont également interprétées et actualisées par les bénéficiaires et les observateurs de l'implémentation de l'action publique : « we complicate the picture further if we consider not only public policies as texts that are interpreted as they are enacted by implementors, but also consider those enactments as texts that are read by various stakeholder groups : clients, potential clients, legislators, other agency personnel, other citizens, and at time foreigners as well »<sup>112</sup>.

Par opposition, l'analyse de cadre d'E. Goffman nous offre tout un outillage intellectuel afin d'appréhender l'usage (ou l'actualisation) des cadres et d'en typifier les formes, nous permettant du même coup, de relier le cadre symbolique (cognitif et normatif) aux interactions concrètes. Tout d'abord, E. Goffman relève que si les cadres sont des institutions communes (au sens où chaque individu socialement compétent en connaît les normes), les interactants n'en développent pas moins des points de vue différents sur l'interaction cadrée. Afin d'expliquer ces écarts *d'interprétation*, il introduit la notion de « perspective »<sup>113</sup> qu'il emprunte à A. Schutz<sup>114</sup>. E. Goffman utilise l'exemple d'une partie de golf : « lorsque ceux qui participent à une activité jouent des rôles différents, et cela est fréquent, leurs points de vue sur ce qui se passe ont de grandes chances d'être aussi différents les uns des autres. Ce qui représente un divertissement pour un joueur de golf est un travail pour un caddy. Des intérêts différents engendreront, pour reprendre les termes de Schütz, des pertinences motivationnelles différentes (et les variations sont d'autant plus complexes que des perspectives différentes sur les mêmes objets sont susceptibles d'utiliser des ouvertures

<sup>111</sup> Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 1982, pp. 423-424.

<sup>112</sup> Yanow (D.), *How does a policy mean ?*, Washington, Georgetown University Press, 1996, p. 23.

<sup>113</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, p. 17.

<sup>114</sup> Schütz (A.), *Eléments de sociologie phénoménologique*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 32.

et des visées différentes)»<sup>115</sup>. Autrement dit, si les golfeurs et leurs caddies sont d'accord pour dire qu'ils participent à une partie de golf, si donc leurs actes participent d'une même situation et forment une action jointe (*joint action*), leurs perspectives sur l'activité elle-même diffèrent : l'objectif d'un joueur non-professionnel est de prendre du plaisir et/ou de gagner la partie, celui du caddy est de gagner de l'argent (de même, pour reprendre un exemple célèbre de H. Blumer, le « voleur » et le « volé » ont des points de vue différents sur le « hold-up » en cours).

Dans son exemple, E. Goffman insiste sur des différences de point de vue induites par ce que R. Boudon appelle des « effets de position »<sup>116</sup> : c'est parce que les acteurs occupent des rôles (ou des *positions*<sup>117</sup>) différents dans l'interaction qu'ils développent des perspectives différentes sur l'activité cadrée. Mais les divergences de perspectives peuvent également résulter « d'effets de disposition » : ce sont alors les savoirs, les valeurs, les catégories de pensée<sup>118</sup> acquis antérieurement qui influencent le point de vue que les acteurs développent sur le cadre d'activité. Si on peut parler d'un « intérêt » des acteurs pour le cadre, il ne faut donc pas prendre ce mot dans un sens trop matérialiste : un cadre peut intéresser un acteur parce qu'il lui permet de préserver son identité ou des valeurs auxquelles il est attaché, ou encore d'accéder à de nouvelles formes de « reconnaissance »<sup>119</sup> (A. Schütz parlerait d'un « intérêt pratique »<sup>120</sup>).

---

<sup>115</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, p. 16-17.

<sup>116</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>117</sup> Les effets de rôle ne constituent qu'une sous-classe des effets de position. Cf. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986, pp. 143-149.

<sup>118</sup> R. Boudon parle alors « d'effets épistémologiques ». Cf. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986, p. 128.

<sup>119</sup> Honneth (A.), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Ed. du Cerf, 2000.

<sup>120</sup> L'intérêt pratique est, selon A. Schütz, le principe qui gouverne la construction de systèmes de connaissance individuels : c'est à travers sa poursuite que les acteurs développent leur compétence sociale en même temps qu'ils se construisent une perspective singulière. Cependant, il ne s'agit pas pour A. Schütz de dire que la perception des acteurs est guidée par des intérêts qu'on qualifie d'ordinaire de « pratique » (des intérêts économiques par exemple). De fait, l'intérêt pratique n'est en aucun cas chez A. Schütz un concept substantialiste : il se définit au contraire par son caractère émergent. Il varie en fonction des situations et des expériences passées et rien n'exclut que son objet soit immatériel (on peut s'intéresser à une valeur ou à une idée). On peut ici citer A. Schütz : « Seul notre intérêt pratique, tel qu'il survient dans une certaine situation de notre vie, et comme il sera modifié par le changement de la situation qui est juste sur le point de se produire, est l'unique principe pertinent dans la construction de la *structure en perspective* dans laquelle notre monde social nous apparaît dans la vie quotidienne. Car, tout comme toutes nos aperceptions visuelles sont en conformité avec les principes de la perspective et véhiculent les impressions de profondeur et de distance, toutes nos aperceptions du monde social ont nécessairement le caractère fondamental de vues en perspective. Il est évident que le monde social d'un chinois bouddhiste âgé de soixante ans à l'époque de la dynastie Ming, sera organisé d'une façon bien différente du monde social d'un chrétien américain de vingt ans, vivant de nos jours, mais le fait demeure que les deux mondes seront organisés, et ce au sein de la structure (framework) des catégories de

Comprendre la pertinence motivationnelle d'un cadre pour un acteur implique donc de se mettre à sa place, de prendre en compte sa position et ses dispositions, i.e. la situation<sup>121</sup> de réception dans laquelle il se trouve. Ce sont ces positions et dispositions qui donnent aux interprétations individuelles de la situation le caractère d'une « vue en perspective » sur « ce qui se passe ici » (i.e. sur le cadre situationnel). Le concept de perspective permet également de souligner une idée à la fois simple et fondamentale : ce n'est pas parce qu'un ensemble d'acteurs définit l'activité dans laquelle ils sont engagés (ou qu'ils observent) à partir d'un même cadre cognitif et normatif, la reconnaissant comme une activité d'un certain type (par exemple une action publique de développement), que leurs visions de l'intérêt de l'activité, de son importance, de ses objectifs, de ses enjeux, des gains ou des avantages individuels qu'elle procure, etc., sont similaires ou mêmes congruentes. Le concept de perspective met ainsi à mal l'idée d'un consensus intersubjectif dans les activités cadrées : même en cas d'accord sur le *sens* général de l'activité, celle-ci peut revêtir aux yeux des acteurs des *significations* fort différentes.

En ce qui concerne notre analyse, la notion de perspective permet tout d'abord d'envisager que le cadre du développement ne fasse pas sens pour certains acteurs, pointant ainsi les limites de l'apprentissage ou de l'appropriation du cadre : du fait de leurs positions (qui leur offrent des opportunités pour des stratégies d'action différentes) et/ou leurs dispositions (les catégories dans lesquelles ils posent leurs problèmes), certaines catégories d'acteurs peuvent ne voir aucun intérêt pratique dans le cadre du développement. C'est ce que nous verrons par exemple avec le secteur viticole en Médoc qui conçoit (*disposition*) la crise qu'il traverse comme un problème de concurrence internationale et de réglementation nationale (la loi Evin) réclamant l'activation de ses relais vers l'Etat et l'Europe (relais qui traduisent l'importance de la *position* du secteur dans l'économie nationale), et certainement pas l'engagement dans une politique de développement local.

Ce concept permet également de prendre en compte la diversité des objectifs que les acteurs poursuivent à travers l'actualisation d'un même cadre (en l'occurrence celui du développement territorial) : extension de l'échange politique, constitution d'un

---

familiarité et d'étrangeté, de personnalités et de type, d'intimité et d'anonymat. De plus, chacun de ces mondes sera centré sur le moi de la personne qui y vit et agit » in Schütz (A.), *Op. Cit.*, p. 32-33.

<sup>121</sup> Pour R. Boudon, les effets de position et de disposition constituent des sous-classes des « effets de situation ». Cf. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

leadership, gestion de la contestation, défense d'intérêts localisés, promotion d'une lutte pour la reconnaissance politique d'une identité, etc. Ces objectifs sont distincts de ceux que les réformateurs de l'action publique assignent au cadre qu'ils ont créé, à savoir générer des actions d'ampleur territoriale, créer des économies d'échelle, réduire les inégalités territoriales en France, etc. De fait, le cadre sert de modèle à des actions dont la visée ne se réduit pas à la territorialisation de l'action publique, quand elles ne la contredisent pas.

Pour désigner ce type d'usage du cadre, E. Goffman utilise le concept de « transformation ». Une transformation consiste en une transposition d'un cadre, qui tout en se référant au cadre qui lui sert de modèle (le cadre « primaire »), l'altère pour lui donner une signification nouvelle (le cadre « secondaire » ou « transformé »). Le jeu en constitue un exemple très parlant : « Bateson note que, dès qu'elles perçoivent un signal, les loutres commencent à se poursuivre et à s'attaquer pour jouer, puis s'arrêtent lorsqu'un deuxième signe est émis. Il ressort de ces comportements ludiques que les actions de l'animal n'ont pas de signification intrinsèque : le cadre mobilisé ne transforme pas des occurrences dénuées de sens en événements signifiants, à la différence de ce qui se passe avec les cadres primaires. L'activité ludique s'accomplit plutôt selon des cadres d'action qui ont un sens précis : ici le fait de se battre, type d'action pilotée fort répandu. Le vrai combat sert donc de modèle, de schème précis à suivre, de fondement pour une forme d'action. Certains éléments de ce schème seront pourtant systématiquement altérés : par exemple, si les loutres jouent à se mordre, aucune morsure n'est sérieuse. En somme, on a là une transcription, une transposition, une *transformation*, c'est le terme que nous retiendrons, et qu'il faut entendre [...] au sens de la géométrie : une séquence de jeu se substitue à une séquence de combat »<sup>122</sup>. La transformation ludique apparaît à la fois comme modelée sur le cadre du combat tout en en modifiant absolument la portée, la signification et l'enjeu.

E. Goffman distingue deux types de transformations en fonction de leur degré de publicité. Les « modalisations » constituent des transformations publiques au sens où l'altération/modification du cadre primaire y est connue de tous. Le « jeu » ou encore le « théâtre » en constituent de bons exemples : du fait du respect et de l'actualisation de certaines conventions sociales (ou *modes*), les différents participants y ont

---

<sup>122</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, p. 49-50.

*simultanément* conscience de participer ou d'assister, non pas à l'activité en tant que telle, mais à sa forme transformée. A ce titre, l'activité « jouer à se battre » est une modalisation ludique du combat réel où chaque « combattant » a conscience qu'il ne participe pas à un « vrai » affrontement. De la même manière, le spectateur de théâtre ou de cinéma a conscience que le meurtre auquel il assiste sur l'écran ou la scène n'est pas « réel<sup>123</sup> ». Un même cadre peut susciter, en fonction des perspectives, des *modalisations* différentes : ainsi si le golfeur vit l'activité « partie de golf » sur le mode du jeu, il sait très bien que son « caddy » la vit sur le mode du travail.

Notre enquête nous permettra de mettre en avant des modalisations du cadre du développement. Par exemple, en Pays Basque, les autonomistes basques mobilisent publiquement le cadre du développement pour justifier leur revendication institutionnelle d'un département Pays Basque au nom de la réalisation du projet de territoire, donnant alors une signification contestataire à ce cadre de concertation autour de l'action publique. Le « projet de territoire » intègre un argumentaire qui, tout en mobilisant certaines des valeurs et des normes du cadre du développement (le cadre primaire), dépasse le registre de l'action publique pour devenir la clef de voûte d'une revendication politique qui s'inscrit dans la perspective d'une lutte pour la reconnaissance politique de l'identité basque. Ce cadre de l'action publique est alors relu sur un mode « civique »<sup>124</sup> qui met l'accent sur la nécessité de construire une institution représentative avec des « élus basques » pour mener à bien le projet.

E. Goffman oppose aux transformations explicites que constituent les modalisations, des transformations qui cachent leur nature aux yeux d'une partie des participants et qu'il appelle « fabrications ». Une fabrication est semblable à une modalisation en ce qu'elle n'organise pas des occurrences dénuées de sens en événements signifiants (comme le ferait un cadre primaire) mais plutôt « transforme » un modèle défini dans un cadre primaire. Pour autant, les fabrications constituent un type distinct de transformation en ce qu'elles ne connaissent pas le même niveau de publicité : « alors que les modalisations conduisent tous ceux qui y participent à partager le même point de vue sur ce qui se passe, les fabrications sont fondées sur les

---

<sup>123</sup> Pour E. Goffman, « il faut comprendre le terme de « réel », à la manière de W. James, comme le sens particulier qu'on attribue à une situation et qui s'impose ou « domine » tous les autres sens possibles » cf. Goffman (E.), *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>124</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991.

différences de point de vue »<sup>125</sup>. Les fabrications constituent donc des tromperies intentionnelles : il s'agit « [d'] efforts délibérés, individuels ou collectifs, destinés à désorienter l'activité d'un individu ou d'un ensemble d'individus et qui vont jusqu'à fausser leur conviction sur le cours des choses »<sup>126</sup>. Par conséquent, il faut distinguer, au sein des participations, deux types de participants. D'un côté, les « manipulateurs », qui « montent le coup » ou y participent et pour qui la situation n'est rien d'autre qu'une fabrication, i.e. un cadrage secondaire qui imite tout en l'altérant une activité réelle : « la frange du cadre le définit bien comme une machination, mais seuls les combinards le savent »<sup>127</sup>. De l'autre, les manipulés ou les « victimes » qui sont persuadés de participer ou d'assister à une « activité franche »: « Pour préciser notre terminologie, nous rangerons d'un côté les tromperies et de l'autre les activités non-transformées, les modalisations et les remodalisations dans un ensemble que je [E. Goffman] désignerai du terme *d'activités franches (straight)*. D'un côté, donc, un cadre dont la véritable frange est dissimulée à certains, et, de l'autre, un cadre dont les bords sont perceptibles par toutes les parties prenantes »<sup>128</sup>. Les manipulateurs constituent généralement au sein de la situation un réseau de coopération et de communication collusoire (*collusive net*) dont les victimes sont exclues (*excolluded*). L'objectif de la collusion et de la communication collusoire est d'entretenir les victimes dans l'illusion qu'ils participent à une activité franche, autrement dit à la fois d'entretenir le différentiel de perspective (qui est, dans la logique de la « combine », fonctionnelle) et la méconnaissance de ce différentiel par une partie des acteurs. En effet, les « hors-collusion » (*excolluded*) sont persuadés que les manipulateurs, qu'ils méconnaissent comme tels, partagent leur point de vue sur l'activité : au contraire du golfeur qui se doute bien que son caddy ne l'assiste pas uniquement par plaisir du jeu, le manipulé ignore la différence de perspective entre lui et son ou ses manipulateur(s), et cette ignorance (et son entretien) est une des clefs de la réussite de l'activité fabriquée.

Là encore, notre enquête met en évidence de nombreuses fabrications. Le plus souvent, les acteurs qui actualisent le cadre prétendent rechercher uniquement une plus grande territorialisation de l'action publique alors que leurs objectifs sont, au moins en partie, autres. Ainsi, dans les sites que nous avons étudiés, le cadre du développement

---

<sup>125</sup> Goffman (E.), *Les cadres de l'expérience*, Op. Cit., p. 94

<sup>126</sup> Goffman (E.), *Ibid.*, p. 93.

<sup>127</sup> Goffman (E.), *Ibid.*, p. 94.

<sup>128</sup> Goffman (E.), *Ibid.*, p. 94.



constitue, du point de vue des entrepreneurs de l'action publique, la base d'une fabrication politique qui vise à modifier la base symbolique de l'échange politique et ainsi maximiser les soutiens (ou minimiser la contestation) à des leaders politiques ou des institutions (comme l'Etat en Pays Basque). De même, la plupart de ceux (élus, groupes sociaux) qui s'engagent dans le cadre territorial proposé par les entrepreneurs, transforment le cadre territorial sur un mode « local » ou « sectoriel », mobilisant les ressources symboliques offertes par le cadre afin de maximiser la prise en compte de leur intérêts communaux, cantonaux ou corporatistes, en particulier en défendant des conceptions du « projet » et de « l'identité locale » compatibles avec leurs intérêts pratiques. Contrairement aux autonomistes basques, qui visent, comme nous le verrons, à discréditer le cadre primaire au profit de sa version transformée, ces acteurs n'ont aucun *intérêt* à afficher explicitement la transformation qu'ils opèrent : cela reviendrait à scier la branche symbolique sur laquelle ils se sont assis pour justifier et construire une interaction qu'ils espèrent profitable. Le cadre du développement constitue ainsi à la fois le ciment symbolique de l'interaction (« l'oriflamme publique » ou le « mandat généralisé »<sup>129</sup> sans laquelle - ou lequel - l'action collective resterait sans écho faute de forme recevable) et le « masque »<sup>130</sup> d'intentions particulières illégitimes car « hors-cadre » (des intentions politiques alors que le cadre d'action publique est censé être apolitique, des intentions « localisées » alors que le cadre est censé être « territorial », etc.).

Enfin, E. Goffman insiste, et c'est peut-être le point le plus essentiel de notre point de vue, sur la « vulnérabilité » de ces transformations. De fait, les fabrications et les modalisations sont vulnérables à de nouvelles transformations : ainsi le projet du sous-préfet de Bayonne visant à affaiblir la contestation autonomiste en s'appuyant sur le cadre du développement (*fabrication politique*) se heurte à la capacité des autonomistes à modaliser ce même cadre pour alimenter la contestation en lui trouvant de nouvelles justifications ; de la même façon la volonté des grands élus médocains de concilier, grâce au cadre, les intérêts locaux dans toute leur diversité afin d'étendre leur leadership politique se heurte à la capacité des petits élus à investir une forme du cadre (en l'occurrence celle de « l'identité locale », qu'ils définissent comme marquée par un

---

<sup>129</sup> Strauss (A.), *La trame de la négociation : sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992.

<sup>130</sup> Strauss (A.) *Miroirs et masques une introduction à l'interactionnisme*, Paris, Métailié, 1992

mode de vie « rural ») pour refuser de composer avec les intérêts des communes urbaines du Médoc ; etc.

Le « discrédit » ou la critique constituent alors l'arme essentielle du conflit qui oppose ces transformations concurrentes du cadre du développement. Les acteurs qui soutiennent des transformations différentes du cadre du développement ne font pas en effet que justifier leur position en utilisant les ressources cognitives et normatives, les répertoires d'action et de justification (comme le recours à l'expertise) que leur offre le cadre : ils critiquent également les positions adverses au nom des critères d'évaluation de ce même cadre. Ainsi des groupes socioéconomiques exclus du partenariat ou du projet vont dénoncer un déficit de *participation* ou *d'ouverture* pour exercer une pression sur les entrepreneurs de l'action publique, ou encore remettre en cause *l'expertise* des spécialistes mobilisés dans la constitution du projet (au besoin en faisant appel à leurs propres experts). Les adversaires politiques des entrepreneurs vont mettre en doute leur sincérité (leur cadrage est dénoncé comme une fabrication) ou leur capacité à faire passer *l'intérêt général local* et le *développement du territoire* avant leurs intérêts particuliers.

Actualisé dans des opérations de mise en forme des conduites et de fabrication de revendications recevables (autrement dit, des *opérations de justification*), le cadre du développement alimente donc également des *opérations critiques* : chaque partie tente de faire valoir son cadrage, sa définition de la situation sur les autres en mobilisant les opportunités de justification (pour leur définition de la situation) et de critique (pour les interprétations concurrentes) que leur offre le cadre du développement. La critique pointe toujours l'irrespect (réel ou supposé) des principes communs pour remettre en cause la légitimité des adversaires en s'appuyant soit sur des « épreuves »<sup>131</sup> institutionnalisées, des dispositifs qui donnent une autorité à la critique (par exemple un rapport d'évaluation d'un expert du développement réputé) et/ou sur des effets de position et de disposition qui rendent la critique crédible auprès d'une partie des interactants et des medias locaux, ou encore auprès des institutions offreuses de procédures.

*In fine*, le travail de E. Goffman nous permet d'envisager le cadre du développement non pas comme une pure contrainte mais comme une « structure

---

<sup>131</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991.

d'opportunité cognitive normative »<sup>132</sup> que les interactants locaux n'ont ni construite ni choisie mais qu'ils investissent afin de construire des stratégies offensives et défensives qui, sans ce cadre, n'aurait ni sens ni portée. Le cadre apparaît comme le support unique de multiples transformations, comme ce qui fait le lien entre une compétence commune et des performances diverses. Les concepts de modalisation et de fabrication nous permettent de typifier des catégories d'usage ou d'actualisation du cadre, ceux de « vulnérabilité » et de « discrédit » d'appréhender les conditions de l'affrontement entre plusieurs transformations sur un même site.

---

<sup>132</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, 2001.

## Le fil de l'argument : dispositif d'enquête et schéma de restitution

---

Etudier les performances transformatives des acteurs locaux implique tout d'abord de cerner le cadre d'interaction qui leur sert de modèle pour mettre en forme non seulement leurs discours mais leurs conduites et stratégies (**Première partie**). Pour définir avec précision le cadre du développement, nous sommes partis de guides édités à l'attention des acteurs locaux par des experts de l'action publique, qu'ils soient liés à l'élaboration ou à l'évaluation officielle des procédures de développement territorial (membres de la DATAR ou du groupe d'expertise européen qui encadre le programme LEADER) ou à leur mise en oeuvre (membres de cabinets d'études privés). Ces guides constituent ce que L. Boltanski et L. Thévenot appellent des « manuels » dont l'objectif est d'aider des personnes à donner une « bonne forme » à l'action publique, à agencer correctement la situation et « à se conduire normalement et à prendre, dans des situations précises, un maintien acceptable »<sup>133</sup>.

Pour constituer l'échantillon de « guides » qui a servi de corpus à notre étude, nous avons mené une enquête exploratoire<sup>134</sup> auprès de professionnels du développement directement engagés dans des procédures territoriales (animateurs de pays, chargés de mission « développement » dans les collectivités locales ou des structures *ad hoc* tels des associations ou des GIP<sup>135</sup>, etc.), les interrogeant notamment sur les textes sur lesquels ils s'appuyaient pour fonder leurs pratiques et/ou grâce auxquels ils s'étaient formés (ces « professionnels » étant généralement titulaires de DESS d'aménagement ou de développement) ou qu'ils consultaient quant ils avaient des doutes quant à l'attitude à adopter au cours du déroulement d'une procédure. S'est dégagé de cette enquête préliminaire un corpus d'ouvrages « références » commun à ces élus et professionnels pourtant inscrits dans des horizons différents. Les bibliographies

---

<sup>133</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, p. 186.

<sup>134</sup> Enquête qui a consisté en une quinzaine d'entretiens sur six sites différents.

<sup>135</sup> Groupement d'Intérêt Public de Développement Local créé par convention entre les communes et regroupements de communes et qui peut, selon la LOADDT de 1999, porter un pays.

de ces 10 ouvrages<sup>136</sup>, qui se recoupent largement, nous ont permis de composer un corpus secondaire qui réunit, en quelque sorte, les textes « références » des guides « références ».

Lors de cette pré-enquête, nous avons également incité des acteurs locaux (élus, leaders associatifs, représentants de groupes socioéconomiques) à parler de leur conduite et des actions menées localement et nous avons été très attentifs aux catégories qu'ils employaient pour décrire et justifier leurs pratiques. Nous avons pu ainsi identifier un fonds symbolique, commun à ces acteurs, organisé autour d'une « valeur » centrale, c'est-à-dire un objectif flou mais socialement défini comme désirable : *le développement*, et de « normes », autrement dit des procédures censées permettre d'atteindre l'objectif valorisé<sup>137</sup> : *la territorialisation, l'animation, l'identification au territoire, la transversalité, le partenariat, le projet, la contractualisation, l'évaluation, la participation*. Ces dix notions ou items ont constitué la base de notre exploration du corpus bibliographique : celle-ci a en effet consisté à analyser les occurrences de ces divers termes dans les « guides » selon les principes de la méthode ARO.

La méthode d'analyse de contenu ARO<sup>138</sup> (Analyse des Relations par Opposition) s'appuie sur l'idée que la structure symbolique des univers sociaux repose sur des relations d'association et d'opposition qui sont constitutives de leur sens. On retrouve ici, appliquée aux codes sociaux, l'idée qu'O. Ducrot défend en sémantique et selon laquelle le sens d'un mot, d'un énoncé ne découle pas de ce qu'il désigne dans le monde mais des relations qui l'unissent aux autres éléments du code linguistique auquel il appartient : pour cet auteur le sens d'un signe c'est une partie de sa « valeur », c'est-à-dire « une partie des rapports que ce signe, considéré comme totalité, entretient avec les autres »<sup>139</sup>. Ces rapports constitutifs du sens, O. Ducrot les saisit sous la forme d'enchaînements argumentatifs : « La décision fondamentale de la « théorie des blocs sémantiques » est de considérer comme basiques deux types de discours, les enchaînements (dits « normatifs ») de deux énoncés par un connecteur du type de « donc » (par conséquent, de ce fait, etc.), et les enchaînements (dits « transgressifs »)

<sup>136</sup> On trouvera la liste de ces ouvrages dans la Partie 1.

<sup>137</sup> Sur la distinction entre valeurs et normes cf. Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 1982, pp. 133-134..

<sup>138</sup> Pour une présentation succincte de cette méthode cf. Blanchet (A.) et Al., *L'entretien dans les sciences sociales*, Paris, Dunod, 1982, pp. 237-273.

<sup>139</sup> Ducrot (O.), « Le sens » in Michaud (Y.), dir., *Le cerveau, le langage, le sens*, Paris, Odile Jacob, 2002, pp. 277-278.

du type de « pourtant » (cependant, malgré cela, etc.). Pour simplifier je [O. Ducrot] les appellerai respectivement enchaînements en DC et PT. La raison du rôle privilégié que nous leur donnons, est que, dans ces deux types d'enchaînements, les énoncés enchaînés n'ont pas une réalité sémantique qui pourrait se comprendre abstraction faite de leur enchaînement. Considérez par exemple le DC de « il fait chaud, donc Pierre doit être content ». La chaleur indiquée dans le premier segment n'est déterminable que par le fait qu'elle entraîne le contentement exprimé, après « donc », dans le second. (Il ne peut pas sauf ironie s'agir du type de chaleur qu'on appelle étouffante.). De même le contentement dont il s'agit dans le second segment est uniquement celui que peut entraîner la chaleur mentionnée dans le premier, pas celui que donne éventuellement le gain du gros lot. (Si vous en avez la patience, remplacez, dans les énoncés précédents, le « donc » par un « pourtant » suivi d'une négation, vous vous apercevrez que là encore il est question du type de contentement dû à la chaleur et du type de chaleur qui peut amener le contentement.) Les enchaînements en DC et en PT résistent donc à toute tentative de description extralinguistique, ils ne peuvent pas être décrits comme deux relations entre deux propriétés réelles (chaleur et contentement dans mes exemples), car chaque segment est incompréhensible indépendamment de sa liaison avec l'autre au moyen du connecteur »<sup>140</sup>.

Ce que le « mot » apporte à la « chose »<sup>141</sup> dans le mouvement de production de la signification (*signification* équivalent ici à *sens + référence*), c'est l'inscription dans une série structurée *d'associations* (enchaînement normatif) ou *d'oppositions* (enchaînement transgressif). Ainsi le sens du mot « travailler » ne découle pas des réalités empiriques qu'il permet de désigner (et donc de signifier comme relevant du type travail) mais d'une définition a priori qui renvoie à des relations structurelles internes au code : « J'envisagerai d'abord un verbe comme « travailler ». Ce que demande la conception sémantique présentée ici c'est de trouver des discours en DC ou en PT évoqués par des énoncés où intervient le mot « travailler ». C'est d'ailleurs ce que font explicitement la plupart des dictionnaires, tel le Petit Larousse, qui propose la définition « soutenir un effort en vue d'obtenir un résultat ». Transcrite dans notre théorie, cette définition signifie que l'on peut, après avoir signalé que Jena a travaillé, continuer « ... donc il a du obtenir des résultats », ou tout aussi bien « pourtant il n'a

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 280.

<sup>141</sup> Quine (W.V.O.), *Le mot et la chose*, Paris, Flammarion, 1977.

pas obtenu de résultats » [...] D'autres enchaînements sont également évoqués par le verbe, ainsi « ... donc il doit s'être fatigué » ou « ... pourtant il ne s'est pas fatigué »<sup>142</sup>. Il serait tout à fait inexact de dire que ce type d'enchaînement relève de la constatation empirique (on saurait, par expérience, que le travail fatigue ou produit des résultats) : en effet d'une part, « l'expérience ne nous apprend rien de bien évident sur ces points, notamment le second » et, d'autre part, « ces explications « empiriques » supposent le problème résolu. Pour « constater » que le travail apporte des résultats ou de la fatigue, il faudrait « d'abord » avoir une définition du travail indépendante de l'idée de résultat ou de fatigue, et observer « ensuite » que la plupart du temps, quand il y a travail, il y a fatigue et résultats [...]. Mais je mets justement en doute la possibilité de construire une telle définition préalable. Imaginons une ascension faite par un guide de montagne et son client. Au retour, le guide peut dire qu'il a travaillé - parce que la course lui a rapporté de l'argent -, mais le client, même s'il a fait autant d'efforts que son guide, ne peut, sans ridicule, se vanter d'avoir bien travaillé »<sup>143</sup>.

L'analyse ARO fonctionne donc sur les postulats épistémiques d'un sémantique de type structural<sup>144</sup> et cherche à identifier le sens de symboles sociaux autour de leur relation à d'autres symboles. Elle consiste, après avoir préalablement défini les notions ou catégories sur lesquelles on veut travailler, à en relever les occurrences dans des discours. Les termes sont saisis dans des énoncés où ils sont associés à d'autres termes : la relation introduite entre ces termes est souvent explicitée par un « signe médiateur » (un connecteur de type « donc » ou « pourtant »). L'étude de ses énoncés permet de faire rejaillir la structure sous-jacente d'une symbolique sociale.

En procédant de la sorte, N. Haumont et H. Raymond<sup>145</sup> ont montré que l'espace des pavillons de banlieue dans les années 60 était symboliquement structuré autour d'une opposition « privé/public », chaque pièce étant associée à une de ces dimensions (avec par exemple des associations « cuisine/espace privé » ou « salle à manger/espace public »). De la même manière, V. Grimaud<sup>146</sup> en est arrivé à la conclusion que la répartition espace des hommes/espace des femmes dans la maison indienne recoupait,

<sup>142</sup> Ducrot (O.), *Op. Cit.*, p. 281.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 281.

<sup>144</sup> Sur ce point cf. Barthes (R.), Booth (W.C.), Hamon (P.), Kayser (W.), *Poétique du récit*, Paris, Seuil, 1977 ; Lévi-Strauss (C.), *Anthropologie structurale*, Paris, Plon, 1974 et Tamba-Mecz (I.), *La sémantique*, Paris, PUF, 1994.

<sup>145</sup> Raymond (H.), « Analyse de contenu et entretien non directif : application au symbolisme de l'habitat » in *Revue Française de Sociologie*, n°9, 1968.

<sup>146</sup> Pour une présentation de cette enquête cf. Raymond (H.), *Op. Cit.*

par association et opposition, une répartition symbolique entre le *pur* et *l'impur* qui portait et justifiait ce zonage de l'espace domestique.

En appliquant cette démarche sur les guides autour des occurrences des dix items préalablement tirés des entretiens exploratoires, nous avons vu apparaître tout un ensemble de relation d'association ou d'opposition. Cette analyse de contenu a d'abord débouché sur un constat d'homogénéité : nous avons retrouvé le même type d'enchaînement dans l'ensemble des ouvrages du corpus (primaire et secondaire). Autrement dit, les guides participent d'un même code symbolique. Surtout, elle nous aura permis de comprendre comment la symbolique liée au développement territorial se structure autour d'une opposition entre *l'ouverture* et la *fermeture*.

En effet, en utilisant l'ARO nous avons d'abord saisi comment les items que nous avons sélectionnés étaient associés entre eux par des connecteurs « normatifs », formant ainsi un canevas symbolique d'association : ainsi le *territoire* est défini comme l'espace *pertinent* pour le *développement*, le *projet* comme le *catalyseur* du *développement* et de *l'identification* au *territoire*, etc. Nous avons également pu relever comment chacun de ces items était inscrit dans une relation d'opposition (enchaînement transgressif) à un élément du cadre ancien auquel le cadre du développement est censé se substituer ou suppléer : le territoire *plutôt que* (ou *malgré*) la commune (associée péjorativement dans les guides à l'esprit de « clocher »), la transversalité *plutôt que* l'approche par secteur, la logique de projet *plutôt que* la logique de guichet, la participation *plutôt que* la représentation, l'animation *plutôt que* la passivité, etc. De plus, nous avons dégagé la *structure* qui relie entre elles ces relations d'association et d'opposition, ce qui fait qu'elle forme système. De fait, chaque item est associé non seulement aux autres items mais à une thématique commune qui est celle de *l'ouverture* : ainsi selon les guides, le développement du territoire passe par *l'ouverture* de ce dernier au monde, par l'accès à l'extérieur, aux réseaux (le désenclavement) ; de même la participation, le partenariat permettent *d'ouvrir* le politique à la société civile et à ses besoins ; le principe de transversalité exige que chaque secteur *s'ouvre* aux préoccupations des autres ; le principe contractualisation connote à la fois *l'accès* aux capacités financières des partenaires extérieurs et la prise en compte de leurs points de vue (deux formes d'ouverture à l'extérieur) ; les *évaluations* expertes permettent *d'ouvrir* l'horizon des partenaires locaux sur de nouvelles idées ; etc.



La logique dominante est celle du *décloisonnement*, de la *défragmentation*, de *l'ouverture par le réseau*. A contrario, les termes liés au cadre ancien sont associés à la thématique de la *fermeture*, du *cloisonnement*, du *repli sur soi* et du *fractionnement* : selon les guides, la territorialisation doit mettre fin à la guerre des clochers, au clientélisme (induit par les *notables* qui dominent le système *représentatif*), aux conflits politiques et partisans, aux politiques sectorielles qui génèrent de l'incohérence et du gaspillage de fonds public. De la même façon, le territoire ne doit pas être le lieu d'un *repli sur soi identitaire* mais le lieu de construction d'une identité nouvelle ouverte sur le monde.

L'analyse de contenu nous a donc permis d'identifier le principe commun (*l'animation par l'ouverture*) sur lequel un nouvel ordre légitime est fondé et à partir de lequel il s'oppose à l'ordre ancien. Pour modéliser cet ordre à partir des relations d'association et d'opposition que nous avons mises en évidence, nous avons utilisé le modèle des cités défini par L. Boltanski et L. Thévenot (**Chapitre introductif**), modèle selon lequel l'agencement ou la mise en forme d'une situation légitime suppose de suivre une série de règles semblables à celles d'une grammaire : « un agencement qui se tient et peut faire preuve est soumise à des exigences ressemblant à celles d'une grammaire. Pour autant qu'il est appréhendé dans des rapports, l'ordre naturel peut être décrit à l'aide de catégories définissant des sujets (le *répertoire de sujets*), des objets (le répertoire des objets et des dispositifs), des qualificatifs (*état de grand*) et des relations désignées par des verbes (les *relations naturelles* entre les êtres) »<sup>147</sup>. Une grammaire s'articule toujours autour d'un « principe supérieur commun » qui permet de qualifier et de hiérarchiser les situations et les êtres, d'ordonner les relations entre les personnes : ainsi la Grammaire du Développement Territorialisé (**Chapitre 2**) redéfinit ce qui est légitime ou pas, ou pour parler comme les auteurs de « De la justification », ce qui est « grand » ou « petit » (par exemple, elle modifie la définition du rôle de « grand élu » et celle de la relation « grand élu »/ « petit élu ») à partir du principe de *l'animation* (ou de *l'ouverture*).

Appliquer le modèle des cités, c'est entrer dans le cadre de ce que Simmel appelle une « sociologie formelle »<sup>148</sup> : une sociologie qui construit des « formes »<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991, p. 177.

<sup>148</sup> Simmel (G.), *Sociologie et Epistémologie*, Paris, PUF, 1981 et Simmel (G.), *Les problèmes de philosophie de l'histoire*, Paris, PUF, 1984.

(ou des modèles) pour analyser d'autres « formes », elle-même socialement construites. Ainsi, pour Simmel, si le but de la sociologie est de construire, comme dans les sciences dites « dures », des formes et des modèles, « la matière sur laquelle travaillent l'historien et le sociologue ne leur est pas aussi étrangère que les objets qu'il étudie le sont au physicien, car cette matière est déjà mise en forme. Ainsi, l'historien et le sociologue du *droit* s'attachent à un objet, le *droit*, qui est clairement perçu, identifié et désigné par les acteurs sociaux eux-mêmes : la notion de règle normative n'est pas une réalité seulement dans la tête du chercheur ; elle est une réalité *pour* les acteurs. En d'autres termes, la vie sociale implique une mise en forme par les acteurs eux-mêmes de la « réalité sociale ». Ainsi, l'activité de mise en forme, de modélisation, n'est pas le fait seulement de l'observateur extérieur, mais aussi de l'acteur »<sup>150</sup>. La formalisation « de second degré »<sup>151</sup> qu'offre le modèle des cités n'a alors d'intérêt que dans la mesure où il permet de comparer des formes ou des modèles socialement construits et de mieux comprendre les mécanismes de la mise en forme de la réalité sociale par les acteurs sociaux. En ce sens, la « Cité » constitue un modèle (il procède donc d'une démarche d'idéalisation et de généralisation qui simplifie la réalité en en lissant<sup>152</sup> les singularités) construit dans l'analyse scientifique afin de mettre en évidence les contraintes communes qui pèsent sur tous les ordres légitimes et ainsi de les confronter (**Chapitre 3**). Cependant ces ordres légitimes, que le modèle grammatical des cités permet de comparer, sont eux-mêmes des modèles pour les acteurs qui les actualisent et les transforment dans leurs conduites.

Le modèle des cités permet donc la formalisation, à l'aide de catégories générales, d'un modèle social : la Grammaire du Développement Territorialisé. Cependant l'identification de ce modèle social, de ce cadre, n'est pas en soi suffisante. Elle tend à masquer, **en amont**, le processus socio-historique de production et

---

<sup>149</sup> Selon R. Boudon et F. Bourricaud, une forme constitue une modélisation de la réalité qui, en tant que modélisation, présente la double propriété d'être « générale » (dans la mesure où elle peut s'appliquer à des cas particuliers divers) et « idéale » (dans la mesure où elle ne s'applique textuellement ou littéralement à aucune réalité concrète). A ce titre, les types-idéaux chez M. Weber ou la « concurrence pure et parfaite » des économistes classiques peuvent être considérés comme des formes. Cf. Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Op. Cit.*, 1982, pp. 522-527.

<sup>150</sup> Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Op. Cit.*, 1982, pp. 524.

<sup>151</sup> Cf. Schütz (A.), *Le chercheur et le quotidien : phénoménologie des sciences sociales*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1994 et Schütz (A.), *Éléments de sociologie phénoménologique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

<sup>152</sup> Cet effet de lissage, inhérent à toute modélisation, n'est pas problématique tant qu'on garde à l'esprit que le modèle n'est pas la réalité mais une vision simplifiée de celle-ci. Sur ces problèmes de « lissage » cf. infra : chapitre introductif de la première partie.

d'institutionnalisation du cadre du développement<sup>153</sup> : l'analyse formelle tend ainsi à privilégier le *construit* au détriment de la *construction*, la *forme* au détriment du *processus*. Or on ne peut comprendre totalement le cadre du développement sans comprendre le contexte dans lequel il s'est progressivement déployé (des contrats de pays au pays de la loi Voynet en passant par ceux de la loi Pasqua, les programmes LEADER et les procédures territoriales des collectivités locales), la construction/diffusion du cadre du développement à travers de multiples procédures s'inscrivant alors, comme nous l'avons déjà souligné au cours de cette introduction, dans des stratégies d'affirmation et de concurrence entre institutions politiques : l'Etat contre l'Europe, les départements contre les régions, etc.

De plus, s'arrêter à l'identification du cadre reviendrait à ignorer, **en aval**, les interactions localisées au cours desquelles des acteurs mobilisent le cadre mis à leur disposition par les institutions qui organisent des procédures de développement territorial, l'interprètent, le transforment. Il convient en effet d'analyser les *usages* du cadre (**Seconde partie**) : comment il est approprié de manière conflictuelle par des acteurs locaux aux valeurs ou aux intérêts différents, comment il devient le support de stratégies localisées dont l'action publique ou le territoire ne sont qu'un moyen. Ce sera le principal objet de la seconde partie de cette thèse : en effet, nous ne traiterons des conflits institutionnels (par exemple entre Conseils régionaux et généraux) liés à la production/diffusion du cadre que dans la mesure où ils interfèrent avec les interactions locales<sup>154</sup> qui constituent le véritable objet de notre enquête.

Saisir les usages du cadre supposait d'étudier des situations d'interaction concrètes. Notre pré-enquête avait porté sur une dizaine de sites, mais nous n'avons déployé notre véritable enquête de terrain que sur trois territoires : deux en Aquitaine, le pays « Pays Basque » (qui regroupe 158 communes, 18 cantons et 262 300 habitants et le Pays Médoc (57 communes, 6 cantons, environ 90 000 habitants) ; un en Poitou-Charente : le Pays de Haute-Saintonge (123 communes, 7 cantons, environ 60 000

---

<sup>153</sup> L'application du modèle des cités aux associations /oppositions que nous avons identifiées nous donne l'image d'une grammaire à un moment t : loin d'être une forme figée, le cadre du développement apparaît comme un construit historique susceptible d'évoluer.

<sup>154</sup> C'est par exemple le cas quand des Conseils Généraux s'opposent à des projets de pays trans-départementaux qui remettent en cause leur place dans l'échange politique local et le contrôle qu'ils exercent ainsi sur un territoire politico-administratif.

habitants)<sup>155</sup>. Ce qui nous a motivé dans ce choix est le fait que la mobilisation du cadre du développement s'inscrivait, pour chaque site, dans des projets très différents en terme de constitution de réseaux localisés : « ouvrir » les autonomistes à l'Etat en Pays Basque, « ouvrir » le politique à un acteur associatif (qui deviendra vite d'ailleurs un élu) en Haute-Saintonge, « ouvrir » la société civile aux grands élus en Médoc. Cette diversité nous permet de souligner comment, *de site à site*, les significations attachées à un même cadre par les entrepreneurs de l'action publique peuvent profondément varier. Dans un second temps, les enquêtes déployées dans chaque site nous ont permis de montrer comment, *d'acteurs à acteurs, d'entrepreneurs de l'action à récepteurs de l'action*, la signification attachée aux symboles du cadre pouvait changer (**Chapitre introductif**).

De fait, afin de saisir les usages du cadre du développement (les transformations localisées) nos enquêtes de terrain se sont penchées sur les significations particulières que les acteurs locaux accordaient aux symboles généraux (motif d'action publique, normes, dispositifs, objets) que le cadre du développement rendait disponibles. Nous nous sommes ainsi inspirés de la méthode herméneutique dessinée par D. Yanow<sup>156</sup> pour analyser l'action publique : cette dernière considère les discours et les dispositifs d'action publique comme des « symboles » auxquels de multiples significations sont accrochées. Sa distinction entre symbole et signification recoupe celles que nous avons opérées entre sens et signification, grammaire et performance, cadre et transformation. Ainsi, pour D. Yanow, un « symbole » a un sens public, général qu'un groupe social dans son ensemble reconnaît car il leur est, comme dirait C. Taylor<sup>157</sup>, « commun ». En d'autres termes, un symbole a un sens institutionnel qui dérive de sa participation à un système symbolique où ce sens est défini par une série de relations (d'association/d'opposition) internes au code. Cependant tout symbole peut faire l'objet d'interprétations subjectives multiples : « il n'existe aucune interprétation unidimensionnelle d'un symbole ; et celle-ci peut évoluer avec le temps selon les enjeux et les usages sociaux qui se sédimentent autour de lui »<sup>158</sup>. Ainsi si la croix constitue le symbole du christianisme, ce symbole ne provoquera pas la même réaction et ne sera

---

<sup>155</sup> Pour une présentation plus complète de ces politiques territoriales : cf. la seconde partie de cette thèse et les annexes.

<sup>156</sup> Yanow (D.), *How does a policy mean ?*, Washington, Georgetown University Press, 1996.

<sup>157</sup> Taylor (C.), *Philosophy and human science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

<sup>158</sup> Braud (P.), *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 112.

pas utilisé et interprété de la même façon selon que l'on est croyant ou pas, catholique ou musulman<sup>159</sup>. Autrement dit tout symbole public revêt pour chaque personne une signification « privée », ou dirait C. Taylor, « subjective ». De fait chaque symbole est interprété et investi en fonction des positions et dispositions des acteurs (de ses valeurs, de ses croyances, de ses sentiments, de ses intérêts) au sein d'un contexte de réception particulier : la signification se construit à la jonction entre le sens général du cadre et la perspective (induite par les positions et dispositions) des acteurs sur ce dernier.

Notre enquête de terrain était entièrement tournée vers l'identification des significations (*meaning focused research*) que les acteurs locaux prêtaient aux symboles dont le sens général était donné par la Grammaire du Développement Territorial (par symboles, il faut entendre non seulement des mots mais des répertoires d'actions et de dispositifs en tant qu'ils sont symboliquement intégrés dans un schéma général de justification de l'action publique). Ce type d'enquête suppose de se détacher de toute interprétation a priori du cadre normatif (se garder par exemple d'adopter le point de vue ou la perspective des réformateurs de l'action publique) pour s'ouvrir à la multiplicité des interprétations de la norme afin de comprendre la manière dont elles interagissent et/ou entrent en conflit. Il convient alors pour le chercheur d'adopter ce que D. Yanow appelle la position de « l'étranger » (*stranger*) : non pas celle de l'expert ou de l'évaluateur qui vient constater si la règle (telle qu'il l'interprète) est bien appliquée, mais celle de celui qui ignorant de toute règle vient se la faire expliquer par les acteurs qui l'actualisent. Ainsi : « Meaning-focused research requires self-reflexivity : the researcher is constantly « living » in two worlds, making sense of self (« my » world ») and making sense of the community, organization or other type of group which is being studied (the « other » world »). In putting oneself in that other world, one becomes “the stranger” – the one for whom the social rules and norms are not necessarily known or transparent and immediately discoverable. In this process of intentional and reflective “self-estrangement”, one creates the possibilities for “puzzles” or “tensions” to emerge between what one expects to find, hear, see, feel and what one does find, hear, see, feel. It is out of reflection on these puzzles or tensions that the researcher begins to perceive that members of the group being studied have invest

---

<sup>159</sup> « Ainsi la croix évoque-t-elle, pour les chrétiens, une histoire et une mémoire qui leur est propre mais elle est également intelligible, comme marque d'identification d'un out-group, par des musulmans, des juifs ou des agnostiques » (Braud (P.), *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 112).

something with meaning that is different from hers, or that different subgroups disagree about what that meaning is. Such perception can be corroborated, refuted, or modified by further conversation and/or observation directed to this end. Identifying that something is meaningful for a group of policy or agency actors, and identifying what that meaning is (or, in the second instance, what the conflicting meanings are) begins to establish the symbolic relationships active in the specific situation »<sup>160</sup>.

Adopter cette posture de recherche au cours de nos observations de prises de position publiques (principalement dans des réunions mais aussi dans la presse locale) ainsi qu'au cours d'entretiens semi-directifs poussés<sup>161</sup> (qui nous ont notamment permis de cerner des interprétations qui n'avaient pas accès à - ou ne recherchaient pas - ce type de publicité) nous a permis d'identifier dans chaque site des « communautés d'interprétations »<sup>162</sup> (des ensembles d'acteurs qui partagent la même interprétation du cadre). Nous avons pu aussi observer comment ces communautés s'affrontaient autour de « conflits de significations » (*conflicting meanings*), chaque communauté essayant de faire valoir la supériorité de son cadrage de la situation sur celle des autres en mobilisant, afin de justifier sa position et de critiquer celle des autres, les ressources offertes par le cadre : ressources argumentatives mais aussi opportunités de prise de parole offerts par les dispositifs de la grammaire (tels les Conseils de Développement), possibilité d'organiser des « épreuves » sur le modèle fourni par le cadre (avec, par exemple, le recours à des experts « indépendants » et/ou « prestigieux » pour contester un « diagnostic de territoire ») ; comment, également, du point de vue d'autres communautés d'interprétation, le cadre ne revêtait aucune signification, aucun intérêt alors même qu'ils étaient fortement incités à l'investir.

L'enquête permet ainsi de *décrire* les différents usages du cadre, la manière dont il est mobilisé dans la construction de significations, de mise en forme (ou d'agencement) de situations, de justifications, de critiques : cependant elle vise également à formuler des hypothèses sur les « raisons » de l'usage, i.e. les différences de positions, de dispositions et *in fine* de *perspectives* qui expliquent les différentes interprétations d'un même cadre. Il s'agit d'identifier les intérêts, les valeurs, les croyances, les sentiments qui sont mis en forme (et donc pour partie modifiés) à travers

---

<sup>160</sup> Yanow (D.), *Op. Cit.*, 1996, p. 45.

<sup>161</sup> Le lecteur trouvera le listing de ces entretiens en annexe.

<sup>162</sup> Yanow (D.), *Ibid.*

l'usage du cadre. Le problème est que ces « raisons » n'apparaissent pas de manière explicite dans la réalité sociale, elles ne peuvent être saisies directement simplement par l'observation d'actions et des discours publics. Il en va ainsi tout d'abord parce que les acteurs n'ont pas toujours une connaissance explicite, réflexive des raisons qui guident leurs conduites ou leurs interprétations, comme D. Yanow le montre à propos des valeurs et des croyances : « values and meanings are often known tacitly, rather than explicitly. We typically do not speak to one another about our values and beliefs in everyday encounters in the post office or on the street (e.g., "Hello, I'm Michael and I value freedom and individuality"), or if we do, we often present what we think we believe or value, or think we ought to value, or what we would like the other person to perceive as our value, yet these may not be the values we act out »<sup>163</sup>. La deuxième partie de l'argumentation de D. Yanow nous amène à un point essentiel : quand un acteur discourt sur les raisons de son action, il ne décrit pas ses « véritables » raisons (au sens où nous l'entendons) mais les motifs publics qu'il croit ou prétend<sup>164</sup> servir, motifs qui lui sont fournis par le cadre symbolique général qui définit l'espace des motivations légitimes. De fait, si l'on écoute les discours publics des acteurs locaux, les seules motivations qui les animent sont le *désir de développer un territoire*, de *connecter des réseaux*, de *promouvoir une identité ouverte sur le monde*, etc. Ces verbalisations ne constituent pas une description de leur expérience des raisons de l'action : elles visent plutôt à *justifier* (auprès d'autrui et parfois de soi-même<sup>165</sup>) leur conduite en l'inscrivant sous des motifs publics légitimes (conduites qui ont elles-mêmes été mises en forme afin d'être justifiables de l'application de ce type de motif général). Même dans le cas où les acteurs ont conscience des raisons de leur interprétation (i.e. quand celle-ci résulte d'un calcul conscient), ils n'ont donc pas nécessairement intérêt à les divulguer publiquement, notamment quand elles risquent de ternir la face<sup>166</sup> que les acteurs projettent dans l'interaction en mettant en avant les intentions illégitimes que les motifs publics masquent.

Il est vrai que ces contraintes pèsent en priorité sur l'expression publique des objectifs : l'entretien, en tant qu'il constitue une situation d'interaction privée, qui

---

<sup>163</sup> Yanow (D.), *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>164</sup> Mills (C.W.), « Situated actions and vocabularies of motive » in *American Sociological Review*, 5, 1940.

<sup>165</sup> Mills (C.W.), *Ibid.*

<sup>166</sup> Goffman (E.), *Les rites d'interaction*, Paris, Editions de Minuit, 1974.

respecte certaines clauses de confidentialité, peut favoriser les confidences. Comme le note D. Yanow, « the emphasis is on collective and public, rather than private, practices. Indeed, verboten goals may be the subject of private conversations out of “public” hearing »<sup>167</sup>. Cependant, la plupart du temps, les raisons de l’usage du cadre doivent être reconstruites, explicitées par l’analyse à partir de la comparaison des interprétations et de leurs points d’achoppement (qui révèlent les enjeux de ces conflits) : de fait, les conflits d’interprétation constituent la manifestation indirecte des conflits entre les intérêts, valeurs, croyances et sentiments particuliers qui sont mis en forme (et donc pour partie modifiés) dans ces interprétations. Même les « confidences » des acteurs, toujours sujettes à caution, doivent se révéler cohérentes avec les interprétations qu’ils défendent.

Notre travail d’enquête sur le terrain nous a ainsi permis de mettre en lumière à la fois les raisons et les objectifs implicites qui animent les entrepreneurs d’action publique, en même temps que les difficultés auxquelles ces entreprises sont exposées. Les raisons qui guident les entrepreneurs dans leur usage du cadre d’action publique (*policy*) sont d’ordre politique (*politics*) : il s’agit alors pour eux de créer les conditions d’un échange politique nouveau autour de l’action publique territoriale (**Chapitre 2**). Les entrepreneurs de l’action publique utilisent donc le cadre du développement comme un « mythe d’action publique » (*policy myth*) si on entend par là comme D. Yanow non pas un ensemble d’idées fausses mais des idées motrices capables d’influer sur la réalité des interactions, et notamment de contenir (*to contain*) les contradictions sociales : « policy and organizational myths are very much part of cotemporary life with their inherent contradictions and incommensurable values. They allow us to maintain public silence about those contradictions »<sup>168</sup>. Les entrepreneurs de l’action publique comptent sur ce mythe, sur les objectifs consensuels qu’il met en avant (le développement, l’animation, le promotion de l’identité locale), sur ses normes qui valorisent le consensus et l’ouverture, pour surmonter des contradictions localisées d’intérêts et de valeurs (entre Etat et autonomistes, entre groupes socioéconomiques, entre secteurs) afin d’atteindre un « objectif implicite » : celui d’étendre, sur ces bases symboliques nouvelles, l’échange politique autour de l’action publique à de nouveaux acteurs (et ainsi trouver de nouveaux soutiens électoraux ou encore, dans le cas basque,

---

<sup>167</sup> Yanow (D.), *Op. Cit.*, 1996, p. 197.

<sup>168</sup> Yanow (D.), *Ibid.*, 1996, p. 204.



transformer des contestataires en alliés de l'Etat). Dans la mesure où cet objectif est à la fois habilité et publiquement masqué par l'objectif général (le développement territorial par l'action publique), les transformations du cadre opérées par les entrepreneurs constituent des fabrications politiques (un cadre d'action publique étant secrètement détourné en cadre politique).

Cependant ces fabrications sont « vulnérables » (**Chapitre 3**). D'abord parce que certains groupes se révèlent *réfractaires* (au sens biologique du terme, « qui ne réagit pas à un stimulus »<sup>169</sup>) au cadre qui leur est proposé : certains groupes d'interprétation, du fait de leurs positions et dispositions, ne s'intéressent pas au cadre du développement, ne lui prêtent aucune signification alors même que les entrepreneurs de l'action publique cherchent à les mobiliser. Nous chercherons dans des « effets de situation » les raisons de ce désintérêt pour le cadre, de cette absence d'usage. Cependant, les réceptions réfractaires (contrairement à ce que peuvent laisser penser les analyses qui s'inscrivent dans le paradigme du CSO) ne sont pas les seules à contrarier les projets des entrepreneurs : leurs fabrications sont également vulnérables aux transformations que des groupes d'interprétation font subir au cadre en fonction de leurs propres positions et dispositions. Loin d'apaiser les conflits et d'être l'outil de conciliation espéré par les entrepreneurs, le cadre devient une arme mobilisée par les acteurs pour faire valoir (en les mettant en forme) leurs intérêts ou leur valeurs et pour critiquer leurs adversaires locaux (et parfois même les entrepreneurs de l'action publique). Autrement dit, la capacité des élus, groupes de valeur et d'intérêt, à investir le cadre que les entrepreneurs leur proposent pour y réintroduire du conflit contrarie, intentionnellement ou pas, le projet pacificateur de ces entrepreneurs.

Au final, notre analyse interprétative met donc en avant les limites de la capacité des entrepreneurs d'action publique à créer, sur la base symbolique du cadre du développement, de nouveaux jeux d'interaction ou d'échange politique qui leur soit favorable car ils ne contrôlent pas les interprétations du cadre par les autres acteurs locaux. De sorte que si le jeu local change (car de nouvelles ressources cognitives et normatives apparaissent), il ne change jamais totalement comme les *entrepreneurs du changement* l'avaient prévu.

---

<sup>169</sup> Source : Petit Robert.

**PREMIERE PARTIE**

**LA FORMATION D'UN NOUVEAU**

**CADRE D'ACTION PUBLIQUE :**

**LA GRAMMAIRE DU**

**DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**

## CHAPITRE INTRODUCTIF

# LE MODÈLE GRAMMATICAL DES « CITÉS »

---

Comprendre les performances des entrepreneurs localisés de l'action publique de développement suppose de cerner avec précision le cadre qu'ils actualisent. Nous parlerons de « cadre du développement territorial » pour désigner le système de normes, de prescriptions, de rôles légitimes qui est associé à la poursuite de cette valeur. Ce cadre, né dans les années 70 chez les théoriciens du développement local, et qui associe participation et développement a servi, via la médiation de la DATAR, de base cognitive et normative pour la construction de politiques contractuelles par l'Etat (les contrats de pays dès les années 70, la politique de pays ou de quartier aujourd'hui) mais également par les collectivités locales (les politiques territoriales menées par les régions et les départements). Les services de l'Etat (cf. la figure du préfet ou du sous-préfet animateur) et plus récemment des collectivités (avec la création de « missions territoires » dans de nombreux Conseils généraux et régionaux), mais également les nouveaux professionnels de l'animation (cabinets d'experts engagés pour encadrer les démarches de diagnostic et de projet, chargés de mission locaux tels les animateurs de pays) ont joué un rôle central dans la diffusion de ce cadre au niveau local.

Ce cadre s'organise autour de ce que C.W. Mills appelle un motif, i.e. un mot qui désigne un objectif socialement considéré comme recevable et légitime : le développement local. Autour de ce motif, le cadre dessine un ensemble complexe de normes organisationnelles (c'est-à-dire des procédures qu'il *faut* suivre pour atteindre l'objectif socialement défini comme désirable) qui permettent de mettre en forme les situations. Pour décrire cette forme, nous avons utilisé le modèle grammatical des « cités ». Rappelons que le cadre n'est pas conçu ici comme ce qui détermine l'action (sa cause) mais comme ce qui, actualisé dans l'action, manifeste son intelligibilité et sa

légitimité<sup>170</sup> : nous rechercherons les explications de l'usage du cadre dans les dynamiques des interactions situées que nous explorerons dans la seconde partie de cette thèse. Par conséquent, quand nous parlons de motif du « développement local », nous ne prétendons pas avoir identifié la cause ou le but de l'action mais bien plutôt la forme de bien commun qui justifie publiquement l'action.

---

<sup>170</sup> Trom (D.), « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, pp.31-49.

## Section 1

# Le développement local comme motif public d'action

---

Nous considérons le *développement local* comme un « motif » au sens de C. Wright Mills<sup>171</sup>. Ce dernier ne s'intéresse pas aux motifs en tant qu'ils constitueraient des causes de l'action que le chercheur pourrait utiliser dans ses explications mais comme à des mots (*words*) que les acteurs sociaux utilisent dans les rapports qu'ils font sur leurs actions et leur projet d'action. Ces rapports, nous dit Mills, et les motifs qu'ils utilisent, remplissent une fonction sociale : ils visent à justifier l'action auprès d'auditoires (soit pour les y associer, soit pour répondre à une critique ou une demande d'explication). De ce point de vue, la vocalisation de motifs ou de « raisons d'agir »<sup>172</sup> ne constitue pas une description de l'état intérieur d'un individu qui expliquerait l'action, mais bien plutôt un acte public, dirigé vers les autres, distinct de l'action qu'il vient appuyer. L'énonciation d'un motif est donc moins une explication de l'action sociale qu'un acte social d'un autre type : « We need not to treat an action as discrepant from its verbalization, for in many cases, the verbalization is a new act. In such cases, there is not a discrepancy between an act and "its" verbalization, but a difference between two disparate actions, motor-social and verbal »<sup>173</sup>.

Mills met en avant « l'efficacité » des motifs : ils produisent des effets sur l'interaction et alimentent des stratégies de mobilisation. Ainsi : « When they appeal to others involved in one's act, motives are strategies of action. In many social actions, others must agree, tacitly or explicitly. Thus acts often will be abandoned if no reason can be found that others will accept. Diplomacy in choice of motive often controls the diplomat. Diplomatic choice of motive is part of the attempt to motivate acts for other

---

<sup>171</sup> Wright Mills (C.), « Situated actions and vocabularies of motive » in *American Sociological Review*, vol. 5, 1940, p.904-913. Cf. également Field (D.), « Critique of a classical paper : C.W. Mills, Situated action and vocabularies of motive », in *Medical Sociology News*, Vol. 25, n°3, 1999, source : <<http://medsocbsa.swan.ac.uk/MSN/MSN993F/MSNN993critiq.htm>>

<sup>172</sup> Anscombe (G.E.M.), *L'intention*, Paris, Gallimard, 2002.

<sup>173</sup> Wright Mills (C.), *Op. Cit.*, p.907.

members in the situation. Such pronounced motives undo snarls and integrate social actions. Such diplomacy does not necessarily imply intentional lies. It merely indicates that an appropriate vocabulary of motives will be utilized – that they are condition for certain lines of conduct »<sup>174</sup>. Ces actes langagiers, quand ils sont produits par les promoteurs d'une action, viennent la qualifier et la présenter comme adaptée à la situation. Ainsi l'énonciation d'un motif peut renforcer une action en suscitant l'accord ou l'adhésion de « nouveaux alliés »<sup>175</sup> pour cet acte : « the vocalized expectation of an act, its « reason » [...] may strengthen the act of the actor. It may win new allies for his act »<sup>176</sup>. A l'inverse, imputer des motifs illégitimes à des adversaires peut permettre d'affaiblir leur position.

Cependant, dire que les motifs sont efficaces suppose que ceux qui produisent les actes linguistiques d'imputation et les auditoires auxquels ils s'adressent partagent un même « vocabulaire de motif », entendu comme un répertoire de motifs socialement acceptés par un groupe social à un moment t. Autrement dit, les motifs constituent des institutions sociales propres à des groupes humains. Ils sont, dans cette perspective, intrinsèquement sociaux et leur vocalisation manifeste un ordre normatif qui définit situationnellement les raisons d'agir « normales » ou « légitimes ». En ce sens, on peut dire que les motifs ne sont pas propres aux individus (des objets *privés*) : ils constituent plutôt des ressources *publiquement* disponibles pour justifier ou critiquer l'action. Le but d'une sociologie centrée sur les motifs, ou plutôt sur la motivation de l'action en tant qu'acte à part entière, est d'identifier les liens, construits historiquement, qui unissent des situations ou des groupes sociaux à des vocabulaires de motifs spécifiques (ces liens étant des constructions sociales, certains disparaissent et d'autres naissent avec le temps) : « What is needed is to take all these terminologies of motive and locate them as vocabularies of motive in historic epochs and specified situations »<sup>177</sup> ; « the variables is the accepted vocabulary of motives, the ultimates of discourse, of each man's dominant group about whose opinion he cares. Determination of such groups, their location and character, would enable delimitation and methodological control of assignment of motives for specific acts »<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Wright Mills (C.), *Op. Cit.*, p.907.

<sup>175</sup> Wright Mills (C.), *Op. Cit.*, p.907.

<sup>176</sup> Wright Mills (C.), *Op. Cit.*, p.907.

<sup>177</sup> Wright Mills (C.), *Op. Cit.*, p.913.

<sup>178</sup> Wright Mills (C.), *Op. Cit.*, p.910.

Le questionnement sur l'efficacité des actes linguistiques déplace l'interrogation traditionnelle sur la sincérité des acteurs (donnent-ils les véritables raisons de leur action ?) vers une exploration des ressources à la disposition des personnes, dans une société et un contexte donnés, afin de justifier leur actes : « Of course, since motives are communicated, they may be lies ; but, this must be proved. Verbalizations are not lies merely because they are socially efficacious. I am here concerned more with the social function of pronounced motives, than with the sincerity of those pronouncing them »<sup>179</sup>. Ainsi, de ce point de vue, le « développement local » fait partie intégrante du « vocabulaire de motifs » de notre société au sens où cette « raison d'agir » est considérée par l'ensemble des acteurs sociaux comme acceptable et légitime (Qui est, de nos jours, contre le développement local ?). Agir pour le *développement du territoire*, c'est bien agir et surtout agir pour le bien commun. Or, selon G. E. M. Anscombes<sup>180</sup>, « le bien » (comme « le mal ») est précisément ce qui vient qualifier une raison comme étant de fait une « raison d'agir ».

Cependant si, dans la perspective de Mills, les motifs sont « habilitants »<sup>181</sup> (au sens où ils peuvent mobiliser pour l'action), ils sont également contraignants pour les conduites. Refuser de donner un statut causal aux motifs ne revient pas ainsi à leur dénier toute influence sur l'action réelle en les réduisant à un habillage discursif. Ainsi, comme le note C. Wright Mills, l'anticipation des justifications qu'il faudra produire dans le futur peut agir comme une contrainte normative pour l'action : « motives are accepted justifications for present, future, or past programs or acts. To term them justification is *not* to deny their efficacy. Often anticipations of acceptable justifications will control conduct. (« If I did this, what could I say ? What would they say ? ») Decision may be, wholly or in part, delimited by answers to such queries »<sup>182</sup>. C'est précisément ce type de contrainte que D. Trom relève quand il s'interroge sur le dispositif du « disclaimer » : « Ainsi dans le domaine de la mobilisation, les motifs produits à l'appui des performances prennent en compte les conséquences anticipées de la conduite projetée. Ils revêtent alors la forme de justifications pour des programmes d'action ou pour des actes présents, passés et futurs. En particulier, les agents anticipent

<sup>179</sup> Wright Mills (C.), *Ibid.*, p.907.

<sup>180</sup> Anscombes (G.E.M), *L'intention*, Paris, Gallimard, 2001.

<sup>181</sup> Giddens (A.), *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1997.

<sup>182</sup> Wright Mills (C.), *Ibid.*, p.907.

les interprétations possibles de leur action, surtout lorsqu'ils présupposent qu'elle va générer une situation problématique. C'est ce que montre le dispositif du « disclaimer » qui tente de désamorcer à l'avance des doutes possibles ou des jugements négatifs probables portant sur une conduite intentionnelle. Les agents déjouent ainsi, dans un espace borné par l'anticipation de l'acceptable, les réactions potentielles à leur conduite »<sup>183</sup>.

Ceci signifie que si l'acte d'invoquer un motif comme le « développement local » peut renforcer l'action lancée par un acteur, il soumet également sa conduite à l'évaluation critique : les acteurs, s'ils veulent éviter d'être dénoncés, doivent mettre en forme leur action de telle manière que leur conduite apparaisse comme justifiable. Le motif raccroche ainsi la conduite à des normes (*lign up conducts with norms*) que les acteurs doivent respecter parce qu'ils sont confrontés à la nécessité de produire des actions justifiables, c'est-à-dire de « les accomplir de façon à ce qu'elles puissent se soumettre à une épreuve de justification »<sup>184</sup>. Cependant la sociologie de Mills, tournée vers l'exploration des motifs reste relativement muette sur les normes auxquelles ces motifs sont raccrochés : elle privilégie l'étude des vocabulaires des situations au détriment de l'étude de leurs grammaires. La sociologie de L. Boltanski et L. Thévenot nous est ici d'un grand secours en ce qu'elle a précisément pour objet de cerner le type de contrainte que l'impératif de justification fait peser sur la mise en forme des conduites et des situations : elle nous fournit un modèle grammatical qui nous permet d'explorer plus avant le cadre du développement.

---

<sup>183</sup> Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et vocabulaire de motifs » in Cefaï (D.), Trom (D.), dir., *Les formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS, 2001, p.99-134.

<sup>184</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 199, p.54.



## Section 2

# Du vocabulaire des motifs à la grammaire des situations

---

En tant que « motif », le « développement local » renvoie donc à des normes d'interaction. Afin d'identifier les règles de mise en forme situationnelle associées à cette forme de « bien commun » nous avons mobilisé le modèle des *cités* qui met en avant les contraintes communes de construction qui pèsent sur tous les ordres légitimes.

De fait, L. Boltanski et L. Thévenot<sup>185</sup> ont créé le modèle des cités pour rendre compte du fait que la conduite humaine est sujette à évaluation, cette évaluation renvoyant à des représentations du « bien commun » : les choses, les individus et les actes étant, dans chaque *cité*, ordonnés, via un principe d'équivalence commun, selon la manière dont ils contribuent au bien de tous. La possibilité pour un discours ou une conduite de susciter l'accord, l'adhésion voire la mobilisation repose donc sur la capacité des individus à produire des arguments et des actes qui se tiennent (i.e. qui résistent à la critique) en prenant appui sur des éléments de la situation pour relier l'action (passée, présente ou future) à un principe de justice. Le problème est qu'il peut exister à un moment *t* dans une société plusieurs<sup>186</sup> formes de justice (l'emploi de ce terme renvoie ici à la qualification des actes en fonction de leur contribution au bien commun) ou *cités*, déterminant des types de bien commun et d'équivalence différents. Il est vrai que la justification (l'inscription de l'action sous un motif) est souvent induite par la situation dont la configuration ou l'agencement (présence de certains « objets » - ou pas - par exemple) rend plus ou moins pertinente ou possible la référence à telle ou telle grammaire. Cependant, il existe une multitude de situations troubles où la présence d'êtres et d'objets relevant d'ordres normatifs différents rend la mobilisation de

---

<sup>185</sup> Cf. Boltanski (L.), *L'amour et la justice comme compétence*, Paris, Métailié, 1990 ; et Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991 ; ainsi que Boltanski (L.), Chiappello (E.), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

<sup>186</sup> Ces formes de justice, qui sont des formes historiques ou si l'on préfère des construits sociaux, ne sont pas non plus en nombre illimité du fait des contraintes qui pèsent sur la construction de tout ordre légitime. Cf. infra, dans la description du modèle, la double contrainte qui pèse sur toutes les cités.

plusieurs principes possibles (ce qui débouche soit sur des conflits, soit sur des performances symboliques établissant des compromis). La compétence normative des individus s'exprime donc dans la capacité à passer, en fonction des situations, d'un ordre à un autre.

Les travaux de L. Boltanski et L. Thévenot nous offrent donc une grille de lecture (le modèle des *cités*) qui nous permet de modéliser, à partir des résultats de l'enquête de contenu réalisée selon les principes de la méthode ARO, l'ordre normatif « accroché » au motif public d'action (ou à la *valeur*) « développement territorial ». Cet ordre définit un ensemble de règles de mise en forme qu'il faut suivre pour construire une action recevable, traçant une frontière entre les conduites légitimes et les actes illégitimes. A ce titre, il peut être mobilisé soit pour construire une action justifiable soit pour critiquer<sup>187</sup>, remettre en cause une action (le dispositif de justification est également un dispositif de critique et de « mise à l'épreuve »). Cependant, la grammaire de justification que nous allons décrire ne constitue qu'un répertoire supplémentaire dans la panoplie des entrepreneurs d'actions publiques et plus largement des acteurs sociaux : à ce titre, ils peuvent être amenés, en fonction de leur situation, à arbitrer en faveur d'autres grammaires ou à combiner le cadre du développement avec d'autres registres disponibles.

## Sous-section 1

### Exposition du modèle grammatical

---

L. Boltanski et L. Thévenot ont élaboré un modèle qui permet de décrire et d'analyser le type de grammaire qui nous intéresse, modèle que nous avons repris dans notre analyse, et que nous allons maintenant présenter brièvement.

Selon ces deux auteurs, les grammaires de justification orientées vers le bien commun ou « cités » satisfont des contraintes de construction communes, contraintes

---

<sup>187</sup> La Grammaire du Développement Territorial fournit ainsi un certain nombre de motifs considérés comme illégitimes, motifs que l'on peut imputer à d'autres acteurs pour signifier un écart entre leur conduite et ce que les normes situationnelles exigent : « *chercher le tiroir-caisse ou la subvention sans définir de projet global* », « *privilégier l'intérêt personnel ou communal à l'intérêt territorial* », etc.

dont le respect fonde la différence, perçue par les acteurs compétents, entre des jugements reposant sur des valeurs ou grandeurs légitimes et des arguments qui ne permettent aucune montée en généralité. On peut distinguer au départ deux contraintes fondamentales :

- **La contrainte de « commune humanité »<sup>188</sup>** : le fait que l'accord entre les personnes repose sur la reconnaissance commune du caractère juste de la situation, et non par exemple sur la menace de l'utilisation de la violence, implique que la grammaire reconnaisse la capacité de tout membre de la cité à connaître et éventuellement à poursuivre le bien commun. Une grammaire de justification doit donc nécessairement admettre que les individus susceptibles de s'accorder font partie d'un même ensemble et partagent une même capacité à s'élever qui fonde leur commune humanité.
- **La contrainte d'ordre** : une grammaire de justification doit permettre d'émettre des plaidoiries, des jugements et des critiques sur des actes, des choses et des individus en fonction d'un principe d'équivalence qui permet d'ordonner ces actes, choses et personnes en fonction de leur grandeur, c'est-à-dire en fonction de leur contribution (ou leur absence de contribution) au bien commun.

Ces deux contraintes entrent bien évidemment en tension, les personnes étant tout à la fois égales sous un certain rapport (car elles font toutes partie au même titre de l'humanité) tout en étant distinguées sous un autre (la classification en fonction du principe supérieur commun qui étalonne les grandeurs). Ces deux contraintes, ainsi que la gestion de la tension entre elles, sont à la base du déploiement du modèle d'analyse que proposent les auteurs de « De la justification » et les différents éléments de cette grille de lecture, que nous allons brièvement présenter ici (ils sont indiqués en *italique*), s'y articulent.

Conformément à la contrainte de commune humanité, une grammaire de justification orientée vers le bien commun doit poser, comme nous l'avons vu, que les êtres humains partagent une capacité à s'élever vers le bien commun et ainsi entrer en accord sur ce qui est juste en situation. Cette capacité, constitutive, dans la logique de ces grammaires, de la nature humaine, fonde la commune *dignité des personnes*, dignité dont la définition varie d'une grammaire à l'autre.

---

<sup>188</sup> Boltanski (L.), *Op. Cit.*, 1990.

Conformément à la contrainte d'ordre, chaque grammaire possède également un *principe supérieur commun* qui permet de juger les actes<sup>189</sup>, les hommes et les dispositifs selon leur mérite, c'est à dire la manière dont ils participent (ou pas) au bien commun, et ainsi répondent à un impératif de justice. Ce principe permet donc de « faire équivalence »<sup>190</sup> entre les êtres ou les actions jugées : c'est à dire de les comparer en convoquant le principe supérieur commun qui permet de les classer selon un ordre de grandeur qui va du général (les actions orientées vers le bien commun, les individus qui l'incarnent, etc.) au particulier. L. Boltanski et L. Thévenot, au cours de leurs travaux, ont identifié plusieurs types de principes qui fondent des échelles de généralité différentes, comme l'efficacité pour la cité industrielle ou l'impact sur l'opinion dans la cité du renom. Ces échelles permettent de qualifier les êtres selon leur état de grandeur, définissant pour chaque grammaire un *état de grand*, propre à ceux qui, à un moment et dans une situation donnés, incarnent le principe supérieur commun et un *état de petit* qui caractérise ceux qui se rapprochent le plus du pôle « particulier » de l'échelle. La catégorie du modèle nommé *déchéance de la cité* renvoie quant à elle, non aux conduites individuelles qui, sous le rapport du principe d'équivalence, sont qualifiées de « petites », mais à des situations d'ensemble où l'idéal de justice est bafoué, ce qui les place dans la partie inférieure de l'échelle de généralité propre à chaque grammaire. A l'inverse, la *figure harmonieuse de l'ordre naturel* réfère à des situations ou à des formes dans lesquelles la distribution des états se conforme à l'idéal d'équité de chaque cité. Cependant ces formes ne sont pas convoquées dans les discours de justification comme des exemples imaginaires ou idéalisés. Au contraire elles sont invoquées comme des réalités que chacun peut observer et expérimenter, en particulier s'il se laisse conduire par sa « nature » profonde (rappelons que la définition de la nature humaine varie d'une cité à l'autre).

L'antagonisme entre les deux principes fondateurs a amené les auteurs de « De la justification » à introduire dans leur modélisation d'autres « principes », ou ce que nous appellerons, pour rester en accord avec l'image grammaticale, d'autres règles ou types de règles à même de la gérer. Ces règles contribuent à définir de nouvelles catégories du modèle descriptif.

---

<sup>189</sup> Dialectiquement, ce principe permet aussi de justifier un acte, en particulier en le reliant à une motivation légitime.

<sup>190</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991.

Ainsi, si, comme le principe de commune humanité l'implique, tous les êtres sont dotés, du point de vue de toute grammaire morale orientée vers une forme de généralité, d'une même capacité à s'élever vers le bien commun, il est nécessaire que ces grammaires fournissent une raison à même d'expliquer pourquoi tous les individus n'accèdent pas à l'état de grand, et ainsi aux formes de gratification et de reconnaissance sociale qui y sont attachées. Pour préserver la cohérence interne de leur modélisation ainsi qu'entretenir la pertinence d'une classification entre les êtres dans chaque cité, L. Boltanski et L. Thévenot recourent à l'hypothèse dite de « *la formule d'investissement* » qui associe l'accès à l'état de grand à un sacrifice ou un coût, différent d'une grammaire à une autre, mais résultant toujours du renoncement à un ou des plaisirs particuliers liés à l'état de petit. Les avantages liés à l'état de grand sont donc contrebalancés par des charges, ce qui explique en partie que les individus puissent être placés dans des états différents par rapport à l'échelle particulier-général propre à chaque cité.

De plus, dans la logique de chaque grammaire, si les petits acceptent (ou plus exactement donnent leur accord sur) un ordre qui fait d'eux des « inférieurs » et les prive des avantages liés à l'état de grand, c'est non seulement parce que l'accès à cet état à un coût, mais aussi parce qu'en accédant à cet état, les grands contribuent au bien commun. Ainsi, leur sacrifice est censé contribuer au bien être de tous et donc rejaillir sur les petits. La légitimité de l'état de grand est donc construite, dans ces grammaires symboliques, sur l'inclusion des états : les grands, en accédant au général, réalisent le bonheur des petits. Ainsi, chaque grammaire définit un *rapport de grandeur* qui décrit comment « l'état de grand, parce qu'il contribue au bien commun comprend l'état de petit »<sup>191</sup>. Le principe d'un lien nécessaire entre les états se rajoute, dans le modèle, au principe supérieur commun qui vient les qualifier.

Enfin, le principe de la commune dignité des personnes implique que chaque personne, en ce qu'elle est capable de reconnaître le bien commun, est susceptible de s'élever à tout moment, à condition de faire les sacrifices afférents. Par conséquent, les états ne peuvent être attachés de manière définitive aux personnes. L'ordre établi entre les personnes n'est donc pas stable. Il suppose la tenue régulière d'épreuves au cours desquelles les grandeurs sont réévaluées. Ces épreuves sont des situations,

---

<sup>191</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991, p. 180.

particulièrement conformes dans leur agencement (celui des hommes mais aussi souvent des objets et des dispositifs) au principe supérieur commun, où les individus peuvent juger à l'aide de preuves qui ne laissent, dans la logique de chaque cité, aucun doute. Chaque grammaire possède ainsi son épreuve modèle, mais aussi un *mode d'expression du jugement* spécifique ainsi qu'une *forme propre*<sup>192</sup> de *l'évidence*, qui permet de reconnaître les preuves.

A ces règles de grammaire qui permettent de qualifier l'état des personnes, des choses et des actes tout en garantissant leur commune appartenance à l'humanité se rajoute un vocabulaire propre qui finit de former le langage spécifique à chaque cité ou ordre de légitimité. Chaque cité dispose ainsi d'un *répertoire des sujets*, d'un *répertoire des objets et des dispositifs* ainsi que d'un ensemble de verbes exprimant *les relations entre les êtres* considérées comme naturelles, ou de manière équivalente, comme légitimes. Ce vocabulaire permet d'identifier et de désigner en situation les choses qui comptent, les individus importants ainsi que les actions dignes d'être accomplies en vertu du principe commun qui fonde la cité. Ces répertoires sont mobilisables pour produire des justifications ou des discours de mobilisation à même de contribuer à la définition d'une situation comme relevant d'un certain ordre normatif (celui du cadre du développement) en s'appuyant sur la désignation d'objets et de sujets présents dans cette situation.

## Sous-section 2

### Description du corpus

---

Pour construire et présenter notre grammaire, nous nous sommes intéressés à la littérature abondante qui fleurit depuis le début des années 90 sur le thème des « territoires », des « projets » et « des partenariats de développement ». Nous avons utilisé cette littérature, non comme des éléments d'analyse, mais comme un objet d'étude à part entière.

---

<sup>192</sup> Chaque cité a ainsi sa définition de la preuve objective, i.e. celle qui ne souffre aucune contestation dans la logique propre à chaque grammaire et s'impose à tous (et donc à toutes les *subjectivités*).

Les entretiens exploratoires avec des entrepreneurs localisés d'action publique de développement nous ont permis d'identifier les « manuels »<sup>193</sup> qu'ils utilisaient ou avec lesquels ils s'étaient formés<sup>194</sup>. Ces ouvrages constituent de véritables guides de conduite directement adressés aux « acteurs locaux », notamment aux animateurs de pays et aux élus<sup>195</sup>. Ces guides<sup>196</sup> pour l'action, dont l'édition est souvent financée par des organismes ou programmes d'action publique (principalement la DATAR et le programme LEADER), contribuent de fait à diffuser une nouvelle morale destinée à réorienter la manière de considérer l'action publique et à engendrer de nouvelles pratiques.

La volonté pédagogique des auteurs de ces « manuels » ou de ces « guides » les amène à déployer dans le détail la grammaire de l'ordre normatif lié aux situations de type « projet de territoire ». Le niveau d'explicitation de la norme est ainsi beaucoup plus élevé dans ces manuels, qui entendent contribuer à la diffusion des bonnes pratiques de gouvernement ou plutôt de « gouvernance »<sup>197</sup> locale, que dans la plupart des discours d'acteurs locaux in situ. En effet, il est rare que ces acteurs remontent dans leur argumentation jusqu'aux principes qui fondent la légitimité de leur action, surtout s'ils supposent que leurs auditeurs sont capables de reconnaître voire d'approuver l'ordre normatif qu'ils « performant » dans un acte de parole<sup>198</sup>.

---

<sup>193</sup> Boltanski (L), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>194</sup> Cf. introduction.

<sup>195</sup> Les ouvrages sélectionnés se présentent ouvertement comme des guides adressés à ces acteurs. Pour exemple, citons l'introduction d'un de ces manuels : « le présent guide pratique vise à aider les élus locaux (et naturellement tous leurs collaborateurs) à acquérir une part de [la] connaissance dans le domaine du projet de territoire » (Source : Rigaldies (B.), *Le projet de territoire*, Paris, Edition du Papyrus, 1996).

<sup>196</sup> Le lecteur trouvera en annexe un « guide » méthodologique (plus succinct que ceux que nous avons étudiés) édité par la DATAR.

<sup>197</sup> Le terme « gouvernance » ne renvoie pas directement ici au concept de nature descriptive parfois utilisé en science politique mais à sa récupération dans le langage politique courant qui a transformé cette modélisation en un modèle à suivre pour l'action publique « moderne ». Il s'agit là d'un exemple du phénomène que A. Giddens a décrit sous le nom de « double herméneutique » : les éléments d'un répertoire scientifique (pour ce qui concerne le développement local, celui des politistes, des urbanistes et des géographes) créés pour décrire une réalité deviennent un élément de la réalité décrite (ou du moins des discours produits par les individus étudiés pour l'expliquer et la légitimer). Cf. Giddens (A.), *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987.

<sup>198</sup> Ce qui était le cas la plupart du temps lors des entretiens de recherche en tête à tête où l'enquêteur était perçu comme étant du « bon côté » de la norme, i.e. sensible à une gestion « moderne » des problèmes publics.

Les livres qui ont servi à la constitution de cette grammaire sont répertoriés dans le **tableau 1.1**. Ce dernier reprend ce que nous avons appelé le « corpus restreint », c'est-à-dire l'ensemble des 10 guides d'action, conçus par des experts et destinés aux élus, aux animateurs, et aux acteurs sociaux, que nous avons étudiés. Il faut noter ici que l'application à ces guides du modèle grammatical défini par L. Boltanski et L. Thévenot produit un « effet de lissage » propre à toute modalisation : les voix particulières des auteurs disparaissent derrière la construction d'un schème général, masquant alors la singularité de chaque texte (même si le corpus était, comme nous l'avons déjà noté, particulièrement homogène, les guides ne parlent pas tous *exactement* de la même chose et *exactement* de la même façon). Comme toute modélisation, la grammaire ainsi construite constitue non pas le reflet d'une réalité empirique mais une représentation simplifiée de celle-ci où les nuances disparaissent : elle constitue un dispositif analytique qui fonctionne par *généralisation* et *idéalisation*, au sens que ce terme prend dans l'expression type-idéal (elle ne s'applique textuellement et intégralement à aucun manuel).

Ces guides de mises en oeuvre font explicitement référence à des ouvrages plus généraux sur le développement local : ces derniers sont inscrits dans le **tableau 1.2**. Ce deuxième corpus, que nous avons appelé « corpus élargi », est beaucoup plus hétérogène que le premier : il comprend des ouvrages écrits par des experts mais également des livres produits par des scientifiques, en particulier par des géographes et des économistes spécialisés en aménagement du territoire, voire par des philosophes. Les ouvrages scientifiques ont été consultés en tant que les experts qui conçoivent les guides y empruntent des concepts, conçus à l'origine comme descriptifs ou analytiques, pour les transformer en concepts normatifs. C'est le travail expert, et lui seul, qui transforme l'énonciation d'observations ou d'analyses en énonciation de « choses à faire ». Citer des ouvrages scientifiques dans le corpus élargi ne signifie donc pas, pour nous, leur dénier tout intérêt analytique mais plutôt pointer un phénomène de type « double herméneutique »<sup>199</sup>. Si ces ouvrages ont été compulsés, ce n'est pas parce qu'ils participent directement de l'énonciation d'un ordre normatif, mais parce qu'ils ont été utilisés en ce sens par des experts. Leur étude permet ainsi de mieux comprendre l'origine conceptuelle, ainsi que les sources de légitimation, du discours expert. Certains

---

<sup>199</sup> Cf. note supra sur la notion de gouvernance.



de ces ouvrages nous ont aidé ponctuellement dans la construction et la présentation de notre grammaire (en particulier, dans les cas où les guides s’y référaient de manière très forte) : quand c’est le cas, ils sont cités en tant que *source* (i.e. des objets d’études) pour les distinguer des ouvrages que nous utilisons d’un point de vue analytique.

Corpus restreint
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), dir., <i>La charte de territoire : une démarche pour un projet de développement durable</i>, Paris, La documentation française, 1997.</li> <li>▪ LEADER (cellule d’animation), <i>Impliquer la population dans le développement local</i>, Bruxelles, Dossier Leader, 1993.</li> <li>▪ LEADER (cellule d’animation), <i>Le diagnostic de territoire et le montage d’un projet de développement</i>, Bruxelles, Dossier Leader, 1994 (1).</li> <li>▪ LEADER (cellule d’animation), <i>La conduite du projet local</i>, Bruxelles, Dossier Leader, 1994 (2).</li> <li>▪ Leurquin (B.), <i>La France et la politique de pays : les nouveaux outils pour le développement et l’aménagement des territoires</i>, Paris, Syros, 1997.</li> <li>▪ Logié (G.), <i>L’intercommunalité au service du projet de territoire</i>, Paris, La découverte et Syros, 2001.</li> <li>▪ Mazel (O.), Vazard (P.), Werber (K.), <i>Construire un projet de territoire, du diagnostic aux stratégies</i>, CLCBE, Paris, Edipro DAFU, 1997.</li> <li>▪ Moulin (O.), dir., <i>Les contrats de plan état-région</i>, Paris, La documentation française, DATAR, 2001.</li> <li>▪ Portier (N.), <i>Les pays</i>, Paris, La documentation française, DATAR, 2001.</li> <li>▪ Rigaldies (B.), collab. : Chappoz (Y.) <i>Le projet de territoire</i>, Paris, Edition du Papyrus, 1996.</li> </ul>

**Tableau 1 : Présentation du corpus bibliographique (corpus restreint)**

## Corpus élargi

- Allen (B.), Bonetti (M.), Conan (M.), *Développement social urbain, stratégies et méthodes*, Paris, L'harmattan, 1991.
- Balligand (J.P) et Macquart (D.), *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1990.
- Berthome (J.), Merçoirot (J.), *Planification du développement local*, Paris, Ministère de la coopération, 1990.
- Blakely (E.J.), *Planning local economic development. Theory and practice*, Londres, Sage Publications, 1989.
- Calame (P.), *Un territoire pour l'homme*, Editions de l'Aube, 1994.
- Clément (F.), Tjoelker (T.), *Gestion stratégique des territoires*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Deffontaines (J-P.), Prod'homme (J-P.), *Territoires et acteurs du développement local : des nouveaux lieux de démocratie*, Editions de l'aube, 2001.
- Delfau (G.), *Le retour du citoyen*, Editions de l'aube, 1994.
- Di meo (G.), *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Economica, 1991.
- Guigou (J.L.), *Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation Française, 2000.
- Giguère (S.), dir., *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris, OCDE, 2001.
- Houée (P.), *Les politiques de développement rural*, INRA, Paris, Economica, 1996.
- Jambes (J.P), « Pays, réseaux et territoires en projet » in HEGOA, n°19, cahier du SET, Pau, Editions de l'UPPA, 1996.
- Le Boterf (G.), *L'ingénierie des compétences*, Paris, Ed. d'Organisation, 1999.
- Logié (G.), *La coopération intercommunale en milieu rural : un outil de développement*, Paris, Syros, 1992.
- Lorthiois (J.), *Le diagnostic local de ressources*, Lusigny sur Ouche, Editions W, 1996.
- Mengin (J.), Masson (G.), *Guide du développement local et du développement social*, Paris, L'harmattan, 1989.
- Planque (B.), *Innovation et développement régional*, Paris, Economica, 1983.
- Plassard (F.), *Du global au local : vers une économie de projet*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Poulle (F.), *L'aménagement intercommunal de l'espace : l'expérience du Parc naturel régional du Lubéron*, Paris, Syros, 1996.
- Rapeaud (M.), *Espace de solidarité, bassins de vie et de pays*, Paris, CES, 1995.
- Teisserenc (P.), *Les politiques de développement local*, Paris, Economica, 1994.
- Vachon (B.), Coallier (F.) collab., *Le développement local, théorie et pratique : réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Boucherville, Editions Gaétan Morin, 1993.
- Veltz (P.), *Des territoires pour apprendre et innover*, Editions de l'Aube, 1994.
- Veltz (P.), *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.
- Viard (J.), *La société d'archipel ou les territoires du village global*, Editions de l'Aube, 1994.
- Werner (K.), Thomas (J.N.), *Territoires à construire : observer et agir pour le développement*, Paris, STU et villes et territoires, 1994.

Tableau 2 : Présentation du corpus bibliographique (corpus élargi)

## Conclusion

---

A l'aide de la grille de lecture utilisée dans *De la justification* et que nous avons appliquée à ce corpus, nous allons, dans un premier temps dessiner les contours de la grammaire qui est mobilisée par les entrepreneurs d'action publique de développement pour mettre en forme leur action en situation. Ce n'est que dans un second temps que nous comparerons la Grammaire du Développement Territorial (ou GDT) ainsi déterminée aux cités déjà construites par L. Boltanski, L. Thévenot et E. Chiapello afin de déterminer dans quelle mesure cette nouvelle forme de justification de l'action publique et de ceux qui la mènent (en tant qu'ils incarnent, à un moment donné, le bien commun) s'insère dans un cadre social beaucoup plus large (celui de la cité du projet), ce qui assure aux actions publiques qui actualisent ce cadre une certaine résonance dans le champ social.

## CHAPITRE 2

# L'AXIOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT

## TERRITORIAL : L'ORDRE DE L'ANIMATION

---

Nous avons appliqué aux résultats de notre enquête sur le corpus de manuels, réalisée selon les principes de la méthode ARO, la grille de lecture proposée par L. Boltanski et L. Thévenot dans « De la justification ». Cette grille de lecture fournit un modèle commun applicable à tout système normatif qui, au nom de la poursuite d'un bien commun, fait peser un certain nombre de contraintes sur la mise en forme d'une action afin qu'elle apparaisse comme légitime. Chacun de ces systèmes, nous disent en substance L. Boltanski et L. Thévenot, repose sur une série de classifications et de catégories qui exposent la structure formelle des relations sociales légitimes : chaque grammaire offre ainsi des répertoires de rôles (« le répertoire des sujets »), de dispositifs (« le répertoire des objets et des dispositifs ») et, in fine, d'actions et de relations (« les relations naturelles entre les êtres »). Ces relations, qui sont d'abord des relations de *connaissance* et de *reconnaissance* (chaque grammaire induit une modalité de connaissance qui permet de reconnaître ce qui est légitime, évident - « la forme de l'évidence »), sont également des relations *d'ordre* : les actes, les hommes et les choses sont hiérarchisés en fonction de leur contribution au bien commun, mesurée à l'aide d'un « principe supérieur commun ». Chaque grammaire identifie donc des « grands » et des « petits », la légitimité des « grands » venant précisément de leur capacité à faire des sacrifices (« formule d'investissement ») pour contribuer au bonheur des « petits » (« rapport de grandeur »). Pour prouver leur grandeur, les êtres s'appuient non seulement sur des discours mais également sur les « dispositifs » qui constituent autant « d'épreuves » au cours desquelles un jugement (« mode d'expression du jugement ») est porté sur la qualité des êtres. Ces grammaires mettent également en avant un modèle idéal de société (« la figure harmonieuse de l'ordre naturel ») ainsi qu'un modèle

repoussoir (« la déchéance de la cité »). Enfin, l'ensemble de cette structure formelle de relation est légitimé par « naturalisation »<sup>200</sup>, i.e. stabilisé par un principe qui situe son fondement en dehors du champ de ce qui est déterminé socialement. En effet, ces grammaires ne se présentent pas comme de simples conventions sociales, que la volonté des hommes pourrait réformer ou abolir, mais comme des « institutions »<sup>201</sup>, c'est-à-dire des principes naturels. Ainsi, chaque grammaire sociale s'appuie sur une définition de l'homme qui met en avant une ou plusieurs de ses capacités « naturelles » : la convention que constitue le principe supérieur commun est fondée par référence ou par analogie à une « nature humaine » (« la dignité des personnes »).

En utilisant le modèle que nous venons de décliner, nous avons pu constituer une grammaire à même de décrire les règles qui permettent de générer des discours de justification et pratiques prétendant à une valeur « générale » dans les situations que nous avons étudiées. C'est à l'exposition de cette Grammaire du Développement Territorial (**GDT**), nouvelle forme de légitimation de l'action publique, que nous allons maintenant nous consacrer.

Rappelons qu'il ne s'agit pas ici de remettre en cause les principes qui fondent cette grammaire mais de dessiner les contours de l'ordre normatif qu'elle permet de convoquer ou d'invoquer. Pour ce faire, nous excluons toute critique et garderons à tout moment une perspective descriptive, ce qui ne veut pas dire que nous adhérons (ni d'ailleurs, que nous sommes opposés) à la définition du monde et, plus précisément, de l'action publique que la GDT propose. Les termes, empruntés à notre corpus bibliographiques et à nos entretiens et qui font, selon nous, partie du vocabulaire propre à cette grammaire apparaissent en *italique*, les citations, quant à elles, sont en **bleu-gris**.

---

<sup>200</sup> Douglas (M.), *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte, 1999, p. 68.

<sup>201</sup> Douglas (M.), *Ibid.*

## Section 1

# Le principe supérieur commun : l'animation

---

Dans la grammaire du projet de territoire, le principe d'équivalence générale qui permet de juger et de mesurer la grandeur des actes, des individus et des objets est *l'animation*. Un acteur est grand s'il contribue à *l'animation* du partenariat qui porte le projet. Un dispositif<sup>202</sup> est utile, un projet individuel pertinent<sup>203</sup> s'ils contribuent à *animer* le territoire, s'ils génèrent de *l'engagement*. Il faut comprendre ici *l'animation* comme la capacité à impliquer et à associer des individus et des institutions à la constitution et à la réalisation d'un projet de territoire. *L'animation* passe par la connexion ou mise en relation d'acteurs socialement et/ou physiquement distants dans des réseaux de partenaires ainsi que par la recherche constante, dans l'échange et le dialogue, de conciliations et de solutions consensuelles entre acteurs connectés afin d'éviter tout conflit.

Dans la logique de la GDT, *l'animation*, en ce qu'elle permet l'émergence de *projets*, contribue au *développement* du territoire. La plasticité de la notion de *développement*<sup>204</sup> permet de désigner des projets de toutes sortes (touristiques, culturels, industriels, etc.) comme contribuant au bien commun, de sorte que pratiquement tout le

---

<sup>202</sup> Ces dispositifs et objets qui contribuent à l'animation du territoire en favorisant la *connexion*, *l'échange* et le *débat* entre les êtres comme les *réunions*, l'organisation en *équipe*, les *moyens de communication* seront décrits dans le répertoire des objets.

<sup>203</sup> Le projet *porté* par l'individu s'intègre alors au projet de territoire grâce à un travail d'animation : « le projet individuel d'un acteur peut devenir une partie constitutive du projet territorial défini à l'échelle d'un territoire. Il appartient alors aux animateurs du développement d'identifier les éléments qui permettraient de fédérer des projets individuels et sectoriels en un projet du territoire. Dans tel espace, le projet du territoire est celui du pays, dans tel autre, le projet du territoire fédère un ensemble de projets de pays et favorise l'émergence d'un sentiment d'appartenance » (Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p.56). La démarche est *ouverte* aux projets *diffus* des *acteurs du territoire*. En effet, la démarche de projet cherche à maximiser les ressources (en terme *matériels* mais aussi *immatériels* : idées, connaissances, projets) en étendant le réseau partenarial. Dans le monde tel que le voit la GDT, les ressources sont attachées à des personnes : on parle alors de *personnes-ressources* (cf. infra).

<sup>204</sup> Le développement est, dans la GDT une notion particulièrement sous-déterminée. Elle y désigne de manière générique un accroissement de l'activité sur le territoire concerné, quelle que soit la nature de cette activité (touristique ou industrielle, publique ou privée, économique ou culturelle, etc.). Cette sous-détermination donne à cette notion, et par extension à la GDT, un champ d'application particulièrement vaste (i.e. elle est potentiellement mobilisable pour justifier de nombreuses actions).

champ de l'action publique peut être ressaisi sous le vocable du développement et être formulé et justifié dans la grammaire que nous sommes en train de décrire.

Cependant, le principe de *l'animation* n'est pas séparable des formes qui lui donnent son sens. En effet, on ne peut parler d'animation tout court : la formule « X contribue plus à l'animation qu'Y » appellera toujours un complément d'information répondant à la question « qu'est-ce qui est animé ? ». Dans nos manuels, trois types de formes sont convoquées pour assurer ce complément d'information : on parle alors d'animation du *territoire*, d'animation de la démarche de *projet*, d'animation du *partenariat*. Pourquoi ces trois formes, caractéristiques de la grammaire décrite<sup>205</sup> (le *territoire*, le *projet*, le *partenariat*), amènent-elles, selon ces manuels, à valoriser la capacité d'animation ? Parce que, comme nous allons essayer de le montrer maintenant, le territoire comme le projet (de fait, le territoire est toujours *en projet*<sup>206</sup>) réclament tous deux, afin d'être construits et menés à bien, la mobilisation et la coopération d'un *réseau* de partenaires évoluant dans des univers et des espaces différents.

## Sous-section 1

### La transversalité du projet

---

Le *projet* est, dans cette grammaire, un dispositif *global* qui transcende les frontières entre les institutions, les administrations et les collectivités locales ainsi que celles existant entre les champs d'activité. Le projet *associe* des hommes politiques, des administratifs, des membres de la société civile qui évoluent dans des espaces sociaux variés et à des échelles différentes (locale, régionale, nationale, européenne). Le projet, qui se moque des institutions (et des barrières qu'elles construisent entre les hommes) et fait fi des distances qui éloignent les êtres, repose sur l'établissement de *connexions* et de *relations* entre des individus ou des dispositifs, permettant ainsi l'échange et le débat

---

<sup>205</sup> Ces trois formes s'imposent comme les plus légitimes et les plus pertinentes dans le monde réticulaire dans lequel nous vivons selon cette grammaire : le réseau est la forme d'organisation naturelle entre les hommes, les réseaux se constituent autour de projets qui donnent sens à l'implication des hommes, la définition d'un territoire permet la réactivation ou la création de réseaux locaux (cf. infra). Dans la logique de la GDT, ces formes sont celles que devrait prendre l'action publique orientée vers le développement local **en toute situation**.

<sup>206</sup> Cf. infra.

autour du projet. Le projet n'est pas une forme finie, il est une *dynamique* qui passe par la recherche perpétuelle de nouveaux contacts à même de l'enrichir. La démarche se traduit donc par la constitution d'un *réseau de partenaires* toujours ouvert à de nouvelles connexions (i.e. ouvert aux possibilités d'extension). Le réseau ignore les formes classiques de hiérarchie que connaissent les institutions et qui freinent la prise de parole des « petits » : ici, tout individu a l'occasion d'exprimer son point de vue et de montrer ainsi la compétence ou la connaissance qui fait sa valeur. *L'animateur* sait susciter cette parole et renonce au privilège de parler à la place des autres. Plutôt que de pouvoir ou de gouvernement local, on préfère parler de *gouvernance* pour désigner la nouvelle forme de « decision making » que les élus doivent selon cette logique adopter : la décision politique ne doit plus être l'apanage de seuls élus mais le fruit d'une négociation avec les éléments de la société civile concernés par le problème ou le projet.

Dans la GDT, les acteurs s'impliquent et s'engagent quand ils *entrent en contact, établissent des relations, rencontrent* d'autres acteurs qui veulent générer et mener à bien un *projet* de territoire en franchissant les frontières spatiales et sociales qui les séparent. La diversité des acteurs impliqués, le fait qu'ils évoluent dans des sphères d'activité distinctes (politiques, administratives, économiques, etc.) et dans des lieux différents, constituent une source de *richesse* pour le projet. Elle permet non seulement d'accéder à une multitude de moyens (financiers, techniques) sur et en dehors du territoire mais aussi de croiser les *idées*, les *compétences*, les *projets* et ainsi d'identifier des *synergies* et d'élargir *l'horizon* des partenaires et par ricochet du projet.

Cependant l'engagement dans le projet (ou i.e. l'implication dans le partenariat) n'a aucun caractère obligatoire. Par opposition aux *citoyens*<sup>207</sup> qui ont, non seulement le droit mais le devoir de voter, les *acteurs* du territoire sont libres de s'engager (ou pas) dans la démarche. Ainsi, les objets et les hommes qui contribuent à susciter et entretenir l'engagement et à développer le réseau sont-ils particulièrement valorisés dans cette grammaire.

De plus, les projets sont par nature transitoires : ils ne mobilisent les partenaires que le temps de leur élaboration et de leur actualisation. Ces dispositifs ont un *horizon temporel* dans lequel s'inscrivent les objectifs qui doivent être réalisés au terme de la démarche. Une fois le projet achevé, les acteurs locaux doivent s'engager dans un

---

<sup>207</sup> Le terme « citoyen » renvoie à une autre grammaire de justification : la cité civique.



nouveau projet de territoire, c'est-à-dire susciter de nouvelles connexions, intégrer de nouveaux partenaires ou solliciter différemment les anciens afin de créer les conditions d'un échange constructif et ainsi continuer à animer le territoire dont le *développement* dépend du maintien constant du débat et de la réflexion locale entre partenaires. Ce maintien de *l'animation* se traduit à travers la succession des projets dans le temps qui démontre l'existence d'une *dynamique* territoriale. Ceux qui contribuent, d'un projet à un autre, à entretenir cette dynamique font la preuve de la constance de leur grandeur, selon les critères de la GDT.

## Sous-section 2

### Projets et territoires

---

Dans les manuels que nous avons consultés pour décrire cette grammaire, les projets sont des projets *territorialisés*. Distinguer le territoire du projet est une chose difficile voire impossible car, dans cette logique, le territoire est lui-même un projet, ce que traduit d'ailleurs l'utilisation indifférenciée (i.e. dans des contextes semblables) des deux expressions *projet de territoire* et *territoire de projet*<sup>208</sup>. En effet, le territoire ne renvoie pas dans cette grammaire à un « déjà là » mais à un objet à *construire*, à *développer*, en *projet*<sup>209</sup>. Ce sont les partenaires, réunis en réseau, qui ensemble

---

<sup>208</sup> Conformément à la logique de la GDT, le *territoire de projet* est un espace *d'animation*, de *médiation* et de *participation* pour l'ensemble de *acteurs locaux* réunis en partenariat : « Les pays doivent être considérés comme des « *territoires de projet* » dont la logique n'est pas *d'administrer*, d'exercer des compétences de *gestion* et encore moins de lever l'impôt [cf. Déchéance de la cité]. Selon l'expression consacrée, un pays se particularise par des « *missions* », à savoir des tâches *d'animation*, *d'impulsion*, de *coordination*, tout en s'appuyant sur les différentes institutions qui le constituent pour traduire, *en mobilisant leurs compétences respectives*, les orientations de la charte élaborée en commun. L'originalité du pays est ainsi de pouvoir rassembler une grande variété d'organismes, de personnes (morales ou physiques) intéressées par le développement et l'aménagement d'un territoire. Elus locaux, conseillers généraux et régionaux, parlementaires, chefs d'entreprises, proviseurs de lycées, représentants de chambres consulaires, d'organisations agricoles, de syndicats de salariés, de groupements d'employeurs, d'offices de tourisme, d'associations culturelles, éducatives, sociales, de missions locales, de fédérations d'usagers, de caisses d'allocations familiales, d'offices HLM... sont autant d'institutions et d'acteurs invités à s'inscrire dans ces démarches *participatives* » (Source : Portier (N.), *Les pays*, Paris, La Documentation française, 2001, p. 12)

<sup>209</sup> Comme l'explique la citation suivante, le projet de territoire ne renvoie pas à une réalité physiquement présente mais « à venir » : « A la différence des projets de l'aménageur, de l'architecte, de l'ingénieur, la notion de projet territorial n'est pas physique. Elle procède avant tout de l'action *prospective* : regarder

*définissent* et *délimitent* le territoire, *réactivent* ou *construisent* un *sentiment d'appartenance* ou une *identité* en mobilisant des références géographiques, culturelles, linguistiques mais aussi économiques. Ce sont toujours les partenaires du développement qui *construisent* une *vision de l'avenir du territoire* qui devient la visée du projet. Comme tout projet, le *territoire de projet* (ou *projet de territoire*) est le produit de la volonté transformatrice des acteurs qui entrent en relation pour former un réseau à même de le construire et le porter. Comme tout projet, il est aussi une forme transitoire comme nous allons le montrer maintenant.

Dans cette grammaire, la référence à des formes permanentes (géographiques, culturelles, etc.) est problématique. En effet, dans la GDT, le territoire de projet ne doit pas être déterminé par l'histoire et la géographie mais être *défini* par des acteurs en *concertation* : « Patrimoine, identité culturelle, singularités paysagères ou topographiques ne sont pas exclus des éléments à considérer mais doivent être confrontés et même subordonnés aux pratiques de nos concitoyens en matière d'habitat, d'emplois, de loisirs, d'usage des équipements et services collectifs. En définitive, des *arbitrages* sont nécessaires et c'est aux acteurs locaux [...] qu'il revient de proposer un périmètre de pays, d'en justifier les contours [...] »<sup>210</sup>. Cependant, ces formes permanentes peuvent être mobilisées en tant qu'elles peuvent contribuer à développer la participation des acteurs locaux et leur implication à la démarche en favorisant l'émergence d'un sentiment d'appartenance ou en le renforçant. Ainsi, l'identification à l'espace commun, créée ou revivifiée par la démarche, donne un sens à l'engagement individuel et permet de rapprocher les acteurs du territoire en surmontant les frontières (communales, cantonales, voire départementales ou régionales quand le territoire est « à cheval » sur plusieurs régions ou départements) et les barrières sociales (rivalités politiques, secteurs d'activités différents, etc.) établies entre eux. « La *solidarité identitaire réactivée* »<sup>211</sup> devient alors un atout dans la construction du partenariat car elle permet d'impliquer et de dynamiser un maximum d'acteurs locaux. De ce point de vue, les références géographiques, historiques et culturelles mobilisables afin de construire ou d'entretenir un sentiment d'appartenance constituent donc des *ressources*

---

devant, imaginer l'avenir, affronter l'inconnu, choisir un contenu. Le projet territorial est *dynamique* et *permanent* » (Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 57).

<sup>210</sup> Source : Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 10

<sup>211</sup> Source : Leurquin (B.), *La France et la politique de Pays : les nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires*, Paris, La découverte et Syros, 1997, p. 52.

(et non des fins en soi) pour la construction et l'animation du territoire ainsi que la poursuite du projet.

Mais, d'un autre côté, l'attachement au territoire représente un danger pour les partenaires qui risquent de se fermer à toute transformation ou évolution ainsi qu'à toute influence extérieure. L'identification au territoire peut dégénérer en *isolationnisme* ou en *repli sur soi* (cf. les formes de déchéance de la cité) avec pour conséquence la fermeture des acteurs locaux aux apports des partenaires extérieurs. Dans la GDT, les références historiques et géographiques ne doivent pas contribuer à figer le territoire dans une définition issue du passé, y compris en ce qui concerne ses frontières. « Le territoire ne correspond pas à une définition normée : c'est un espace *non figé* qui est en *évolution constante* et qui rassemble des éléments dont *l'hétérogénéité et la diversité* sont une marque de *richesse*. Le territoire est sans cesse *en construction* même si la référence à la géographie, à l'histoire et aux éléments culturels est omniprésente. *Un projet de territoire n'est jamais achevé*. Le territoire est d'abord un « *espace voulu* » plutôt qu'un espace hérité ou imposé »<sup>212</sup>. Dans la GDT, le territoire est donc bien une forme transitoire, soumise à des évolutions : ainsi l'émergence d'un nouveau projet prenant la suite du précédent peut remettre en question la définition et la délimitation du territoire. De fait, le territoire n'existe dans cette logique que par la volonté de partenaires qui l'identifient et le reconnaissent<sup>213</sup> au cours de l'élaboration du projet. On pourrait dire que ce sont les individus qui *participent* à la *démarche de projet*, qui animent, au sens étymologique de « douer de vie » ou « d'insuffler la vie à », le territoire. La *réflexion collective* qu'ils mènent leur permet *d'identifier* le territoire, de mettre à jour ce qui fait sa *cohérence* et aussi ce qui fait sa *diversité*, ses *atouts* et ses *handicaps*. Dans la GDT, le territoire, son identité et son avenir sont *révélés ou construits* par la réflexivité des acteurs.

Pour récapituler, nous pouvons dire que *l'animation* suppose l'établissement et l'entretien de *relations* entre des êtres sous la forme d'un *réseau* ouvert de *partenaires*, relations qui permettent l'émergence et l'accomplissement dans le *débat* et la *négociation* de *projets de territoire* qui se succèdent dans le temps : c'est donc la capacité à établir ou susciter des connexions (rentrer en contact) et à les faire fructifier

---

<sup>212</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), dir., *La charte de territoire : une démarche pour un projet de développement durable*, Paris, La documentation française, 1997, p. 30.

<sup>213</sup> Par exemple, en sélectionnant de manière concertée les éléments issus de la réalité et du passé à même de créer une identité et en écartant d'autres.

(assurer des conditions qui permettent un échange constructif entre partenaires et évitent le conflit) qui fondent dans cette grammaire la grandeur des choses et des hommes. C'est la capacité à animer (et non pas diriger) un *projet de territoire* en favorisant l'intégration et la *participation* des acteurs locaux<sup>214</sup>, à susciter une *dynamique* dans le cadre d'un *partenariat élargi* (y compris aux acteurs extérieurs au territoire), à servir de *médiateur* entre partenaires et ainsi permettre leur *dialogue*, qui fait le grand. Les objets et dispositifs qui soutiennent, favorisent ou alimentent la connexion, l'échange entre les êtres accèdent eux-aussi à la grandeur car ils contribuent à l'animation qui débouche sur des projets.

---

<sup>214</sup> « Animation : (1972) méthodes de conduite d'un groupe qui favorisent l'intégration et la participation de ses membres à la vie collective » (source : Petit Robert, 2000).

## Section 2

### La grandeur de l'engagement (dans le projet)

---

La qualification de la grandeur propre à cette grammaire repose sur la notion *d'engagement*. Pour qualifier l'état d'un individu dans la GDT, il faut se référer à la qualité de son engagement dans le projet ainsi qu'aux engagements qu'il a su éventuellement susciter chez d'autres individus (capacité d'animation).

#### Sous-section 1

##### S'engager

---

Le « grand » de cette grammaire est donc d'abord celui qui *s'engage* ou *s'implique* dans la construction et la réalisation du projet de territoire. Il est *motivé, dynamique* et *disponible*. Surtout, il apporte un plus à la démarche et à la réflexion de par les *qualités, compétences* et *connaissances* attachées à sa personne. Ainsi selon B. Rigaldies, « le groupe pilote [du projet] » devra être constitué de « douze à quinze personnes :

- *connaissant* bien le territoire, et attachées à sa réussite ;
- exerçant des responsabilités professionnelles, politiques ou associatives démontrant leurs *qualités personnelles* ;
- *volontaires* pour consacrer *ponctuellement du temps* (l'équivalent de deux à quatre journées sur un délai de quatre à six mois) afin de participer à une démarche méthodique d'élaboration d'un projet pour le territoire ».<sup>215</sup>

Le grand est animé par un désir de *changement* qui l'amène à envisager la transformation de son environnement à travers le projet : il « *invente et modifie, en partenariat, son cadre de vie, en fonction de ses besoins et de ses souhaits*. Il est un

---

<sup>215</sup> Source : Rigaldies (B.), *Le projet de territoire*, Paris, Editions du Papyrus, 1996, p. 61

entrepreneur actif de la vie collective et participe pleinement à la construction de son avenir »<sup>216</sup>.

## Sous-section 2

### Se projeter

---

Mais la motivation et le désir de changement ne suffisent pas à décrire ce qui qualifie l'état de grand dans la GDT. L'implication dans la démarche suppose que l'individu s'engage dans un double travail de projection, à la fois dans l'espace (le territoire) et dans le temps (le futur). La projection dans l'espace implique que l'individu mette en avant l'intérêt du territoire avant celui de sa commune ou de son secteur d'activité par exemple. Mais cet intérêt territorial est conçu comme « à venir » : il s'incarne dans « l'image de la situation que l'on pense atteindre<sup>217</sup> » située dans un *horizon temporel* (celui de la projection : *le territoire à 10 ans, à 20 ans, etc.*), image déterminée par les acteurs et experts réunis en partenariat. Ainsi, dans cette grammaire, le grand est d'abord celui qui sait s'écarter ou est d'emblée à l'écart (cf. infra la valorisation de la *neutralité* de l'expert extérieur) des intérêts *immédiats* dont la poursuite se ferait au mépris du futur du territoire. L'implication dans le projet prend alors la forme d'un engagement moral saisi comme un *devoir d'avenir vis-à-vis des générations futures* qui doivent disposer d'un territoire conforme à leurs attentes. De fait, l'accès à l'Etat de grand implique « d'accepter et respecter l'obligation de toujours accorder la priorité aux actions qui confortent le projet d'avenir »<sup>218</sup>.

Le grand, dans cette grammaire, est donc animé par la volonté de se représenter *clairement l'avenir*, de comprendre les *évolutions internes et externes* qui conditionnent le futur du territoire afin de mieux envisager les actions à mener pour le *redynamiser*, afin, aussi, de se fixer des objectifs *ambitieux mais réalistes*. « La phase de connaissance et de compréhension du territoire est essentielle. Elle exige la mise en pratique des deux *vertus* que sont la *clarté* et le *réalisme*. La clarté est une vertu car le

---

<sup>216</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 125.

<sup>217</sup> « Projet : image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre » (source : Petit Robert 2000).

<sup>218</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 68.

choix des facteurs descriptifs dominants, déjà en soi un *engagement*, s'oppose à l'acceptation d'une présentation complexe de la situation qui serait une sorte d'échappatoire en face de la démarche. De même, le réalisme est une vertu car les choix des facteurs-clefs d'évolution et leur hiérarchisation, qui répondent aux enjeux (que les actions correspondantes soient ou non engagées) ressentis comme majeurs pour l'avenir, correspondent aussi à un engagement ; à l'opposé, ces mêmes choix effectués sans réalisme pourraient s'interpréter comme des actes peu responsables (« pour moi les *avantages immédiats*, après moi le déluge ! »)<sup>219</sup>. Le réalisme passe donc par *l'anticipation* et l'analyse de l'environnement ou du contexte : « Pour être réaliste, il faut en même temps évaluer l'ambition de changement en fonction du contexte sociologique et institutionnel local et du rythme du changement possible »<sup>220</sup>.

Cependant, dans cette grammaire, l'anticipation du futur ne passe pas uniquement par l'utilisation d'instruments de prévision tels que les probabilités et les statistiques (comme c'est le cas dans la cité industrielle<sup>221</sup>). La vision de l'avenir n'est pas non plus le résultat d'une intuition individuelle (comme dans la cité inspirée<sup>222</sup>), de même que le territoire n'est pas entièrement défini par la tradition (comme il le serait dans la cité domestique<sup>223</sup>). Au contraire, le grand n'accède à la compréhension du territoire et de son avenir, ainsi que des actions à y mener, qu'en *mobilisant* et *consultant* un *réseau* de partenaires en interaction (ce qui n'exclut pas, bien au contraire, que ces réseaux incluent des êtres dont le grand recherche à exploiter les intuitions ou des experts dont le grand attend des modélisations, mais en tant que *personnes-ressources* parmi d'autres pour construire et mener le projet). La capacité de projection du grand (dans le temps et dans l'espace) dépend donc fortement de la qualité et de la diversité des *compétences* qu'il arrive à *mobiliser* dans le partenariat du projet de territoire, et de sa capacité à les *exploiter*, à les *coordonner* et les *synthétiser*. Le grand se doit donc de disposer de certaines qualités : la *curiosité* qui l'amène à s'intéresser aux idées de ses partenaires, une capacité à *s'approprier* les idées des autres, une faculté de *mobilisation* qui lui permet de susciter l'engagement de nouveaux partenaires et l'émergence de nouvelles idées et de nouveaux projets.

---

<sup>219</sup> Source : *Ibid.*, p. 51,52.

<sup>220</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), dir., *Op. Cit.*, p. 156.

<sup>221</sup> Cf. Chapitre 3.

<sup>222</sup> Cf. Chapitre 3.

<sup>223</sup> Cf. Chapitre 3.

### Sous-section 3

## La curiosité et l'ouverture comme qualificatifs de la grandeur dans la GDT

---

Le grand est donc *curieux* : il est toujours en quête *d'informations*, de *données*, de *statistiques* pouvant nourrir *l'analyse* du territoire mais surtout *d'idées* pour alimenter le projet. Ces idées, il les *trouve* ou les *suscite* chez ses *partenaires* (*acteurs locaux, experts, agents de développement, partenaires extérieurs*<sup>224</sup>) conçus comme autant de *personnes-ressources* pour le projet. Le grand est donc toujours à *l'écoute* de ses partenaires dont il *analyse* et *synthétise* les apports et les contributions et dont il *coordonne* les projets.

Ainsi, « le bon déroulement de la démarche est assuré par un animateur dont le profil doit présenter trois caractères essentiels :

- Le goût de *l'analyse*, c'est à dire la curiosité favorisant la *recherche de nouvelles données* propres à préciser ou approfondir la connaissance acquise
- La capacité de *synthèse*, c'est-à-dire le besoin de sélectionner les données les plus importantes pour approcher une meilleure compréhension, tout en cultivant toujours le *doute* sur la compréhension acquise ;
- Le talent de la *communication*, c'est-à-dire celui de l'écoute attentive et objective, et la prise en compte de l'information reçue, celui aussi de *l'animation* qui stimule la formulation d'opinions ou de souhaits réfléchis, et qui favorise l'émergence de solutions de consensus ». <sup>225</sup>

Le grand dans la logique de la GDT doit donc aussi savoir *communiquer*. Cependant le terme *communication* est pris ici dans un sens spécifique : il ne faut pas confondre, dans cette grammaire, « la communication et la simple diffusion de l'information, la promotion et la publicité »<sup>226</sup>. En effet, « communiquer, c'est aussi *savoir écouter et tirer profit des messages reçus* »<sup>227</sup>. La *compétence* de

---

<sup>224</sup> Nous reviendrons sur ces catégories dans le répertoire des sujets de cette grammaire.

<sup>225</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 60.

<sup>226</sup> Source : LEADER, *La conduite du projet local*, Bruxelles, AEIDL, 1994 (2), p. 32.

<sup>227</sup> Source : *Ibid.*, p. 32.



*communication*<sup>228</sup> qui fait partie des éléments qui fondent la grandeur dans la GDT suppose à la fois une capacité à s'exprimer et à *diffuser* des messages et une capacité *d'écoute* et *d'ouverture* aux autres.

Ainsi, le grand *s'approprie* et *synthétise* les idées et les informations issues du partenariat et du débat local afin d'en *tirer profit* pour le projet : « La démarche suppose une bonne maîtrise du débat par les responsables locaux qui *s'approprient* les informations et le contenu des discussions »<sup>229</sup>. Il lui faut « repérer des projets et des idées, les initiatives qui vont nourrir le projet »<sup>230</sup>. Pour cela, il n'hésite pas à rechercher la compétence, la connaissance ou l'expertise là où elles se trouvent au mépris des frontières et des distances qu'elles soient spatiales (mobiliser des *experts* européens, faire appel à *l'expérience* d'animateurs d'autres territoires) ou institutionnelles (outrepasser les frontières entre administration, collectivités locales et société civile).

#### Sous-section 4

#### Savoir impliquer les autres dans le projet

---

Cependant, dans la GDT, le grand, afin de recueillir et exploiter les idées, doit être doté d'une capacité à *mobiliser*, à générer de l'engagement chez les partenaires potentiels. En effet, le grand de cette grammaire n'est pas seulement celui qui a su s'engager et s'impliquer dans le projet, mais aussi celui qui est capable de *susciter l'engagement des autres*. Sa *capacité* à ouvrir le partenariat à de nouvelles *ressources* ou à de nouveaux *partenaires* (à *jeter des ponts* entre les *organismes* et les êtres) fait sa valeur. Le grand de cette grammaire se doit d'être *pédagogue* : sa mission est de « *préparer le terrain*,

---

<sup>228</sup> Cette compétence fait l'objet dans les manuels étudiés de définitions très précises, axées à la fois sur la capacité à émettre et celle à recevoir les messages (dans l'exemple qui suit la recherche du *feed-back*) : « pour bien communiquer il faut : 1) savoir ce que l'on veut dire, formuler des messages pertinents ayant un *contenu informatif riche* et une *force de conviction*, définir les buts recherchés ; 2) définir le public cible de chaque message ; 3) pour chaque public, chaque but visé, chaque message, choisir soigneusement le canal de communication (écrit, oral, audio-visuel,...) ; 4) avoir un calendrier de communication prévoyant des temps forts ; 5) prendre soin d'évaluer l'efficacité des messages afin de les améliorer, *rechercher un feed-back* de la part des publics cibles [...] » (Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 32).

<sup>229</sup> Source : Logié (G.), *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, La découverte et Syros, 2001, p. 221.

<sup>230</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 145.

ouvrir les esprits »<sup>231</sup> au projet de territoire. Son talent de communicateur lui permet de mobiliser de nouveaux partenaires et d'entretenir la *motivation* et la *confiance* à l'intérieur du partenariat. En effet, « une bonne communication interne améliore [...] la *qualité des relations* au sein de l'équipe du projet comme avec les partenaires. Elle est essentielle au maintien d'un niveau élevé de *motivation*. Une bonne communication externe [...] favorise la *mobilisation* en faveur de son action. Elle inspire *confiance* aux bénéficiaires du projet et plus généralement à la population ; elle permet de *jeter des ponts* entre l'équipe de projet et d'autres organismes ; elle facilite une bonne connaissance par le plus grand nombre des objectifs poursuivis et des actions conduites »<sup>232</sup>.

Il sait aussi *fédérer* les *forces vives* du territoire autour du projet. De plus, il recherche *l'implication* de partenaires extérieurs au territoire : experts qui apporteront leur analyse, institutions qui apportent un soutien technique et financier (L'Europe, la Région, le Département). Le grand impulse de la *vie*, du *débat* afin de faire émerger *un sens à l'action collective*. Il suscite l'émergence de la *réflexion collective* mais aussi celle des idées et des *projets individuels* qui pourraient *enrichir* le projet collectif.

Il aide ainsi les acteurs du territoire, les partenaires, et les experts à « entrer dans une logique *d'information, participation* et *d'animation*, où leur plus-value ne sera pas un traitement de chiffres laborieusement récoltés, mais l'appui à *l'expression collective* d'un projet de territoire »<sup>233</sup>. Autrement dit, le grand n'est pas un chef au sens hiérarchique, il est celui qui *associe* les individus, les amène à s'engager dans un échange d'où sortira, avec son aide, une vision commune du futur du territoire. Il « favorise la plus large *participation* des acteurs du territoire aux démarches d'analyse qui conduisent à une compréhension partagée, puis à la détermination en commun des options qui construisent le projet d'avenir »<sup>234</sup>. Le grand doit savoir susciter l'initiative et l'engagement, associer aux débats tous les partenaires sans imposer des solutions toutes faites. En effet, « il ne s'agit pas seulement de dire aux habitants ce que quelques responsables éclairés ont concocté avec intelligence pour eux, mais de les inviter à prendre leur place dans l'élaboration d'une charte dont ils seront les *acteurs*. Il s'agit

---

<sup>231</sup> Source : *Ibid.*, p. 145.

<sup>232</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 32.

<sup>233</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 259.

<sup>234</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 68.

donc moins ici de dire comment faire une fois pour toute, que de *donner envie de faire à tous et d'inventer partout* »<sup>235</sup>.

Le grand s'engage à *faire vivre* les nouveaux lieux de *débat* et de *participation*, ouverts à toutes les forces politiques, administratives, civiles, sans *cloisonnement*, comme les *Conseils de Développement* dans le cadre de la politique de pays : « Comment faire pour que ces nouvelles instances soient *vivantes* ? Cette bataille est la nôtre aujourd'hui [sous entendu, celle des animateurs de territoire. Nous dirions, suivant notre grille de lecture, qu'il s'agit de la bataille des grands dont la grandeur se révèle dans la capacité à animer - faire vivre - de telles instances] »<sup>236</sup>.

Le grand exprime aussi sa capacité à s'engager et à engager les autres dans le cadre de *groupes* qu'il anime : des *groupes de réflexion* (phase d'élaboration du projet), de *suivi* (phase d'actualisation du projet) ou d'*évaluation* (phase où se dessine, dans l'analyse de l'accomplissement du projet finissant, le projet suivant).

## Sous-section 5

### Etre à l'écoute : la capacité de médiation

---

Le grand de la GDT ne dirige donc pas la démarche de manière autoritaire : il se met à *l'écoute* des autres. *Tolérant*, il reconnaît les *différences* et la multiplicité des *intérêts* qui parfois s'affrontent sur un même territoire. Il laisse ces divergences s'exprimer lors des débats et recherche des solutions dans le *consensus*. Le grand fait office de *médiateur* entre, d'une part, les attentes parfois contradictoires exprimées dans le débat local et, d'autre part, entre ces attentes localisées et les exigences/souhaits des partenaires extérieurs comme l'Etat ou l'Europe. *Acteur transitionnel*<sup>237</sup>, il est capable de faire le pont entre le *local* et le *global*, le territoire et l'espace qui l'entoure : il

---

<sup>235</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 209.

<sup>236</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 256.

<sup>237</sup> Selon G. Di Méo, l'acteur transitionnel est à la fois *endogène* (relié au territoire, d'où il vient ou où il habite) et *allogène* (il connaît l'extérieur où il a acquis des compétences - formation, diplôme - et s'est fait des *relations*). Selon cet auteur, cette double caractérisation fait de ces acteurs les moteurs du développement local par excellence : ils importent les méthodes et la compétence acquises « à l'extérieur » (innovation), font jouer leurs relations extra-locales, sont ouverts au changement, etc. (source : Di Meo (G.), *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Economica, 1991).

connaît la réalité locale mais il dispose aussi de *réseaux* qui le relie à l'extérieur et lui permettent de mobiliser des ressources externes pour le projet territorial. *Modeste* face aux contributions au débat qu'il lui faut écouter et respecter, il sait aussi se montrer *courageux* quand il faut hiérarchiser les attentes et les objectifs en distinguant la poursuite d'avantages immédiats de ce qui participe de la construction d'un futur commun (à moyen ou à long terme). « Tout aussi essentielle est la phase de connaissance et de compréhension des attentes des « utilisateurs » [du territoire]. Les deux vertus qu'elle exige sont la *modestie* et le *courage*. Modestie car il faut savoir ne pas stipuler pour autrui (« faut-il faire le bonheur des gens malgré eux ? »), et courage car il faut savoir prendre le risque de pondérer les attentes en fonction de leur *impermanence* »<sup>238</sup>.

L'état de grand est donc lié à la capacité à assurer un rôle d'intermédiaire ou de *médiateur* que ce soit entre les acteurs locaux ou entre ces acteurs et les institutions extérieures à même d'apporter une aide financière. Le grand doit posséder *l'art du négociateur* : c'est-à-dire être capable « de bâtir des démonstrations convaincantes ; de créer un climat, une *qualité relationnelle*, d'entretenir le désir d'aboutir ; de se garder de toute attitude agressive ou méprisante »<sup>239</sup>.

## Sous-section 6

### La vigilance du grand

---

Toujours sur la brèche et à l'écoute, rien n'est jamais acquis pour le grand de cette grammaire, même une fois le projet lancé : il doit « demeurer *vigilant*, évaluer l'avancement et la pertinence du projet, le réviser lorsque l'exige la compréhension partagée d'une nouvelle situation et d'une nouvelle évolution »<sup>240</sup>. Il doit en permanence « ré-interroger, réexaminer les outils ou méthodes en cours, au regard des véritables besoins et capacités du territoire »<sup>241</sup>. Il est dans l'obligation de constamment

---

<sup>238</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 52.

<sup>239</sup> Source : LEADER, *La conduite du projet local*, Bruxelles, AEIDL, 1994 (2), p. 31.

<sup>240</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 68.

<sup>241</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. cit.*, p. 215.

« *inventer, adapter, comparer* [avec ce qui se passe dans d'autres territoires] ». Le grand garde les yeux ouverts, continue à stimuler la réflexion, à mobiliser les compétences, à rechercher dans l'expérience des autres territoires ce qui peut enrichir le projet local, à tenter des *expériences* (l'importance de *l'innovation*). Il est toujours animé par le *doute* qui l'amène à remettre en question ses méthodes, la pertinence de l'analyse collective ou encore la qualité du projet. Ce doute le pousse à continuer à réfléchir et à susciter la réflexion, à innover, à enrichir sa compréhension de la situation. De fait, le grand de la GDT doit savoir « *cultiver le doute qui seul peut conduire à la compréhension de la situation et de la trajectoire d'évolution d'un territoire* »<sup>242</sup>. Ainsi, le grand, par son travail d'animation permanent, contribue à l'émergence d'idées en continu et prépare ainsi le nouveau projet de territoire qui succédera au projet actuel quand celui-ci aura atteint son horizon (*à 5 ans, à 10 ans, à 15 ans*).

---

<sup>242</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 67.

## Section 3

### La qualification de l'état de petit

---

L'état de petit se définit par rapport à l'ensemble des comportements que la grammaire permet de qualifier de « mauvais » ou « d'indigne » en référence au principe supérieur commun. Cet état peut être décrit en grande partie comme un négatif (au sens photographique) de l'état de grand.

#### Sous-section 1

##### La passivité

---

Ainsi, si l'état de grand se caractérise par l'engagement *volontaire, actif et dynamique* dans la démarche de projet de territoire et la capacité à *l'animer, lui insuffler de la vie*, l'état de petit est d'abord associé à une *attitude de retrait, une apathie*, une absence d'engagement (dans le projet). Le petit, en ignorant ou refusant l'implication dans le partenariat, s'interdit de participer à la construction du devenir du territoire. Il n'accède donc pas à la dignité de *l'acteur* (du territoire), *entrepreneur actif* du projet collectif. Au contraire, on peut désigner sa position en recourant au registre de la *passivité*. Ainsi, le petit « *subit une situation donnée et s'y adapte. Il est un « consommateur » passif des équipements, commerces, services, et se déplace pour les atteindre* »<sup>243</sup>. S'il est passif, c'est d'abord parce qu'il manque de volonté, parce qu'il n'est pas suffisamment animé par le désir du changement. Or sans volontarisme, la démarche partenariale de projet ne peut aboutir : « *avant la méthode [de construction d'un projet de territoire], il y a la volonté partagée de construire le territoire. Sans cette volonté, la méthode ne produit aucun effet durable* »<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 125.

<sup>244</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 209.

## Sous-section 2

### Le manque d'ouverture

---

Le grand, non content d'être dynamique et impliqué, est aussi *ouvert* : *ouvert* aux autres, *ouvert* aux évolutions, au futur. Le petit, lui, est *enfermé* : dans le présent qui l'obsède, dans des *cloisonnements* qui l'isolent des autres, dans des *rivalités* ou des concurrences d'intérêts qu'il n'arrive pas à dépasser en s'ouvrant au partenariat et en tolérant la différence.

Ainsi, dans la GDT, être petit, c'est d'abord vivre dans le présent, dans l'immédiat des intérêts à court terme alors que la grandeur implique dans cette grammaire de la *patience*. Les petits ont la vue courte, ils sont incapables de dépasser l'horizon de leurs *intérêts immédiats* qu'ils tentent de satisfaire dans *l'urgence*. Ils ne peuvent donc pas acquérir une vision d'ensemble du devenir commun. Ils accordent un véritable *privilège au court terme* et recherchent des *avantages immédiats*, le tout sans chercher à se *coordonner* avec les autres. L'enfermement dans le présent est source, dans cette logique, de « petitesse » car il incite à résister aux *changements* nécessaires et aux *évolutions* inévitables (l'acteur économique qui s'accroche à une filière condamnée ou à des pratiques qu'il faudra modifier ; l'élu qui refuse la constitution d'un territoire et s'accroche à son *fief* électoral). Le petit rejoint alors les *forces de résistance* qui s'opposent aux *forces du changement*.

La qualification de « petit » peut être aussi liée, dans la GDT, à l'appartenance à un groupe, une institution, une branche. Est petit celui qui n'arrive pas à se détacher du *secteur* ou du champ (économique, politique, associatif, culturel) dont il fait partie, de la collectivité ou de l'institution qu'il représente pour réellement s'ouvrir au partenariat et envisager des solutions d'ensemble, un projet transcendant à la fois les secteurs et les frontières institutionnelles. Acteur politique, il défend son *fief* ; acteur économique, il défend son *secteur*, le tout au mépris de l'avenir du territoire qui réclame un *projet global*. Même les « acteurs publics (administrations d'Etat, établissements publics, SEM,...) » sont parfois « centrés sur leur propre existence et par la même trop souvent oublieux de leur vocation au service de l'intérêt général »<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 34.

Plus largement, les *rivalités* et les *jalousies* qu'il ressent, les *réflexes d'autodéfense* (par exemple ceux du monde *rural* par rapport à *l'urbain*) qu'il ne peut réprimer, la *méfiance* qu'il éprouve empêche le petit de se livrer en *confiance* au débat entre partenaires, de voir la *diversité* du territoire comme une *richesse* et d'envisager la pluralité des intérêts dans une *complémentarité*. Pour le petit, les acteurs du territoire sont des concurrents et non des partenaires : il est séparé d'eux par des *barrières d'incompréhension et de méfiance*.

L'enfermement du petit dans des logiques institutionnelles ou sectorielles et dans l'immédiateté des intérêts perçus comme concurrents amène à des situations problématiques et à des *gaspillages* qui compromettent l'avenir du territoire. Les auteurs de nos manuels recourent souvent à des exemples pour révéler les effets d'agrégation catastrophiques produits par l'accumulation d'actions isolées et non-coordonnées menées par des petits incapables de se coordonner, de se constituer en partenariat pour conduire un projet commun : « La prolifération des [zones d'activité], quasiment inutiles (on cite 160 000 hectares de zones inemployées en France), constitue même si les intentions de leurs promoteurs élus étaient parfaitement louables, un véritable *gaspillage* des fonds publics, tous ces parcs ayant été largement subventionnés. Et l'on ne peut nier que *l'esprit de concurrence* a été bien souvent la motivation principale de ces investissements, chaque commune désirant posséder « sa zone », pour des raisons électorales tout à fait évidentes »<sup>246</sup>.

La logique des petits, poussée à son terme, ne peut conduire qu'à la « crise des économies locales, caractérisée par l'instabilité, et exacerbée par la *compétition* « sauvage » entre les collectivités locales, génératrice d'une inégalité toujours plus marquée au bénéfice des plus riches qui attirent naturellement l'activité, et au détriment des plus pauvres dont les efforts restent vains »<sup>247</sup>. Ce sont alors « les tendances les plus mauvaises, celles de *l'individualisme* »<sup>248</sup> qui imposent leurs lois, au détriment « des principes de la solidarité »<sup>249</sup> qui s'expriment dans le partenariat (l'ouverture au lien et au débat avec l'autre) et la constitution du projet de territoire.

---

<sup>246</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>247</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>248</sup> Source : *Ibid.*, p. 12.

<sup>249</sup> Source : *Ibid.*, p. 12



### Sous-section 3

#### La logique de guichet

---

En ce qui concerne les élus, la différence entre l'état de petit et celui de grand est couramment exprimée sous la forme de l'opposition entre « *logique de guichet* » et « *logique de projet* ». L'élu, qui, pris par les problèmes immédiats qu'il doit *gérer*, obnubilé par les fonds qu'il peut attirer, et éventuellement par les avantages personnels et politiques (au sens de *politics*) qu'il peut en retirer, est toujours à la recherche du bon *guichet* tout en étant dépourvu de tout projet global de changement à l'échelle d'un territoire fait figure de petit dans la GDT. A contrario, l'élu animateur (le grand élu dans cette grammaire) qui s'oppose, dans la GDT, au *gestionnaire* ou au *notable*<sup>250</sup>, entre dans une démarche d'animation, où il suscite la participation des partenaires multiples et variés à l'élaboration et à la réalisation d'un projet collectif tourné vers le futur : « Les élus aujourd'hui, par la force des choses, mettent un point d'honneur à attirer sur leur territoire les procédures et les financements extérieurs (c'est ce qu'on appelle la *logique de guichet*). Même de cette manière, ils ne sont jamais certains de parvenir à répondre de manière satisfaisante à des demandes de la population dont la satisfaction est souvent jugée immédiatement. La construction du territoire (ce qu'on appelle la *logique de projet*) va faire évoluer la fonction qu'ils assument aujourd'hui, de *gestionnaires* de territoires et de services, en une fonction permanente d'*animateur* et de « *défricheur d'avenir* », au nom de la communauté d'hommes et de femmes dont ils sont les représentants légitimes<sup>251</sup> et avec sa *participation active* »<sup>252</sup>.

---

<sup>250</sup> Le *gestionnaire* (obnubilé par ses dossiers et les problèmes présents, sans vision d'avenir) et le *notable* (attaché à ses privilèges et à un fief, tourné vers le passé) fonctionnent dans la GDT comme des figures de la petitesse attachées à l'activité des élus et qui permettent, par conséquent, de la qualifier négativement (dénonciation).

<sup>251</sup> On voit bien ici que la légitimité civique (celle du représentant élu qui parle « au nom de ») n'est pas suffisante pour fonder la grandeur de l'élu : il lui faut faire *participer* la communauté qu'il représente à la constitution et à la réalisation du projet (cf. infra).

<sup>252</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 208.

## Sous-section 4

### Mal s'engager

---

Etre petit dans cette grammaire, c'est donc d'abord *ne pas s'engager*, rester en dehors du réseau de partenaires qui construit le projet, rester *isolé, enfermé*, coupé du réseau des partenaires solidaires, mais cela peut aussi être mal s'engager ou mal engager les autres. En effet, l'engagement grammaticalement et moralement exigé suppose l'expression de certaines vertus et qualités que le petit néglige. Chercher à retirer des avantages particuliers de son engagement au détriment des autres partenaires constitue ainsi une bassesse qui menace l'existence du réseau et la constitution du projet. « [L'] union librement consentie permet alors de concevoir un projet de développement d'une certaine envergure, à la condition toutefois que chacun des partenaires respecte un code de bonne conduite, garantissant qu'aucun des participants ne cherchera à écraser l'autre à son profit »<sup>253</sup>.

En effet, le grand refuse d'entrer dans des relations de domination ou d'exploitation : au contraire, il recherche dans le partenariat des *solidarités* et des *idées* et pour cela reste à l'écoute des partenaires dont il *tolère et respecte* la différence, et avec lesquels il échange dans le débat en essayant d'organiser des *médiations*. Tout ce qui entrave cette qualité d'écoute, cette ouverture, cette curiosité vers les autres est signe d'une déchéance vers l'état de petit. En effet, c'est faire preuve de petitesse dans cette grammaire que d'essayer d'imposer son point de vue de manière *autoritaire* en évoquant une légitimité supérieure qu'elle soit politique (cf. la cité civique<sup>254</sup>) ou scientifique (cf. la cité industrielle<sup>255</sup>) alors que le projet et le territoire commun ne peuvent émerger que du débat entre les partenaires (extérieurs et intérieurs au territoire). Il est donc petit (car *autoritaire*) dans cette grammaire de chercher à définir le territoire sans consulter les *partenaires* et les *acteurs territoriaux*, en se fondant uniquement sur des statistiques ou des considérations techniques, alors que celles-ci ne sont que des *informations*, des *ressources* qui alimentent le *débat* dans le *réseau des partenaires* ou dans *l'équipe de projet*. B. Leurquin met en garde les *acteurs locaux* contre ce type de

---

<sup>253</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 58.

<sup>254</sup> Pour plus de détails : cf. le chapitre suivant.

<sup>255</sup> Cf. note précédente.

comportement : « Ne vous laissez donc pas imposer par des *technocrates* de passage des « pays » artificiels qui ne seraient pas les vôtres, des « pays » de statisticiens faits autour de villes avec tant de communes, tant d'habitants, tant de lycées, tant de rats laveurs... »<sup>256</sup>.

De manière plus générale, le grand est un *pédagogue* qui ouvre les esprits et éclaire le débat entre partenaires par des analyses claires, évitant un langage trop technocratique et trop technique afin d'assurer à la fois la *participation* de tous les partenaires et l'émergence d'un *sens commun* pour l'action collective. A contrario, les petits se perdent dans des considérations techniques et oublient l'objectif de création, dans le partenariat, d'une vision commune : ils « sont davantage préoccupés par des questions techniques de maîtrise de la *réglementation* et de *gestion* de l'intercommunalité que des questions sur le sens ou l'opportunité de leur action territoriale »<sup>257</sup>.

L'engagé peut aussi pêcher par excès d'enthousiasme. Les idées qu'il propose, les projets qu'il soutient deviennent, par conséquent, *irréalistes* ou *utopiques*, ses propos dépassent largement le cadre de sa *compétence* (alors qu'il devrait savoir où celle-ci s'arrête afin de consulter les partenaires pertinents). Devenu trop sûr de lui, il en oublie le *doute* qui fonde la *curiosité* et le *soucis* du partenariat du grand : il tend vers la logique de l'homme inspiré<sup>258</sup>, illégitime (si elle n'est pas bornée dans le partenariat) dans cette grammaire.

---

<sup>256</sup> Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>257</sup> Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 214.

<sup>258</sup> Cf. la description de la cité inspirée dans le chapitre 3.

## Section 4

# Le partenariat comme mode de relation légitime dans la Grammaire du Développement Territorial

---

Nous décrivons ici l'ensemble des modes de relation propres à la forme de grandeur que nous essayons d'isoler. Ces relations sont généralement exprimées par des verbes qui relient des sujets et/ou les objets tout en les inscrivant dans des rapports d'équivalence (pour des sujets/objets de même taille) ou d'ordre (quand les sujets/objets mis en relation ne sont pas dans le même état de grandeur) définis en référence au principe supérieur commun de la grammaire.

Les verbes qui expriment les relations entre les êtres dans les manuels que nous avons étudiés s'inscrivent dans le registre de la connexion et de la communication. Les acteurs et les institutions *communiquent, dialoguent, débattent, négocient* entre eux ; les acteurs cherchent à *créer des liens, à former des réseaux* : « Qu'il s'agisse de créer des liens entre ceux qui travaillent et les sans-emploi, d'établir des passerelles entre les générations, d'apporter un « soutien aux isolés », aux malades, aux démunis, qu'il s'agisse de concilier les intérêts de chaque groupe de profession, qu'il s'agisse d'organiser un réseau d'entraide, le but à atteindre est toujours le même : créer des *liens sociaux* »<sup>259</sup>. Autrement dit, les acteurs adoptent un *fonctionnement ouvert et partenarial*.

Le mode de relation naturel entre les êtres dans la grammaire du projet de territoire est donc le *partenariat* à travers lequel des êtres *différents* mais *non concurrents*<sup>260</sup>, *autonomes* mais *solidaires*, se *concertent, négocient* leur avenir

---

<sup>259</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>260</sup> « Ce partenariat doit être entendu comme une conjonction de compétences au service de l'intérêt général », précise la circulaire du 21 avril 1995. C'est assez dire que les compétences s'ajoutent, s'additionnent et ne se *concurrent pas*. Elles concourent, en même temps et de concert, au but du développement recherché » (source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 65).

commun et se *coordonnent* pour réaliser le projet. Ce mode de relation est fondé sur le *débat*, la *confrontation* entre partenaires dans des groupes, des équipes ou des commissions de travail, de réflexion ou de suivi, ou lors de réunions, d'assemblées où les êtres se *rencontrent*, *entrent en contact* : « Les enquêtes, les temps de restitutions et les *débats* qui en découlent permettent *d'établir des contacts* avec de *nouveaux partenaires*, à qui sont proposées de nouvelles hypothèses de travail. Ces *concertations* débouchent sur *l'élaboration* d'une stratégie *concertée*, laquelle est également mise en *discussion* et affinée collectivement. Quand la stratégie est établie, elle se traduit dans une série d'actions, pour la réalisation desquelles des *appuis externes* sont recherchés ». <sup>261</sup>

## Sous-section 1

### Mobiliser : entrer en contact, élargir le partenariat

---

Dans la GDT, les êtres doivent chercher en permanence à étendre le partenariat en *entrant en contact* <sup>262</sup> puis en *associant* à la construction et à la réalisation du projet de nouveaux partenaires, à l'intérieur du territoire (les acteurs locaux) ou à l'extérieur (l'Etat, la Région, les experts). Ainsi, les membres du groupe qui initient une démarche de développement local auront tout intérêt à rapidement *s'ouvrir* aux idées, aux propositions, aux compétences et aux moyens de nouveaux partenaires qui viendront *enrichir* la démarche : « Le premier objectif à atteindre sera *d'élargir* et de *diversifier* aussi bien la problématique initiale que la composition du groupe de départ » <sup>263</sup> afin de « développer une dynamique locale de réflexion et de discussion » <sup>264</sup>. De fait, *l'accord* sur une vision commune de l'avenir, sur un projet, une stratégie, ne peut venir que de la *collaboration* et du *débat* entre un maximum de partenaires, sur et en dehors du

---

<sup>261</sup> Source : LEADER, *Le diagnostic de territoire et le montage d'un projet de développement*, Bruxelles, Dossiers LEADER, 1994 (1), p. 6.

<sup>262</sup> La mobilisation de partenaires, en particulier au niveau local, passe souvent par la *prise de contact*, la *rencontre* : « [la mobilisation des partenaires locaux] s'obtiendra le plus souvent par des *contacts* et accords préalables avec les leaders locaux et la rencontre de chaque conseil communal, de chaque association ou groupement de communes » (Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 58) .

<sup>263</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.* (1994, 1), p. 9.

<sup>264</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.* (1994, 1), p. 9.

territoire. « Afin de garantir un réel débat autour des conclusions du diagnostic et une prise de décisions quant aux orientations stratégiques à définir et aux axes de travail à engager, il convient d'y *associer* le plus grand nombre d'acteurs locaux et de décideurs des autres niveaux. Tous les acteurs consultés au début de la démarche diagnostic doivent être *sollicités* (économiques, territoriaux, institutionnels, associatifs, réseaux, personnalités qualifiées, ...) »<sup>265</sup>. En effet, « l'idéal est d'aboutir à un accord des divers acteurs intervenant sur le territoire, qui peut prendre par exemple la forme d'un contrat ou d'une charte. De manière générale, plus nombreuses seront les personnes à *s'associer* aux orientations retenues, plus grandes seront les chances de réussite de la stratégie élaborée. Autant que possible, un soutien de principe, voire des engagements concrets doivent être tout aussi explicitement obtenus de la part des principaux *partenaires extérieurs* au territoire, afin que les moyens nécessaires puissent être mobilisés au bon moment. En pratique, c'est la place donnée à la participation des acteurs qui décide de l'accord de ces acteurs. Pour élaborer la stratégie, le mieux semble donc être de faire alterner propositions et *discussions* en faisant prendre part aux travaux le plus grand nombre possible d'acteurs concernés »<sup>266</sup>.

Les nouveaux partenaires sont des *ressources* potentielles à la fois pour la mise en place du projet et aussi en tant que source *d'idées* et de *projets* : il faut donc « attirer vers le projet des acteurs qui en ont été exclus au départ. Le groupe à l'initiative du projet local peut donc avoir intérêt à *s'ouvrir* progressivement à l'ensemble des partenaires importants de la zone, même si l'on attend des niveaux d'implication différents. Ceci est d'autant plus important que ces acteurs *divers* sont souvent des *pourvoyeurs de ressources* nécessaires à la mise en place d'actions de terrain ou sont les *promoteurs* de ces actions »<sup>267</sup>. Mais ce qui compte, encore plus que le nombre des partenaires entrant dans le réseau, c'est la nouveauté qu'ils représentent en terme de vision, de savoirs, de capacité et de niveau d'action, autrement dit tout ce qu'ils apportent de « différent » au réseau et que les autres membres pourront mobiliser. C'est donc la diversité des acteurs engagés dans le partenariat qui fait sa force.

Par conséquent, les êtres de cette grammaire (tels les *animateurs*) *identifient* les acteurs à *consulter* et à *impliquer* dans le partenariat en fonction de leur apport qui se

<sup>265</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>266</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 19, 20.

<sup>267</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 22.

mesure en terme de diversité ou de différence (l'information différente qu'ils peuvent apporter, le regard différent qu'ils portent, les nouveaux moyens qu'ils peuvent amener). Ainsi, ils doivent « *choisir des acteurs dans les différentes sphères de compétences et de décision [et] identifier des acteurs intervenant aux différentes échelles (locale, régionale...)* »<sup>268</sup>.

Les partenaires forment un réseau d'institutions et d'individus qui *allient leurs compétences et leurs moyens*. L'enjeu est de « *créer un réseau de partenariat dont les capacités, les moyens et les savoir-faire réunis permettent de résoudre ensemble les problèmes que chacun des participants ne peut régler qu'avec l'aide des autres* »<sup>269</sup>. Le projet *exige* un réseau qui permette la mobilisation rapide et efficace des acteurs *pertinents* (en tant qu'ils sont porteurs de *compétence* et disposent de *ressources*, y compris financières) : « *La question de l'utilisation des compétences – notamment techniques – de tous les partenaires mérite également une réflexion approfondie : de nombreux projets peuvent en effet être menés à bien par une équipe réduite mais qui sait utiliser efficacement les ressources que le partenariat peut apporter* »<sup>270</sup>. Les acteurs peuvent, grâce au réseau, « *mobiliser des soutiens et des moyens nécessaires en utilisant opportunément des procédures et dispositifs relevant des compétences et des politiques de [leurs] partenaires* »<sup>271</sup>.

Cependant, le réseau doit comprendre au-delà des acteurs compétents (techniquement et juridiquement<sup>272</sup>) ou financièrement utiles, des *innovateurs*. Il faut alors *déceler les porteurs d'idées* : « *Les repérer, c'est aussi constituer les réseaux internes sur lesquels s'appuyer pour créer de la dynamique interne au territoire* »<sup>273</sup>. Au total, le réseau partenarial permet aux acteurs de *solliciter* des avis, des idées ou des projets.

<sup>268</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>269</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>270</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 27.

<sup>271</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 225.

<sup>272</sup> Au sens où les institutions disposent de compétences (i.e. des domaines d'action).

<sup>273</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 144.

## Sous-section 2

### Entretenir les relations

---

Même une fois la stratégie d'ensemble déterminée, les êtres impliqués dans la démarche continuent à vouloir nouer ou renforcer des relations et élargir ainsi le réseau des partenaires : « élaborer la stratégie et les priorités permet de préciser les directions dans lesquelles il serait utile de *renforcer le partenariat*. On peut ainsi envisager d'approfondir les relations avec :

- les catégories d'acteurs locaux sur lesquelles la stratégie de développement peut plus particulièrement s'appuyer ;
- les instances qui, *en partenariat*, pourraient être chargées de mettre en œuvre les actions correspondant à tel ou tel objectif »<sup>274</sup>.

Chaque partenaire tente ainsi *d'entrettenir les relations* qui le lient aux autres membres du réseau en les *consultant*, en les *contactant*, en *discutant* avec eux de manière régulière : « Une des priorités devra donc être de *soigner les relations* du GAL<sup>275</sup> et de son équipe technique avec ses différents interlocuteurs. En particulier, toutes les personnes précédemment associées à la définition de la démarche doivent être *recontactées*, par exemple pour finaliser l'établissement d'un contrat »<sup>276</sup>. Soigner les relations, se rencontrer et discuter de manière régulière est un impératif pour les partenaires car la démarche de projet « ne peut fonctionner sans le *partenariat étroit*, vécu au quotidien, des différents acteurs de la vie locale »<sup>277</sup>. Comme nous l'avons vu, la capacité à faire vivre le partenariat au quotidien, à le *conduire*, à *l'animer*, à le *relancer*, à *susciter l'adhésion* de nouveaux partenaires, à les *mobiliser*, à *favoriser l'appropriation* du projet par les acteurs locaux, à *élaborer des stratégies d'alliance avec l'extérieur* (du territoire) participent de la définition de l'état de grand dans cette grammaire.

---

<sup>274</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994, (1), p. 21.

<sup>275</sup> Groupe d'Action Local dans le programme LEADER.

<sup>276</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 27.

<sup>277</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 71.



### Sous-section 3

#### Débattre : relations de confiance et consensus

---

Les êtres qui s'impliquent dans le partenariat *confrontent* leur différence<sup>278</sup>, *échangent* leurs points de vue, leurs analyses afin d'établir un projet commun : « La conception du projet [passe] par [la] *confrontation* des représentations des différents acteurs : les acteurs impliqués dans le développement local ont des représentations du contexte et du projet qui sont par nature différentes. Ils sont porteurs d'intérêts antagonistes, complémentaires ou en synergie. Les objectifs et les finalités de leur action sont distincts et différents. Le but est l'émergence, à partir du débat et de la confrontation d'idées, d'une représentation commune du projet partagée par les acteurs, chacun prenant une part active à sa définition et ses orientations générales. La représentation qui en résulte ne peut être une simple juxtaposition ou superposition des représentations de départ. Le processus *d'échange* est à l'œuvre »<sup>279</sup>. Le territoire devient alors « l'espace où les acteurs se *confrontent*, définissent les objectifs et le rôle de chacun dans la mobilisation des moyens, où les acteurs s'engagent »<sup>280</sup>. Les mots clefs sont donc *confrontation*, *concertation* et  *négociation*. En effet la logique de projet implique pour les partenaires « [La] *confrontation* de leurs aspirations et valeurs, vers des objectifs et orientations partagés, afin de construire un projet de développement *concerté* »<sup>281</sup>. La  *négociation* qui permet l'établissement de *compromis* et de *consensus* s'oppose dans la logique de la GDT aux *conflits* qui font des gagnants et des perdants : « La  *négociation* est souvent comparée à un jeu. Pour qu'elle réussisse, il faut que personne ne perde la face, mais que tout le monde gagne quelque chose : c'est un jeu à somme non-nulle »<sup>282</sup>. Quand le dialogue ou le débat n'existe pas, il s'agit de

---

<sup>278</sup> Le surgissement de ces différences est naturel et légitime dans la GDT. En effet, « les partenaires représentent des intérêts différents, et la pratique du partenariat risque de révéler une série de différences de vue. Ils peuvent avoir des besoins contradictoires, des capacités inégales de contribution au projet, des degrés différents d'engagement. Des divergences peuvent survenir à tout moment, et l'équipe [d'animation] doit se tenir prête à les arbitrer ». Pour ce faire, elle doit mobiliser « les facteurs susceptibles de favoriser la synergie au sein du réseau de partenaires » (Source : LEADER, *Op. Cit.* (1994, 2), p. 22).

<sup>279</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 239.

<sup>280</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>281</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>282</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 31.

*l'instaurer* (par exemple, *instaurer un dialogue* entre les différentes commissions chargées du projet).

L'émergence du projet commun dans la confrontation et la négociation n'est possible que parce que les partenaires *se font confiance, reconnaissent et comprennent leurs différences, échangent, communiquent* entre eux et ainsi trouvent des *compromis*, identifient des projets *fédérateurs* et des solutions *consensuelles, hiérarchisent* les objectifs. En effet, « de *bonnes relations interpersonnelles, un esprit d'équipe et de travail en commun*<sup>283</sup> sont des facteurs de cohésion. La *connaissance* et la *compréhension mutuelle* favorisent la *transparence* des comportements. *L'estime* et la *confiance* réciproques sont propices à l'expression spontanée, à la formulation d'idées neuves comme de désaccords. Dans ce contexte, chaque divergence peut être traitée de façon *constructive* »<sup>284</sup>. Les partenaires doivent, dans cette logique, faire *tomber les barrières de méfiance et d'incompréhension* et les *cloisons* institutionnelles qui les empêchaient de débattre et de *s'ouvrir* aux autres. Le dialogue leur permet d'accéder à un point de vue partagé sur le bien commun à poursuivre, i.e. le projet, et d'identifier (et de s'identifier à) un territoire. « Sur le plan de l'animation, la prise en compte des différences favorise la *reconnaissance mutuelle* et la *concertation* entre des acteurs d'origines variées qui n'ont pas souvent l'occasion de *dialoguer* sur leur perception du territoire. C'est de cette façon qu'on peut faire tomber les barrières d'incompréhension et de méfiance et aboutir à une meilleure *appropriation* autour d'un projet commun ».<sup>285</sup> L'échange entre partenaires donne ou plutôt *révèle* le sens de l'action collective : « La *participation* et la *concertation* des partenaires intéressés est indispensable à toutes les phases de la démarche. Elle doit permettre les *échanges* sur les idées, les analyses, les points de vue sur la situation, sur ce qu'il faut faire, comment le faire, et sur les décisions à prendre. Qu'il s'agisse des élus, des habitants, des gestionnaires de l'espace, des usagers, des responsables économiques, du secteur associatif et de nombreux partenaires administratifs et professionnels, tous d'une façon ou d'une autre doivent être *mobilisés* pour se sentir partie prenante du projet de territoire. L'enjeu est que les

---

<sup>283</sup> L'esprit d'équipe repose sur le partage de certaines valeurs propres à la GDT (la *volonté d'agir avec les autres, l'initiative*) : « un réseau de partenaires, une équipe acquièrent leur identité propre à travers des valeurs partagées, des règles et modes de conduites communs. Dans un programme à caractère démonstratif comme LEADER, il est important de développer et d'illustrer cette « *culture du projet* », faite d'*esprit d'initiative et de volonté d'aboutir* » (Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 22).

<sup>284</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994, (2), p. 22

<sup>285</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 33.

échanges interactifs entraînent la *révélation* d'une identification et d'une appréciation collective et partagée de l'espace, les acteurs et les citoyens d'un territoire projettent un *avenir commun* »<sup>286</sup>. Les réunions, les assemblées donnent l'occasion aux partenaires de se *rencontrer* et de *parler* et ainsi dans le dialogue, de *prendre en compte les points de vue différents* et de les *rapprocher*, de *mettre en évidence* les éléments de cohérence, de *rechercher* le consensus ou les compromis<sup>287</sup> en *évitant les situations conflictuelles* et, en déployant des *stratégies de contournement des conflits*, de *fédérer* les projets individuels et sectoriels en un projet de territoire. Ainsi, par exemple, « *la participation conjointe des représentants de plusieurs groupes de professions* » permet, dans cette logique, « *de tenir compte d'intérêts divers et parfois concurrents* » et « *aboutit à des décisions consensuelles et équilibrées* »<sup>288</sup>.

La confrontation et la négociation entre partenaires ne doit pas s'arrêter, dans cette logique, aux frontières du territoire : les partenaires extérieurs<sup>289</sup> impliqués dans le projet sont aussi amenés à débattre en particulier à travers les dispositifs de *contractualisation* qui vont « *permettre [aux acteurs locaux] de négocier avec toutes les administrations nationales, régionales ou départementales pour inventer des systèmes adaptés aux situations locales* »<sup>290</sup>. Les acteurs du territoire, réunis par et pour le projet, peuvent se livrer, de manière tout à fait légitime du point de vue de la GDT, à la pratique du *lobbying* auprès des institutions (Département, Région, Etat, Europe) susceptibles de financer le projet.

---

<sup>286</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 239.

<sup>287</sup> Le compromis est alors « le résultat d'une négociation qui engage chaque partenaire présent ». (Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 54.)

<sup>288</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 68.

<sup>289</sup> « Le partenariat, caractéristique essentielle de LEADER, ne se limite pas au fonctionnement du GAL [Groupe d'Action Locale]. Il s'agit également de veiller à établir des *partenariats verticaux* efficaces, incluant les divers niveaux de collectivités territoriales, les agences nationales ou régionales de développement, les ministères, l'Union Européenne. La mise en réseau au niveau européen, le cas échéant également au niveau régional ou national, a pour objectif de favoriser les *échanges* d'expérience et de savoir-faire et d'encourager les *coopérations* dans la poursuite de l'objectif commun de *développement des zones rurales* » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 5).

<sup>290</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 292.

## Sous-section 4

### Agir ensemble, se coordonner

---

Dans la logique de la GDT, nul partenaire ne peut imposer sa loi, sa façon de faire ou de voir : le partenariat est un mode de relation qui refuse la hiérarchie au profit de la *médiation* et de *l'animation*. Ainsi, les institutions supra-locales comme la Région, l'Europe ou l'Etat n'ont pas la légitimité d'imposer des règles ou des orientations aux partenaires locaux : « Les règles imposées par les partenaires [ici les organismes publics extérieurs] ne sont pas nécessairement pertinentes et supposent que les territoires qui en ont conscience s'organisent pour *faire valoir leur point de vue* »<sup>291</sup>. Les acteurs locaux peuvent se faire entendre en rejoignant des « réseaux territoriaux qui se fédèrent dans le but de promouvoir un authentique développement local »<sup>292</sup>.

C'est la capacité des individus à dialoguer, à trouver des terrains d'entente avec les autres qui leur permet de *se coordonner* dans le projet, de rendre *cohérentes* leurs actions, de *se mettre en synergie* en se dotant de règles communes qu'ils *négocient*. Ces règles, qui fixent et garantissent la place de chacun (dans la logique de la GDT, un *partenaire* ne peut devenir un subordonné dans une hiérarchie, ses intérêts et son indépendance ne peuvent être niés) tout en les plaçant devant leurs *responsabilités* face au projet commun (tous les partenaires sont responsables du futur du territoire), s'incarnent dans des *chartes* et des *dispositifs*. « Chacun devra y trouver [dans le partenariat] sa place et un *compromis* de ses intérêts, en respectant des règles  *négociées*. La charte est un cadre de référence pour assurer la *cohérence* des actions et des interventions des différents partenaires locaux et externes sur le territoire »<sup>293</sup>. De fait, « cette logique spatiale repose sur des *règles d'alliance volontaire* qui organisent la reconnaissance des vocations et des stratégies retenues, le partage de la richesse sur le territoire et les règles de compensation à l'égard des disparités existantes. De telles règles permettent de rassembler l'ensemble des acteurs et des partenaires autour d'une *vision* et d'un avenir communs, de leur *engagement volontaire* et de leur

---

<sup>291</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 238.

<sup>292</sup> Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 238.

<sup>293</sup> Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 239.

*responsabilisation*, dans un même esprit de pays »<sup>294</sup>. La pérennité et l'efficacité du partenariat reposent sur le *respect* de ce type de règles qui permettent de coordonner les actions et les projets, respect auquel les partenaires doivent veiller : « Pour articuler les actions propres à tel ou tel acteur et veiller à la cohérence des actions sous maîtrise d'ouvrage des communes et autres partenaires, l'organisme de gestion de la charte doit faire fonctionner des instances de *coordination* pour *veiller aux règles de bonne conduite fixées* »<sup>295</sup>.

Ainsi le partenariat permet de résoudre « la question [de] la *coordination* de ces influences [celles des différents acteurs], naturellement difficile lorsqu'il s'agit d'acteurs libres et indépendants dont il faut stimuler *l'adhésion* et la *mobilisation*. Et cette coordination est malheureusement tout aussi difficile lorsqu'il s'agit d'acteurs publics »<sup>296</sup>.

---

<sup>294</sup> Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>295</sup> Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 219.

<sup>296</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 34.

## Section 5

# L'impératif d'adaptabilité

---

L'accès à l'état de grand suppose, dans la logique des cités, le renoncement aux plaisirs particuliers liés à l'état de petit, de sorte que l'on peut dire que le grand, pour le devenir ou le rester, doit consentir un sacrifice. La grandeur qui rejaillit sur l'être qui accède à cet état est donc contrebalancée par l'ampleur de la privation volontaire : le grand mérite les quelques avantages liés à son état, vu le sacrifice consenti au nom du bien commun.

Le sacerdoce du grand, au sens où son dévouement au bien commun suppose le renoncement à certaines (petites) joies terrestres, repose dans la Grammaire du Développement Territorial sur le sacrifice de tout ce qui gêne *l'adaptation* des individus aux circonstances, situations, et, surtout, aux autres. Ce sacrifice est exprimé dans les manuels sous la forme de *responsabilités* (la charge qui s'impose au grand) et de *devoirs* : devoir *d'avenir*, devoir de *convaincre*, devoir *d'écouter*.

### Sous-section 1

#### Le devoir d'avenir

---

Comme dans la cité civique, l'accession à l'état de grand dans la Grammaire du Projet de Territoire implique le renoncement aux intérêts particuliers et immédiats au nom de l'intérêt général du territoire incarné dans le projet. Le grand doit être capable en se projetant à l'échelle d'un territoire intercommunal et dans le futur (*la charte à 10 ans, à 15 ans*) de dépasser les visions à court terme ou trop localisées (parce qu'elles ne concernent qu'une partie du territoire ou, plus généralement, parce qu'elles ne s'inscrivent pas dans la volonté de créer ou d'entretenir, à l'échelle du territoire de projet, une complémentarité entre les vocations spatiales de *micro-territoires*) et ainsi

permet l'émergence, dans la *concertation*, d'un projet *adapté* au contexte présent et futur.

Dans la logique de la GDT, le grand sait renoncer à ses intérêts localisés, qu'il s'agisse d'intérêts proprement individuels, de ceux d'une commune (pour un maire), de ceux d'une filière (pour un chef d'entreprise), de l'institution dont on dépend ou que l'on représente (pour une administration), si le projet l'exige. Ce renoncement au particulier permet de *dépasser* les divisions, les clivages, les cloisonnements afin d'élaborer un projet ensemble, *collectivement*, sur un territoire. Il permet aussi l'émergence d'une *solidarité* entre les êtres. C'est ce type de dépassement que B. Leurquin appelle de ses vœux quand il s'adresse aux élus au début de son ouvrage : « Le pays c'est vous, élus locaux, qui *dépassez* vos querelles de clocher, vos affrontements partisans, vos rivalités électorales, pour construire ensemble, au-delà des limites de votre commune, de votre canton (voire de votre département ou de votre région), ce morceau de territoire qui se distinguera par le nom et la vocation que vous lui donnerez, et dans lequel *vos enfants et petits-enfants* seront heureux et fiers de vivre, de s'enraciner, de s'épanouir »<sup>297</sup>.

Comme cette citation le suggère, le sacrifice des intérêts localisés est indissociable de celui des intérêts immédiats dont la poursuite compromettrait l'avenir du territoire et donc celui des *générations futures* (« vos enfants et vos petits enfants »). Le grand se doit d'éprouver un « sentiment de responsabilité face à l'avenir »<sup>298</sup>, le projet qu'il poursuit avec ses partenaires ne doit pas *compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins*. Ce devoir d'avenir qui *engage* par rapport au futur<sup>299</sup> est une contrepartie des avantages et de la considération que l'état de grand procure car il empêche le grand de jouir de l'insouciance du présent en poursuivant ses besoins et intérêts immédiats. On peut citer ici B. Rigaldies : « La démarche de projet de territoire s'impose dès lors que l'on est convaincu qu'en matière d'aménagement et de développement du territoire, *ce n'est pas tellement le présent qui compte*. En effet, le présent est naturellement maîtrisé par les actions de création, de

<sup>297</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>298</sup> Source: Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 58.

<sup>299</sup> L'orientation de la temporalité vers le futur est aussi au cœur de la formule d'investissement propre à la cité industrielle, les efforts présents (évalués en termes financiers et en temps) étant compensés par la rentabilité et le surcroît de développement apporté, dans le futur, à l'organisation. L'adaptation est ici aussi au cœur de la formule (l'organisation doit s'adapter si elle ne veut pas être dépassée) mais n'implique pas, comme dans la GDT, la recherche de consensus et de médiation qui peuvent déboucher sur des solutions non optimales du point de vue de la grammaire industrielle. Cf. chapitre suivant.

transformation et de gestion des équipements et des services, définies au plus près des attentes actuelles de leurs « utilisateurs », et conduites avec la meilleure efficacité immédiate. Mais cet avenir qui se prépare ainsi dès aujourd'hui, n'est pas seulement celui d'un territoire que nous avons reçu en héritage de nos parents et que nous modelons en fonction de nos propres attentes. Il est principalement celui d'un territoire qui nous est confié par nos enfants, à qui nous devons le rendre, le moment venu, dans l'état le mieux *adapté* à leurs *attentes futures*. Là s'exerce par conséquent une *responsabilité* majeure à laquelle nous avons le devoir de donner le maximum de chances de réussite. Le projet de territoire, démarche directement tournée vers le renforcement de ces chances est bien alors un *devoir d'avenir* »<sup>300</sup>. La charge qui incombe au grand prend la forme d'une responsabilité par rapport au devenir du territoire qu'il lui faut porter (malgré sa lourdeur) ou d'un devoir [d'avenir] qu'il lui faut accomplir au mépris de ces (petits) penchants (qui le portent à *gérer* au jour le jour, dans le présent), et ce, pour le bien (futur) de tous.

## Sous-section 2

### Le renoncement à la stabilité

---

« La charge » liée à l'état de grand ne se limite pas au sacrifice des intérêts particuliers et immédiats, sauf à assimiler la grandeur définie dans cette grammaire à une simple grandeur civique<sup>301</sup>. Or nous avons vu que, pour être grand, il ne suffit pas de se dépasser (au sens de voir plus loin que ses intérêts), il faut aussi *s'ouvrir* au débat avec les autres, créer des liens avec des partenaires, *animer* des réseaux, *susciter* des adhésions et des projets, *mobiliser* et identifier des porteurs d'idée. Au delà de la conscience d'un intérêt général territorial et celle d'un futur partagé que doit ressentir tout bon partenaire, c'est l'actualisation et la reconnaissance par les autres membres du réseau de ses capacités *d'animation* qui achèvent de fonder la « grandeur » du grand. Cependant, dans le GDT, l'animateur, le pilote ou le responsable du projet ne peut

---

<sup>300</sup> Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>301</sup> Cf. le chapitre suivant pour une description de la cité civique.



accomplir les tâches de *connexion*, de *communication*, de *médiation*, de *négociation* qui font et démontrent sa taille qu'à condition de sacrifier certains plaisirs et avantages liés à l'état de petit.

Il est intéressant ici de revenir sur la façon dont B. Rigaldies, à la suite de la citation précédente, définit et caractérise le devoir d'avenir. Selon lui, « quatre règles majeures constituent les commandements de ce devoir :

- Cultiver le *doute* qui seul peut conduire à la compréhension de la situation et de la trajectoire d'évolution d'un territoire ;
- Favoriser la plus large *participation* des acteurs du territoire aux démarches d'analyse qui conduisent à une compréhension partagée, puis à la détermination en commun des options qui construisent le projet d'avenir ;
- Accepter et respecter l'obligation de toujours *accorder la priorité* aux actions qui confortent le projet d'avenir ;
- Demeurer *vigilant*, évaluer l'avancement et la pertinence du projet, le réviser lorsque l'exige la compréhension partagée d'une nouvelle situation et d'une nouvelle évolution »<sup>302</sup>.

En effet, de ces quatre règles, seule la troisième (« accepter et respecter l'obligation de toujours accorder la priorité aux actions qui confortent le projet d'avenir ») se raccorde directement au sacrifice des intérêts présents et particuliers au nom du projet qui définit l'avenir du territoire ainsi que les actions à y mener. Les trois autres se rapportent à des formes de renoncement fort différentes.

Le premier et le quatrième commandement (« cultiver le *doute* » et « demeurer *vigilant* ») expriment un sacrifice fondamental lié à l'accession à la grandeur dans cette cité : celui du confort des certitudes et des *a priori*<sup>303</sup>. L'accès à l'état de grand suppose de « reconnaître la *méconnaissance* que l'on a généralement de la situation que l'on veut traiter, afin d'identifier les points sur lesquels il faut *réfléchir ensemble* (les acteurs s'appuient fréquemment sur des conceptions *a priori* partant de leur situation

<sup>302</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 67-68.

<sup>303</sup> Le renoncement aux pensées préformatées et aux certitudes n'est pas du tout comparable, comme nous le verrons, avec l'évasion hors des habitudes qui favorise la rencontre avec le surnaturel ou l'inconscient et donc la création dans la cité inspirée. En effet, la création prend la forme dans cette dernière cité d'une intuition éminemment individuelle et pré-scientifique alors que dans la grammaire que nous développons, la création du projet est un processus collectif qui s'appuie sur des analyses expertes (le renoncement aux *a priori* prend alors une tournure quasi cartésienne). Cf. Le chapitre suivant.

particulière qui n'est pas forcément celle de l'ensemble) »<sup>304</sup>. Le petit lui vit dans le présent, ne se pose pas de question, ne se lance pas dans des analyses ou des projections, il évite ainsi les affres du *doute* qui taraudent le grand.

Le grand n'a même pas de certitudes quant à la qualité et la pertinence du projet de territoire une fois celui-ci établi, car elles peuvent être à tout moment remises en cause par des *évolutions* externes ou internes. Le grand, quel que soit son degré d'implication dans le projet (qui est toujours élevé), ne doit pas, dans la GDT, y être attaché : il doit savoir le transformer et en changer si les circonstances l'exigent. Cette redéfinition peut prendre la forme extrême d'un redécoupage du territoire quand celui-ci n'est plus suffisant pour les projets qu'on veut lui faire porter ou pertinent du fait de certaines évolutions. Ainsi, « chaque territoire rassemblant suffisamment de volonté pour organiser son avenir trouvera lui-même la manière de *repousser ses limites le moment venu* »<sup>305</sup>. Le grand de la GDT renonce ainsi à n'avoir qu'un projet : il est toujours prêt à amender le projet de territoire, à le modifier ou à en créer un nouveau avec des partenaires, eux aussi éventuellement nouveaux, en particulier à la suite d'une évaluation [cf. infra « L'épreuve modèle »]. Il s'adapte aux *circonstances* et aux *évolutions* et est ainsi disponible pour s'engager dans chaque nouveau projet qui apparaîtra pertinent en terme de développement territorial. Autrement dit, le grand sacrifie sur l'hôtel du bien commun, qui implique une grande adaptabilité ainsi que la succession des projets dans le temps (et donc des engagements), la stabilité qui caractérise l'état de petit qui *gère* des situations qu'il ne tente pas de redéfinir à tout bout de champ.

### Sous-section 3

#### Devoir d'écoute et renoncement à l'exercice de l'autorité

---

Plus fondamentalement peut-être encore, le grand renonce à exercer au sein du partenariat qui définit ou porte le projet une forme quelconque d'autorité qui serait

<sup>304</sup> Source : CLCBE, *Op. Cit.*, p. 18.

<sup>305</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 224.

basée sur une position dans une hiérarchie ou sur un statut. Par exemple, l'élu ne peut se prévaloir de la légitimité (de nature civique<sup>306</sup>) que lui confère le suffrage universel pour dénoncer comme particulières (au sens où elles représentent des intérêts personnels ou sectoriels, illégitimes dans la cité civique) les propositions des acteurs de la société civile : tous les partenaires doivent être écoutés et leur place dans le débat sur le projet respectée. Le réseau ne connaît pas de hiérarchie préétablie et c'est la *compétence* (qui varie en fonction des projets et des problèmes abordés) qui fonde en premier lieu l'autorité. Le grand se refuse à imposer ses règles ou ses objectifs : ceux-ci sont déterminés en commun, négociés, discutés entre partenaires. C'est le sens du deuxième commandement de B. Rigaldies (« favoriser la participation des acteurs du territoire ») : le grand de la GDT, qui associe ses partenaires à l'analyse du territoire et à l'élaboration du projet (« la détermination en commun des options qui construisent le projet d'avenir ») se refuse à dire seul l'avenir du territoire. Les seules armes dont il dispose pour faire avancer les projets ou intégrer de nouveaux partenaires sont celles de *l'argumentation*. Ainsi les pilotes du projet « ont le *devoir de convaincre* : leur moyen est alors principalement le discours, l'échange et autres formes de communication »<sup>307</sup>. Le terme de devoir indique à la fois ici la nécessité, pour accéder à l'état de grand, de convaincre et, dialectiquement, le renoncement à d'autres moyens pour s'imposer et imposer ses choix : *l'échange*, le *dialogue*, *l'argumentation* s'opposent ainsi à la relation d'autorité.

Le grand, qui renonce aux formes de domination classique, est *ouvert* et *disponible* aux autres (aux partenaires) qui lui apportent, dans le cadre d'un échange négocié, des compétences, des connaissances, des idées, des projets et des moyens qui viennent enrichir le projet et favoriser son actualisation. Cette forme de disponibilité implique qu'il sacrifie une grande partie de son temps au *dialogue*, à *l'écoute* des partenaires, à la *médiation* entre leurs intérêts afin que des options communes émergent : il ne peut se permettre comme le petit de rester indifférent aux attentes des autres, d'être individualiste ou encore de refuser de dialoguer, d'imposer ses solutions, et ainsi gagner un temps précieux. Il s'agit là de la contrepartie logique de son ouverture et de sa tolérance. En effet, les grands « ont aussi le *devoir d'écouter*, *d'évaluer*, *pour*

---

<sup>306</sup> Cf. le chapitre 3.

<sup>307</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 243.

pouvoir *adapter* les stratégies d'action si nécessaire, temporiser les intérêts parfois contradictoires, arbitrer »<sup>308</sup>.

Tous les sacrifices que nous venons d'évoquer vont dans le même sens, celui de l'accroissement de l'adaptabilité. Le grand est d'abord dans cette grammaire celui qui *s'adapte* : aux circonstances, à la situation présente du territoire, aux évolutions qui sont anticipées dans l'analyse, aux attentes, projets et idées des acteurs locaux, aux exigences et moyens des partenaires extérieurs, etc.. L'état de grand impose ainsi de concilier les différents projets portés par les acteurs locaux tout en les confrontant à la réalité de ce qu'il est possible de faire à l'échelle du territoire, compte tenu du futur anticipé et de l'environnement. Tous ces éléments étant susceptibles *d'évoluer* et de *changer* (ne serait ce que parce que le projet, s'il réussit, transforme le territoire et ses relations avec l'extérieur), le grand doit renoncer à tout ce qui l'empêcherait de s'adapter aux autres et aux situations: 1) aux intérêts, présupposés et jugements tout faits qui entraveraient sa lecture du territoire ainsi que celle des évolutions à même de le marquer et qui nuiraient aussi à sa qualité d'écoute en l'empêchant de réellement connaître et reconnaître ces partenaires ; 2) aux *statuts* qui permettent de décider sans *consulter* ; 3) à l'attachement à un seul projet alors que de nouvelles analyses et/ou l'expression de nouvelles attentes rendent pertinentes sa redéfinition ou sa substitution. Le grand renonce ainsi volontairement au confort d'une vie ou d'une gestion stable mais « petite » pour en permanence s'adapter (aux partenaires, aux situations) pour mieux servir le bien commun, i.e., dans la GDT, produire en partenariat des projets territoriaux adaptés à un monde en perpétuel changement, projets dont la succession assure l'entretien d'une dynamique de développement local.

---

<sup>308</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 243.

## Section 6

### Le rapport de grandeur : la participation

---

Le rapport de grandeur décrit la relation entre les grands et les petits sous la forme d'une inclusion : pour répondre à l'impératif de justice, l'état de grand doit contenir, comprendre ou encore exprimer l'état de petit. C'est en contribuant au bien commun que le grand réalise cette inclusion.

La relation entre grand et petit se fonde dans la grammaire que nous décrivons sur la *participation* au projet. Si l'état de grand comprend celui de petit, c'est parce que les grands sont à *l'écoute* des petits qui expriment leur *diversité* à travers leur *participation*, participation que les grands suscitent en permanence en permettant aux petits de *s'identifier* et *s'associer* au projet grâce au travail *pédagogique* d'information et aux *formes de participation* qu'ils *inventent*. De par l'entremise de ce rapport de participation, l'activité du grand rejaillit sur des petits qu'elle transforme en *acteurs du territoire* à même de faire des propositions et de développer, dans le cadre du partenariat, leurs propres projets. Ainsi, le grand, en *suscitant l'implication*, la *participation* des petits au projet, contribue à leur élévation en les faisant passer de la *passivité* à *l'action*, en les *ouvrant* aux autres, en leur faisant acquérir des *compétences* (par le biais de *formations*). L'établissement de ce rapport n'est possible que parce que les grands entretiennent constamment *l'ouverture* du partenariat autour du projet, cherchant à impliquer de nouveaux acteurs, essayant d'étendre au maximum le réseau pour faire émerger de nouvelles idées et de nouveaux projets ou pour fédérer toutes les énergies derrière un objectif. Cependant, ceux qui refusent de s'impliquer, ne répondent pas aux incitations des grands, ne profitent pas des opportunités de parole qu'il leur offre (les *apathiques*, les *forces conservatrices*) ou ceux dont la participation n'est pas souhaitée (les acteurs *dépassés*, *incompétents*, les *notables*, etc.), outre le fait qu'ils sont exposés aux jugements négatifs des partenaires du développement, ne peuvent profiter du sacrifice du grand, qui en poursuivant sa *mission d'animation*, contribue à l'élévation de tous ceux qui participent au projet.

## Sous-section 1

### Impliquer les petits dans le partenariat : faire participer, écouter, associer

---

Le grand de la GDT se doit donc « *d'ouvrir* les groupes de projet à qui le souhaite »<sup>309</sup> : « *l'appel ouvert* (aux habitants ou autres) à participer à leurs travaux (via la presse, le journal intercommunal, etc.) en suscitant des *participations* différentes ne peut *qu'enrichir* les propositions : elle seront issues de préoccupations très *locales* (et non pas seulement des dispositifs et outils publics préexistants) et le plus souvent *transversales* (et non plus sectorielles) ; et ne pourront qu'accroître la capacité d'action, la mobilisation des *énergies* si nécessaires à l'action »<sup>310</sup>.

L'élargissement du partenariat fait figure d'impératif dans la démarche de projet de territoire : l'ouverture et l'extension plus ou moins importante du réseau conditionne à la fois la qualité<sup>311</sup> et les chances de réussite du projet : « La force et la bonne réalisation d'un projet de territoire dépendent fondamentalement de « l'assise démocratique » qui le fonde. La dynamique du projet de territoire repose sur le caractère contractuel de la charte, c'est à dire sur le contrat *d'engagement* (moral) qu'apporte l'ensemble des *partenaires internes* et *externes* au territoire qui en sont partie prenante. C'est pourquoi l'élaboration d'un projet de territoire à dix ans nécessite d'organiser *de la façon la plus large* la *participation* et la *concertation* de l'ensemble des *forces vives* du territoire et des principaux *partenaires extérieurs*. L'objectif est de leur faire partager « la *cause* » du territoire et un esprit *militant* qui doit être entretenu par un *noyau dur* »<sup>312</sup>.

L'utilisation du terme « démocratie » ne doit pas induire le lecteur en erreur. Si les auteurs des manuels étudiés font souvent appel au concept de démocratie dans les conseils qu'ils adressent aux futurs animateurs de territoire et autres développeurs, il ne

---

<sup>309</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 236.

<sup>310</sup> Source : *Ibid.*, p. 236

<sup>311</sup> Source : « La qualité du plan de mise en œuvre [du projet] est notamment le fruit de la dimension *participative* conférée à la démarche d'élaboration du projet de territoire » (in Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 53).

<sup>312</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 35.

s'agit pas pour autant d'une référence à la figure modèle de la cité civique<sup>313</sup>. La démocratie qu'invoquent ces auteurs n'est pas représentative mais *participative*. En effet, « nous vivons à un moment où la démocratie de délégation ne suffit plus »<sup>314</sup>. « Si on veut redonner du sens à notre démocratie, il faut placer l'ambition de *participation* à un niveau très élevé. Davantage *qu'information, sensibilisation et concertation*, la participation se propose d'inclure *l'engagement* du plus grand nombre possible d'habitants dans des processus *d'invention* de solutions adaptées, de *décision*, de gestions de leur *mise en œuvre* et de leur *évaluation*. Sans remettre en cause la démocratie de délégation, elle l'enrichit et la complète »<sup>315</sup>.

Dans la cité civique, le rapport de grandeur correspond à une relation de représentation : le grand, qui a franchi l'épreuve de l'élection, représente l'ensemble des petits et peut donc parler en leur nom. Le grand de la grammaire que nous décrivons ne peut en aucun cas parler à la place des petits : le rapport de grandeur se fonde au contraire sur sa capacité à les *écouter*, les faire s'exprimer et dialoguer entre eux en les faisant participer à la dynamique du partenariat. C'est cette dynamique qui débouche sur la constitution et la réalisation d'un projet commun.

Contrairement au grand de la cité civique qui se méfie de tout ce qui est particulier et semble s'éloigner de l'intérêt général, le grand de la cité par projet n'a pas peur des expressions particulières, locales, ou personnelles : elles peuvent toujours enrichir les analyses et le projet global (cf. citation supra). Il refuse de censurer l'expression des petits : ainsi au terme de la démarche et du débat « les intérêts divergents se seront exprimés et auront été traités en fonction des priorités du projet et non plus étouffés »<sup>316</sup>. De toute manière, « les risques de débordements par des lobbies organisés, ou d'enfermement dans des intérêts personnels doivent être minimisés » en particulier parce que « le risque de débordement par des demandes trop nombreuses et irréalistes est faible (la démocratie locale *souffre* le plus souvent, à l'inverse, *d'un manque de participation*) »<sup>317</sup>. Le grand cherche donc à favoriser l'expression des petits dans toute leur diversité.

<sup>313</sup> Nous reviendrons longuement sur ce point quand nous comparerons la grammaire de justification que nous décrivons et la grammaire qui se rattache au monde civique (cf. le chapitre 3).

<sup>314</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 255.

<sup>315</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 239.

<sup>316</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 236.

<sup>317</sup> Source : *Ibid.*, p. 236.

De fait, le caractère démocratique (au sens participatif) de la démarche s'évalue non seulement en terme d'extension (du partenariat) mais aussi à l'aune de la *diversité* et de la *mixité* des partenaires engagés. Personne n'est a priori exclu de la participation au débat et au projet, même les acteurs extérieurs au territoire. En effet, le partenariat n'a d'intérêt que s'il contribue à rapprocher des personnes *différentes* de part leurs origines et leurs compétences, habituellement séparées par des cloisonnements (du type administratif/société civile), des frontières institutionnelles, des rivalités, etc., afin de les amener à dialoguer et à trouver des solutions globales : « Sur le plan des principes, l'approche spatiale et la prise en compte des différences de situation [à l'intérieur d'un même territoire] conduiront naturellement à *associer* et *faire échanger des acteurs et des partenaires qui ont rarement l'occasion de se rencontrer et encore moins de se parler*. La recherche d'une grande *mixité* de personnes dans les groupes de travail est un gage important de démocratie locale »<sup>318</sup>.

Le grand a toujours le souci *d'associer*, de faire *participer* les petits non seulement à la *réflexion collective* sur le projet, mais aussi aux prises de *décision* et à *l'évaluation* des résultats. Dans cet objectif, les grands sont amenés à imaginer des mécanismes qui permettent *une réelle implication* des petits à la démarche. « Il faut [alors] se doter d'un mode de fonctionnement qui permette d'assurer une *participation* directe de l'habitant qui le souhaite à la définition, aux choix, et aux décisions des actions engagées par le groupement. En l'absence de suffrage direct, il y a à inventer des formes de *démocratie participative* qui intègrent un pouvoir réel de décision »<sup>319</sup>. Cette volonté d'organiser et de susciter la participation *la plus large possible* ne s'arrête pas avec la publication de la charte ou du projet : « Après avoir mobilisé des partenaires très divers pour son élaboration, et rendu fortement public son contenu et ses signataires, il faut continuer à faire *participer* très *ouvertement* beaucoup d'acteurs et de citoyens à sa réalisation, et trouver des modes de *consultation* réguliers, pour faire valider les programmes d'action et les *adaptations* de stratégie »<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup> Source: *Ibid.*, p. 35.

<sup>319</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 235.

<sup>320</sup> Source : *Ibid.*, p. 215.



## Sous-section 2

### La contribution des grands à l'élévation des petits

---

Dans la logique de la GDT, pour impliquer les petits à la démarche, les grands réunis en équipe (le *groupe pilote*, le *noyau dur*) doivent chercher à leur *ouvrir l'esprit*, à leur faire partager leur cause (celle du développement du territoire), à les inscrire dans une *dynamique* territoriale. Ils cherchent à faire sortir les petits de leur *passivité*, de leurs *habitudes* : « Il faut mettre les gens en mouvement, les sortir des rapports codés et établis. Il faut les faire produire et pas simplement vérifier »<sup>321</sup>. Leur objectif est de « rendre les hommes acteurs du développement du territoire et de son identité »<sup>322</sup> et de « les inciter à se projeter dans l'avenir »<sup>323</sup>.

Pour aider<sup>324</sup> les petits à accéder à la dignité *d'acteur*<sup>325</sup> du territoire, les grands doivent se montrer *pédagogues* envers eux, leur donner des *informations* (sur les objectifs poursuivis, les moyens pour y arriver, etc.), des explications, leur dispenser ou leur fournir des *formations*<sup>326</sup>. Le produit de la réflexion et les actions du *noyau dur* des partenaires doivent être rendus *publics* et *lisibles* afin que les petits puissent s'identifier au projet et éventuellement s'y impliquer. En effet, « les objectifs du projet ne doivent pas seulement être connus, mais encore compris et partagés. Mieux, ils doivent être ressentis comme nécessaires »<sup>327</sup>. Les grands organisent donc, en recourant à des *techniques de communication* et *d'animation*, des *restitutions pédagogiques* sur

---

<sup>321</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 236.

<sup>322</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.* (1994, 1), p. 29.

<sup>323</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 230.

<sup>324</sup> Certains dispositifs contribuent à transformer (i.e. ici ouvrir et donc grandir) les petits en *acteurs du territoire* et en *partenaires du développement local*. Ainsi les structures intercommunales « aident des tiers à réaliser des actions par du conseil ou des subventions négociées dans des contrats globaux » (Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 209). De plus, « des actions de *formations* et de *sensibilisation* des partenaires » (Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 209) doivent être développées.

<sup>325</sup> L'acteur s'oppose ici à l'individu *apathique* et *passif*, qualificatifs associés dans la GDT, à l'état de petit.

<sup>326</sup> Ces formations élèvent, selon les critères de la GDT, les acteurs en accroissant leur *compétence* et leur capacité à participer à la définition du projet : les formations « sont surtout un moyen fondamental pour accompagner la réalisation des projets de développement, en permettant aux personnes directement concernées, dans une première phase de compléter leurs connaissances pour être à même d'élaborer le projet dans lequel elles sont impliquées, par la suite d'acquérir au fur et à mesure de leurs besoins, les compléments de qualification nécessaires au succès de leur initiative. (Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 16).

<sup>327</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 22.

l'avancée du projet lors de fêtes ou d'événements locaux afin de « faire simplement partager les ambitions, les réalisations et parfois les débats »<sup>328</sup> qui animent la démarche. Les grands favorisent ainsi *l'identification* des petits au projet et au territoire. Certains objets de cette grammaire comme les *chartes*, les *projets* et les *programmes* peuvent jouer un rôle dans ce travail pédagogique en tant qu'ils constituent des traces écrites, publiques, toujours disponibles et consultables des engagements pris en partenariat par rapport à l'avenir. Ainsi, « [la] programmation à moyen terme permet non seulement d'être beaucoup plus efficace mais présente également l'avantage de rendre la démarche plus *lisible* : informés de son architecture globale et de la logique du calendrier prévu, les acteurs locaux percevront mieux l'intérêt de chaque action ponctuelle et seront plus disposés à attendre les actions qui nécessitent un long travail préparatoire »<sup>329</sup>. La programmation doit donc permettre aux animateurs de faire comprendre aux acteurs l'intérêt du projet à long terme, et ainsi leur inculquer la patience qui est une des vertus qu'isole la GDT.

Les grands *forment* les petits et contribuent à les grandir non seulement en les informant mais en les faisant participer à la constitution et à la poursuite du projet. Ils *développent* une *pédagogie participative* : « La construction d'un regard collectif sur le territoire nécessite la superposition des regards individuels, leur confrontation, mais aussi leur dépassement. Le premier impératif est donc de développer une *pédagogie participative* pour faire s'exprimer les usages et les appréciations portées sur le territoire par les différents types d'acteurs qui y vivent ou le pratiquent »<sup>330</sup>. En effet, « l'expression et l'écoute des différentes pratiques et usages du même espace, est déjà en soi un *exercice de tolérance et d'ouverture* »<sup>331</sup>. La participation contribue, en tant que processus de formation initié par les animateurs ou les initiateurs de la démarche [grands], à *ouvrir* les petits, à les rendre *tolérants* et *capables* d'écoute. En d'autres termes, elle élève les petits vers l'état de partenaire ou d'animateur, elle les grandit. Bien sûr, le travail visant à l'ouverture des petits ne se limite pas au débat avec les autres acteurs du territoire, le grand met aussi en contact les petits avec les partenaires extérieurs du développement (institutions, experts) car « *confronter les regards de*

<sup>328</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 238.

<sup>329</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994, p. 25.

<sup>330</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 121.

<sup>331</sup> Source : *Ibid.*, p. 121.

l'intérieur et de l'extérieur est enrichissant. Cela permet de dépasser les seules appréciations locales »<sup>332</sup>.

Ainsi le grand de notre grammaire mène toute une série d'actions en direction des petits afin de les amener à s'associer et à s'identifier au projet qui incarne le Bien Commun puis à s'élever dans l'ordre de la GDT. Idéalement, il va « améliorer l'information des populations ; former<sup>333</sup> les citoyens ; appuyer et structurer les organisations et réseaux d'acteurs, développer les coopérations et les partenariats ; animer le territoire, sensibiliser aux enjeux du développement local ; impliquer les écoles et les structures éducatives ; impliquer les médias ; renforcer ou construire une identité de territoire »<sup>334</sup>. En associant les petits au bien commun, en les faisant participer<sup>335</sup> au projet, en les ouvrant au partenariat, en un mot en les amenant à rompre avec leur état habituel pour s'élever à la dignité de partenaires du développement, les grands mettent en place un mode de relation juste entre les grands et les petits du point de vue de la GDT.

---

<sup>332</sup> Source : *Ibid.*, p. 121.

<sup>333</sup> En les formant, il les transforme. Impliquer ou faire participer des petits au projet, c'est les amener à rompre avec leur état habituel. Il s'agit de provoquer « une *rupture* par rapport aux conditions habituelles de travail [...]. Cette rupture [...] associe [...] concentration et (ré)appropriation [du territoire, du projet] » (source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 219).

<sup>334</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>335</sup> Le rapport de participation qui unit petit et grand fonde aussi la forme d'accord propre à la grammaire que nous décrivons. L'adhésion au projet et l'accord entre les partenaires ne peut s'élaborer et s'exprimer qu'à travers la participation (à sa construction, son élaboration, sa mise en œuvre) que les grands suscitent et favorisent : « en pratique, c'est la place donnée à la participation des acteurs qui décide de l'accord de ces acteurs. Pour élaborer la stratégie [du projet], le mieux semble donc être de faire alterner propositions et discussions en faisant prendre part aux travaux le plus grand nombre possible d'acteurs concernés » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 19-20).

## Section 7

# Mode d'expression du jugement : identifier les acteurs à associer

---

Dans chaque cité, le jugement sur les sujets, leurs actions et les objets, qui intervient en général à la fin d'une épreuve, est exprimé d'une manière différente. C'est dans ces jugements qu'est manifesté, sous une forme particulière à chaque grammaire, le principe supérieur commun qui permet de faire équivalence entre les êtres.

Dans la grammaire du projet de territoire, c'est en *associant* un acteur ou une institution à un projet que l'on manifeste sa valeur. En effet, un jugement positif est exprimé sur un sujet ou un collectif quand on cherche à *l'impliquer*, à *l'associer*, à *le faire participer* à la démarche, au partenariat. Pour comprendre cela, il est nécessaire de revenir sur le concept de *participation*, déjà évoqué supra.

Comme nous l'avons vu en décrivant le rapport de grandeur propre à la GDT, c'est en impliquant et en faisant participer les petits que le grand les aide à se réaliser (c'est-à-dire dans cette logique à devenir des partenaires à part entière du projet de développement, à passer de la passivité à l'action, à s'ouvrir aux autres, à accroître leurs compétences par des formations, etc.) et à s'élever. L'action du grand ou animateur du développement rejaillit donc sur les petits qu'il *associe* au projet, contribuant au bien de tous ceux qui y participent.

Mais les grands ne sont pas obligés, dans cette logique, d'associer l'ensemble de la population d'un territoire au projet. En effet, « la participation entière et fructueuse de l'ensemble d'une population à des projets de développement local est un objectif extrêmement difficile à atteindre, voire utopique »<sup>336</sup> ne serait-ce que parce que l'engagement que présuppose (selon la norme en vigueur dans la GDT) le projet est *durable et exigeant*<sup>337</sup> (et rebute beaucoup de petits qui rechignent à faire sacrifice de

---

<sup>336</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 8.

<sup>337</sup> « Participer à de tels projets présuppose un engagement *durable et exigeant* » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 8).

leur temps pour se rendre *disponibles*). Pour cette raison, et afin de préserver les conditions d'un *échange constructif* en évitant toute cacophonie<sup>338</sup>, la participation doit connaître certaines limites, même si, bien sûr, elle *doit être la plus large possible*. Le nombre d'acteurs associés et impliqués dans la démarche (surtout dans le noyau dur) ne doit pas être trop important, ce qui pousse les animateurs et autres leaders de projet à faire des choix. De toute manière, plus que leur nombre, c'est comme on l'a vu plus haut la *diversité* des acteurs impliqués qui est importante dans cette grammaire.

De fait, au niveau local, les initiateurs d'une démarche de développement local doivent *identifier* des acteurs ou des groupes d'acteurs à mobiliser et à associer : « Il convient d'*identifier* un éventail *aussi large que possible* de groupes d'intérêts couvrant tous les aspects de la vie politique, économique, sociale et culturelle, de cerner leurs attentes et leurs motivations, et de les impliquer en focalisant leur attention sur les éléments et les phases du projet qui revêtent pour eux le plus d'importance et de signification »<sup>339</sup>. En identifiant ces acteurs et en les *associant* à la *démarche* de projet, leur offrant ainsi la possibilité de s'élever par le biais du mécanisme de la *participation*, les animateurs manifestent la valeur et l'importance de ces acteurs pour ce projet. Dans la GDT, où la grandeur passe par l'engagement dans un projet de territoire, le fait que l'on cherche à vous associer ou à vous impliquer dans une démarche de développement manifeste de façon claire votre grandeur ou plutôt le jugement positif qui est porté sur vous. A contrario, ceux qu'aucun partenaire ne cherche à associer sont de fait exclus de la démarche, ce qui équivaut à la manifestation d'une sentence négative dans la GDT. Ce que nous venons de dire pour les acteurs locaux est bien sûr valide pour les partenaires extérieurs dont la recherche de *l'association* sous forme de *contrats* (pour la Région, le département, l'Etat) ou de *mission* (les consultants extérieurs, experts, chargés de mission) traduit l'importance.

Pour récapituler, on peut donc dire que, dans cette grammaire, est évalué positivement l'acteur (ou l'institution) dont les partenaires et animateurs du développement local *recherchent le contact*, l'acteur (où l'institution) avec lequel ils

---

<sup>338</sup> Les auteurs des manuels conseillent de limiter la participation à un nombre plus ou moins restreint d'acteurs locaux, afin de préserver à la démarche une certaine efficacité en évitant la cacophonie, les surcharges d'information et les redondances. Les limites fixées à la participation varient d'un auteur à un autre. Pour B. Rigaldies, par exemple : « la participation la plus opérationnelle et la plus efficace se situe au plan des leaders, qu'ils soient *légitimes* (*élus locaux, élus consulaires, fonctionnaires* en mission de représentation, *présidents d'associations*) ou seulement *reconnus* (par leur *expérience*, leur *compétence* ou leur *rayonnement*) » (Source : Rigaldies, (B.), *Op. Cit.*, p. 57).

<sup>339</sup> LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 8.

souhaitent *développer des alliances, monter un partenariat, créer et entretenir des liens*. C'est précisément cette recherche qui vise à *impliquer* un être qui exprime le jugement porté sur lui. Au contraire, l'absence de toute tentative *d'association* montre le peu d'intérêt que suscite l'être (sujet individuel ou acteur collectif, partenaire *local* ou *extérieur*), exclu de fait du partenariat. Cependant, afin de mieux éclairer le mode d'expression du jugement propre à la GDT, il convient de s'intéresser aux critères (ou preuves) qui permettent de fonder ce jugement.

## Section 8

# La forme de la preuve : les ressources évidentes (en contexte)

---

Dans chaque cité, les jugements portés sur les êtres, les actes et les choses s'appuient sur des « preuves » qui rendent évidentes la grandeur ou la petitesse de ce qui est jugé. La force du jugement (qui pourra être remise en cause à chaque nouvelle épreuve) repose sur la qualité et la clarté de ces preuves.

Pour être « claires », ces preuves doivent revêtir la forme d'évidences caractéristiques de la grammaire mobilisée, i.e. être exprimées selon la modalité qui rend les choses connaissables et identifiables (et donc évaluables) dans ce monde. Énoncées selon d'autres modalités, les preuves seraient obscures, inintelligibles ou irrecevables du point de vue de ceux qui se placent dans ce monde. En effet, chaque cité possède sa propre modalité de connaissance qui fait autorité au sens où c'est elle qui permet de dire quelle action est réellement grande et quel comportement est sans conteste petit.

Conformément au modèle des « cités » que nous utilisons, le jugement qui s'exprime, dans la GDT, quand des partenaires cherchent (ou pas) à impliquer un acteur ou une institution dans le projet, suppose l'existence d'une forme de connaissance qui permette d'identifier les acteurs comme dignes d'être associés et ainsi d'apporter des preuves allant dans le sens du jugement. Dans la GDT, c'est le fait que la personne ou l'institution dont les partenaires recherchent l'association constitue une *ressource* pour le projet qui permet de fonder le jugement.

Dans cette logique, si un animateur cherche à associer un individu (ou un organisme) c'est parce qu'il constitue une *ressource* pour le projet, parce qu'il lui apporte un *plus*. Ainsi, « la participation des socioprofessionnels, du monde associatif et des administrations à l'élaboration, puis à la mise en oeuvre du « projet de développement » constitue un « plus » irremplaçable, dont notre société ne peut plus se

priver, en période de croissance économique limitée »<sup>340</sup>. Ces partenaires potentiels sont conçus ou présentés comme des « ressources à mobiliser »<sup>341</sup>. « Les services des départements, régions, Etat et des organismes socioprofessionnels, associatifs... détiennent [...] des capacités de réflexion, des acquis méthodologiques, des fiches d'expérience à exploiter. On peut y trouver des *ressources*, des *idées*, des *capacités* et des *réseaux* qu'il faut mobiliser ! »<sup>342</sup>.

Selon la logique de la GDT, l'équipe qui pilote le projet et anime le partenariat cherche donc à associer en priorité les acteurs *intéressants* en tant qu'ils sont des *sources*, des *ressources*, des *réservoirs* (de moyens, de compétences) pour le projet. Ainsi, selon B. Leurquin, il faut mobiliser, entre autres, les « associations de toutes sortes, qui [sont] le fer de lance, en même temps que la première *force* de proposition, du développement local, le *réservoir* de matière grise, de volontariat et de créativité »<sup>343</sup>. De même, « le concours des professionnels de la branche d'activité concernée [par le projet] » devient « une garantie de bonne utilisation autant qu'une *source* d'innovation et de réalisme »<sup>344</sup>.

Les ressources à mobiliser dépendant de la nature du projet et donc du territoire (chaque territoire ayant son projet), la nature du « plus » recherché chez le partenaire est profondément variable : il peut s'agir de la *compétence technique spécifique* d'un expert, du *savoir scientifique* d'un universitaire, de *moyens financiers* qu'apporte une institution extérieure, de la *capacité d'innovation* et la *connaissance du terrain* d'un acteur local etc. Pour ce qui concerne la *société locale*, l'identification des personnes *ressources* à solliciter et impliquer doit se faire in situ. Ainsi, le rôle ou la mission des animateurs, des leaders du projet ou des pionniers du développement consiste, sur le plan local, à « caractériser les forces qui animent le territoire »<sup>345</sup>, à identifier « les *forces de changement* qu'il serait intéressant d'approcher dans le cadre de la construction d'un partenariat »<sup>346</sup>. Les animateurs sont donc conduits à distinguer entre les forces de *changement* ou de progrès, les acteurs qui *font le territoire* (qu'il faut *associer, approcher*) et les forces de *résistance* avec qui toute prise de contact apparaît,

<sup>340</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 68.

<sup>341</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>342</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 146.

<sup>343</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>344</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 68.

<sup>345</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 36.

<sup>346</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 10.



sinon inutile, du moins non prioritaire. Les dispositifs qui permettent de consulter les habitants que nous avons évoqués précédemment apparaissent ici sous un jour nouveau. En laissant aux habitants l'opportunité de s'exprimer, ces dispositifs permettent aux grands (animateurs et leaders du projet) d'identifier et de recruter des personnes-ressources dans la population locale. En effet, ces consultations et débats publics constituent l'occasion pour certains habitants de prouver leur capacité à s'intégrer de manière positive dans la démarche de projet, i.e. à apporter un plus en terme de *savoir*, *d'initiative*, de *projet*, de *dynamisme*, de *volonté*. «La construction d'un projet territorial peut ouvrir des espaces de parole où les habitants disent ce qu'ils savent de leur territoire, ce qu'ils savent faire, ce qui les préoccupe et ce qu'ils souhaitent, dévoilant ainsi des *potentialités* locales jusqu'alors *insoupçonnées*»<sup>347</sup>. Les dispositifs de consultation permettent ainsi à des acteurs locaux d'être reconnus comme *partenaires*, d'être associés au *projet* (i.e. jugé positivement). Il ne s'agit donc pas de dispositifs de type civique dans lesquels l'assentiment d'une majorité d'habitants serait indispensable pour qu'émerge un projet que l'on puisse qualifier de collectif<sup>348</sup> mais bien plutôt d'instances où sont exprimés des idées, des projets, des savoirs localisés et qui permettent ainsi aux animateurs et aux acteurs déjà engagés dans la démarche de repérer de nouveaux partenaires porteurs de *projets* ou de *dynamiques*. Si le développement de telles instances fait figure de nécessité dans la GDT, c'est qu'il serait particulièrement injuste, du point de vue de cette grammaire, d'ignorer ou de laisser en dehors du partenariat des individus qui de par leurs compétences, leurs savoirs ou de par les initiatives et projets pertinents qu'ils portent sont dignes d'y être associés. A contrario, ceux qui restent apathiques, ne prennent pas la parole, dévoilent leur manque de *volonté* ou *d'enthousiasme*, ou de manière plus radicale, leur *opposition au changement*.

La plasticité des notions de *ressources* et de *forces vives* permet de regrouper sous un même terme des grandeurs incompatibles car issues de cités différentes<sup>349</sup>. Ainsi les acteurs associés peuvent être mobilisés, selon les situations et les projets : soit parce qu'ils disposent de moyens financiers à investir dans le territoire pour le transformer (grandeur industrielle) ; soit parce qu'ils sont les représentants légitimes de

<sup>347</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 208.

<sup>348</sup> Cf. description de la cité civique dans le chapitre suivant..

<sup>349</sup> Cf. le chapitre 3.

collectifs (grandeur civique); soit parce qu'ils ont des compétences techniques spécifiques (grandeur industrielle); soit parce qu'ils sont des innovateurs (grandeur inspirée); soit parce qu'ils sont tout simplement connus localement et influent sur les opinions, rayonnent sur un territoire (grandeur liée au renom). Dans la GDT, la pertinence respective de toutes ces ressources dépend du projet et du contexte local, mais en tout état de cause, aucune de ces ressources à elle seule ne permet d'atteindre la grandeur suprême qui réside justement dans la capacité à *mobiliser* et à *coordonner* ces différentes ressources et les personnes qui les portent en se livrant à des opérations de *médiation* afin d'*animer* le territoire et d'instaurer un *réseau* de développement basé sur l'échange d'informations, de compétences et de moyens. La capacité d'animation fait alors figure de ressource suprême, et la recherche de personnes possédant cette compétence, de priorité pour un partenariat ou un projet naissant (*il faut trouver des animateurs locaux, engager un professionnel de l'animation, etc.*).

Au bilan, le mode d'expression du jugement propre à la grammaire que nous décrivons nous apparaît plus clairement. Lors du lancement ou du renouvellement d'un projet [« l'épreuve »], les initiateurs de la démarche manifestent le jugement qu'ils portent sur les acteurs collectifs et individuels en les *contactant*, en les *associant* ou au contraire en les ignorant (signifiant ainsi un jugement négatif). La sanction se justifie, du point de vue de la grammaire et sous réserve qu'une (nouvelle) épreuve ne vienne modifier ce jugement, par l'absence d'intérêt qu'il y aurait à associer au partenariat : 1) des sujets qui ne disposent d'aucune ressource sous quelque forme que ce soit (finances, compétence, capacité créative, savoir, etc.) à même d'enrichir le projet ; 2) ou, plus radicalement, des sujets qui s'opposent à toute forme de changement (les *forces de résistance*), *subissent* les évolutions, se complaisent dans *l'apathie*, manquent de *dynamisme* et de *volonté* (on pourrait dire qu'ils manquent de *vie*, qu'ils sont insuffisamment *animés*). Ceux dont il n'y a rien à attendre sont donc ignorés et rejetés hors du partenariat qui construit et conduit le projet.

## Section 9

# L'épreuve de l'évaluation

---

Les épreuves sont, dans le modèle des cités, des situations où la grandeur des hommes et des choses peut être mesurée ou se révéler sans ambiguïté du fait de la pureté de la situation. Elles doivent se renouveler dans le temps afin de permettre la réévaluation des personnes, l'état de grand ou de petit n'étant pas, « en toute justice », définitivement attaché aux personnes ou aux objets.

### Sous-section 1

#### Le caractère subjectif et participatif de l'évaluation du projet dans la GDT

---

L'épreuve modèle de la grammaire du territoire est *l'évaluation* qui marque la fin d'un projet et le début d'un autre. La grandeur des hommes se révèle dans leur capacité à s'impliquer dans la construction collective d'un nouveau projet de territoire à même de succéder à l'ancien. L'épreuve ne se réduit pas alors à un test opéré par un expert-évaluateur mesurant l'efficacité de la mise en œuvre du projet mais consiste en un *débat*, éventuellement alimenté par l'étude d'un expert, entre partenaires d'où émerge un nouveau projet, sur les cendres encore chaudes de l'ancien.

En effet, il ne faudrait pas confondre le dispositif de *l'évaluation*, propre à la grammaire du projet de territoire avec le *test*, qui constitue l'épreuve modèle de la cité industrielle<sup>350</sup>. En effet, le test est, dans la logique industrielle, une situation où il est possible de mesurer la performance de solutions mises en place à l'aide d'instruments de *mesure* considérés dans cette cité comme objectifs (autrement dits extérieurs à

---

<sup>350</sup> La grammaire de la cité industrielle, fondée sur le principe de l'efficacité, sera exposée en détail dans le chapitre suivant.

l'homme, échappant à toute considération subjective). Le test permet ainsi d'identifier et de *quantifier* les *facteurs*, les causes et les effets et in fine de juger de *l'efficacité* des personnes, des choses, des solutions et des actes en recourant à la mesure.

Le projet de territoire ne peut être ainsi testé<sup>351</sup>. Si la réalisation de certains objectifs précis peut être mesurée à l'aide d'indicateurs quantitatifs, les grands objectifs structurant le projet de territoire (par exemple, *créer une identification au territoire*) échappent souvent à toute tentative de quantification. Il faut donc recourir à des dispositifs qui laissent la subjectivité des acteurs s'exprimer (l'interview, la consultation) et l'on ne peut plus alors employer le terme de mesure qu'entre guillemets : « Il convient [...] de se doter d'indicateurs de résultats qui permettront de suivre les progrès réalisés en direction des objectifs que l'on s'est fixés. On se dote souvent d'indicateurs quantitatifs pour ce qui concerne les objectifs opérationnels. Les *objectifs stratégiques*, eux, sont plus difficiles à quantifier, et il vaudra mieux s'astreindre à en suivre l'évolution *qualitative* qui pourra être « mesurée » périodiquement par des techniques telles que l'interview sur échantillon »<sup>352</sup>.

Mais si toute tentative de quantification ou de mesure (au sens industriel) est vouée à l'échec en tant qu'elle ne permettrait que d'émettre un jugement partiel (et donc partial, car non « pur » selon le principe de justice qui anime cette grammaire) sur les hommes et leurs projets, c'est fondamentalement parce que « l'efficacité d'une charte de territoire se mesure à la qualité des actions entreprises, mais aussi et autant, à la qualité des *relations* qu'elle induit entre tous les partenaires et entre ces derniers et les *citoyens locaux* »<sup>353</sup>. En effet, il paraît difficile de quantifier la qualité d'un lien ou d'une relation, qualité qui est pourtant au cœur de la qualification du projet comme conforme à l'ordre normatif prôné par la GDT.

Dans la GDT, l'évaluation ne peut donc être le fait d'un expert solitaire utilisant des outils et des techniques objectifs lui permettant de considérer la réalité du point de

---

<sup>351</sup> Le projet de développement ne peut pas non plus, selon cette logique, être évalué en recourant à des éléments de mesure renvoyant à la cité marchande comme les bénéfices. Ainsi dans le cas de projets développés par les GAL : « Les résultats d'une entreprise s'expriment en terme financier, c'est-à-dire en termes de bénéfices nets [...]. Ces critères ne s'appliquent pas exactement à l'action d'un GAL, dont les résultats sont évalués en termes d'impact sur le développement rural. Si les GAL visent eux aussi à renforcer les ressources productives et à apporter une valeur ajoutée à l'économie locale, ils ont aussi une finalité supplémentaire, le développement *global*, non seulement économique, mais aussi social et culturel d'une zone » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 34).

<sup>352</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 20.

<sup>353</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 235.

vue surplombant que confère la science dans la cité industrielle. En effet, l'évaluation se doit d'être, au moins en partie, *participative* : les partenaires doivent être *consultés*, rassemblés lors de *séminaires*, leurs avis *confrontés*. L'étude éventuellement commandée à un spécialiste ne peut se passer de *l'accord* (« l'évaluation doit être contractualisée, parce que l'accord sur les valeurs est indispensable »<sup>354</sup>) et de l'apport des acteurs impliqués dans le projet (en particulier pour l'évaluation des critères *qualitatifs* qui implique la collecte *d'appréciations* locales). Ainsi, « l'étude, en concertation avec les *acteurs locaux* et les *partenaires*, portera utilement sur :

- La confrontation des documents prévisionnels aux bilans par objectifs ;
- L'appréciation *qualitative* par les *responsables* délégués par objectif : analyse des écarts et de leur causes ; conclusions à en tirer et propositions d'adaptations à faire ;
- Le *rythme* de la charte : 8 à 10 ans après sa conception, le projet du territoire doit être *révisé* ». <sup>355</sup>

Plus généralement, l'étude ou la démarche de l'évaluateur n'est intéressante qu'en ce qu'elle suscite, lors de sa construction et de la diffusion de ses résultats, un *échange* chez les partenaires impliqués dans le projet, créant une dynamique de *débat* qui peut pousser à la redéfinition du projet ou à la constitution d'une nouvelle charte. Pour ce faire, l'étude « doit être *communicable* aux intéressés en ces résultats [et] doit être *ouverte*, pour qu'il puisse y avoir discussion sur ses conclusions. On pourra ainsi prendre les bonnes décisions de gestion »<sup>356</sup>. C'est dire que *l'évaluation*, en tant qu'épreuve modèle de la Grammaire du Développement Territoire, ne se confond pas avec l'étude de l'évaluateur. Celle-ci n'est que l'amorce de l'épreuve qui consiste en une confrontation des différents partenaires autour de l'étude et des perspectives d'avenir pour le territoire qu'elle dessine. L'intervention de l'expert-évaluateur ne constitue même pas un passage obligé : les partenaires peuvent très bien se lancer dans une *auto-évaluation*<sup>357</sup>.

<sup>354</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 249.

<sup>355</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 248.

<sup>356</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 249.

<sup>357</sup> « L'auto-évaluation est un outil de gestion interne qui permet [...] de maîtriser l'avancement du projet, l'aide à anticiper et surmonter les obstacles, à résoudre les problèmes, faire face à la critique et améliorer les résultats. Elle est intrinsèquement liée au projet. Elle est basée sur l'engagement actif et la participation de tous les intéressés (comités de pilotage, partenaires, chef de projet, équipe), et comporte des mécanismes intégrés par lesquels l'information générée est « réinjectée » dans l'action (il s'agit d'un mécanisme *auto-régulateur*). [Sa] mise en œuvre peut être facilitée par une personne extérieure et possédant l'expérience requise pour animer le processus et assurer un « *feed-back* » constructif sur les résultats de l'action » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 32).

## Sous-section 2

### Le renouvellement de l'épreuve dans le temps

---

De fait, le temps du *bilan* ou de *l'évaluation*, qui réunit les principaux partenaires et animateurs du projet, éventuellement aidés par un acteur extérieur qui anime et guide le débat et par des analyses d'expert, est le « grand moment » de la Grammaire du Développement du Territoire. Cette grammaire réclame des partenaires un engagement total vers le projet. Ils doivent se couper de leurs préoccupations immédiates, *s'isoler* (y compris spatialement) pour se livrer à une réflexion entre partenaires sur les actions déjà entreprises et sur le devenir du projet commun : « Il faut passer un temps spécifique à ce bilan, dégagé de toute contrainte quotidienne (gestion de dossiers et détails divers). L'idée de réserver une ou deux fois par an, un week-end ou une journée de séminaire à cet effet, comme cela est pratiqué dans le district de Colombey-les-belles ou dans le PNR [Parc Naturel Régional] de la Chartreuse, paraît judicieuse »<sup>358</sup>.

L'évaluation est une épreuve qui se renouvelle dans le temps, remettant périodiquement en cause la grandeur des projets déjà retenus et donc celle de ceux qui les portent, et permettant parallèlement l'accession de certaines actions ou propositions à la dignité du projet et de ceux qui les soutiennent à la grandeur.

Ainsi des procédures d'évaluation sont mises en place de manière régulière tout au long de la mise en œuvre du projet afin de tenir compte *des résultats obtenus*, *des nouveaux événements*, *des évolutions récentes*, *des opportunités* qui auraient pu apparaître et n'auraient pas été anticipées (qu'elles soient *propres au territoire* ou *extérieures*), le tout dans l'objectif d'effectuer des *réajustements* stratégiques et d'initier de nouveaux projets *pertinents*. L'évaluation est donc omniprésente et continue, elle s'incarne dans des outils (comme les *tableaux de bord qualitatifs*) et des dispositifs qui permettent de suivre les *actions* et les *évolutions* : « Chaque année, des tableaux de bord permettront de suivre les actions engagées. Des dispositifs de veille décèleront les changements et les opportunités. Des dispositifs d'évaluation introduiront des appréciations et des décisions »<sup>359</sup>.

---

<sup>358</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 248.

<sup>359</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 218.

L'évaluation *rythme* l'avancée de la démarche en venant régulièrement, à certaines *échéances*, redistribuer (au moins en partie) la grandeur des projets et des hommes. Ainsi, les auteurs de manuels insistent beaucoup, non seulement sur la nécessité de l'épreuve, mais sur l'obligation de la répéter dans le temps, selon des rythmes et des temporalités spécifiques. « L'évaluation des actions entreprises doit respecter plusieurs rythmes<sup>360</sup> :

- Le rythme opérationnel. Chaque année l'établissement du programme d'action pour l'année suivante permet d'évaluer l'état d'avancement et de réussite des projets en cours, leur *modification* pour *adaptation* aux contraintes matérielles et relationnelles diverses si cela est nécessaire. L'analyse critique de l'action écoulee l'année précédente (bilan d'activités annuel et rapport d'exécution) jointe à la proposition pour l'année suivante (rapport d'orientation) permet d'apprécier les réalisations en cours au regard des objectifs de la charte de territoire et de son programme d'action à trois ans. [...]
- Le rythme contractuel. A l'issue des trois années d'exécution des programmes contractualisés avec l'Etat, la région ou le département et autres, un bilan de renouvellement est normalement demandé par ces organisations. *Réexaminer* alors la stratégie mise en œuvre, son déroulement chronologique, la complémentarité des actions engagées, l'organisation des structures et des modes de fonctionnement, les *dispositifs partenariaux* en place, etc., doit permettre de *réviser* pour les 3 à 4 années à venir, et de *préciser*, si besoin, cette stratégie dans la charte »<sup>361</sup>.

---

<sup>360</sup> D'autres manuels proposent des temporalités alternatives : « Afin de donner la meilleure chance d'utilité à la démarche prospective qui peut aisément être taxée de théorique ou d'intellectuelle [défaut de nature technocratique cf. la déchéance de la cité], l'échéance visée par le projet ne doit pas dépasser six ans (la durée du mandat électoral), une révision à mi-parcours (trois ans) paraissant par ailleurs indispensable. » (source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 57.)

<sup>361</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 248.

### Sous-section 3

#### L'émergence du nouveau projet de territoire

---

Cependant, l'épreuve par excellence reste l'évaluation du *projet global* (ou *charte*), celui qui donne sens à tous les autres projets et actions, quand il arrive au bout de son *horizon* (selon les manuels *6 ans, 8 ans, 10 ans ou 15 ans*). En effet, le projet est par nature, dans cette logique, un dispositif transitoire qui s'achève avec sa complète réalisation.

L'évaluation marque donc à la fois la mort du projet en cours et le moment de la naissance d'un nouveau projet pour le territoire. Il n'est plus alors question d'*ajustement* ou de *précision* par rapport aux objectifs poursuivis, aux projets choisis ou à la stratégie. L'évaluation implique ici une *analyse critique globale*, menée entre partenaires, portant à la fois sur l'action collective menée et les évolutions qui ont marqué le territoire, le tout dans l'objectif de refonder un nouveau projet. Tout peut ainsi être mis en question et redéfini, y compris la taille du territoire ou l'identification des partenaires pertinents<sup>362</sup> : « Les hommes, les contextes socioéconomiques et institutionnels, les regards et usages sur le territoire, et le territoire lui-même évoluent et changent. Il faut alors réexaminer la pertinence des objectifs, c'est-à-dire non seulement s'interroger sur les actions entreprises, sur la stratégie en œuvre, mais s'interroger aussi, à nouveau, sur le territoire et ses habitants, c'est-à-dire remettre en chantier l'élaboration d'une nouvelle charte. [...] On peut alors entreprendre un bilan et recommencer le travail pour les dix ans à venir ! »<sup>363</sup>.

L'épreuve ultime de l'évaluation de la charte révèle la grandeur de ceux qui sont capables, un fois le projet de territoire achevé de s'engager dans un nouveau projet, dans une nouvelle réflexion avec des partenaires parfois eux aussi nouveaux. L'épreuve modèle de cette grammaire est donc fondée sur le passage (dans le temps mais aussi dans l'espace quand les frontières du territoire sont redéfinies) d'un projet à un autre, passage qui implique un moment de *réflexion critique et participative*. Ceux qui se

---

<sup>362</sup> L'organisation institutionnelle du territoire peut aussi être bouleversée : l'émergence d'un nouveau projet plus ambitieux peut, dans la logique de la GDT, amener les *acteurs* du territoire à renforcer la *coopération intercommunale* (création d'une Communauté de communes par exemple).

<sup>363</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 248.



révèlent incapables de se remettre en question (qui ne doutent<sup>364</sup> pas), de s'inscrire dans un nouveau projet, de chercher de nouveaux enjeux, de nouveaux partenaires pour le territoire s'exposent, quelle que soit la nature de leur engagement dans le projet précédent, à un jugement négatif qui les classe jusqu'à la prochaine épreuve parmi les petits qui n'ont pas su *s'adapter* aux évolutions, *s'ouvrir* aux nouveaux acteurs récemment apparus qui animent à présent le territoire et, au contraire, se sont accrochés à un projet *dépassé* qui n'impliquait plus personne. L'évaluation permet donc de qualifier (ou de requalifier) les acteurs, les actions et les dispositifs<sup>365</sup> en fonction de leur état de grandeur, ce qui est précisément le propre d'une épreuve, au sens que ce terme prend dans la modélisation de L. Boltanski et L. Thévenot.

---

<sup>364</sup> Rappelons ici que le « doute » est une qualité de « grand » dans cette grammaire.

<sup>365</sup> Ainsi, l'épreuve permet de distinguer l'état des projets qu'elle vient séparer en nouveau et ancien : l'ancien projet est *dépassé* (état de petit) le nouveau doit être *adapté* à la situation (état de grand).

## Section 10

# L'anthropologie de la Grammaire du Développement Territorial : la quête de sens dans l'(inter)action

---

Dans le modèle des « cités », l'état de petit n'est pas séparé de l'état de grand par une barrière infranchissable. Si les grammaires forment des principes de justice, c'est parce que le statut de grand ou de petit n'est pas attribué de manière définitive et que les équivalences entre les personnes sont remises en cause lors de procès ou, pour reprendre le vocabulaire utilisé par les auteurs de « De la justification », lors d'épreuves où les petits peuvent prouver leur nouvelle grandeur (et inversement, les grands être déçus). Mais de telles épreuves n'auraient aucun sens si les petits ne disposaient pas de la capacité à s'élever vers le bien commun. Autrement dit, l'état de petit n'est pas un état de nature, attaché une fois pour toute à des hommes mais un état transitoire. Tous les hommes disposent par nature de propriétés « qui donnent à tous les mêmes chances de devenir grand à condition de faire ce qu'il faut, et notamment de faire les sacrifices afférents (Cf. la formule d'investissement) »<sup>366</sup>. Les hommes sont donc tous égaux devant l'épreuve car ils partagent une même dignité, comprise comme une capacité à s'élever, qui fonde dans chaque cité leur commune humanité.

Dans la grammaire que nous décrivons, tous les hommes peuvent accéder aux états supérieurs définis par la grammaire parce qu'ils sont tous, par nature, animés par le désir de s'engager dans des actions à venir (i.e. des projets) en se liant avec les autres. En effet, l'homme ne peut trouver un sens à sa vie que dans *l'interaction*, c'est à dire dans l'action construite et menée à plusieurs. Les femmes et les hommes de la Grammaire du Développement Territorial sont des êtres d'action (ce sont des *acteurs*) et de connexion (ils recherchent, dans et à travers l'action ou le projet, le *contact* des

---

<sup>366</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Op. Cit.*, p. 189.

autres, le *dialogue*, *l'échange*, la *relation*). Autrement dit, leur nature les prédispose à la grandeur<sup>367</sup>.

Le partage par tous les hommes de cette capacité et plus fondamentalement de ce désir de se lier aux autres dans l'action n'est pas explicitement évoqué dans les guides qui nous servent de base pour décrire le monde du projet de territoire. Ce désir apparaît en quelque sorte en creux. Cependant, on peut trouver, dans le corpus élargi des ouvrages traitant du développement local, des explications détaillées qui ancrent les projets de développement dans une définition de la nature humaine. En voici un exemple tout à fait parlant :

« Comment se fonde ce rapport à la construction ? Comment se met-on à construire ou comment se met-on à développer, c'est-à-dire à s'inscrire dans un devenir et à s'organiser ? Je ne sais pas répondre<sup>368</sup> parce que les réponses sont d'ordre politique, sociologique, voire ethnologique. Le développement a d'abord un sens psychosocial, c'est-à-dire que les acteurs ressentent le besoin de s'inscrire quelque part ; l'action individuelle ou collective peut être référée à un cadre spatiotemporel, à un cadre humain, à un groupement communautaire, qui donne du sens à l'action.

Mais pourquoi s'acharne-t-on tellement sur ces notions de développement ? On a des réponses psychanalytiques, sociologiques, moralisantes. Il est intéressant de faire appel à Hannah Arendt, qui a pensé le politique dans son sens moderne. Dans un texte de « La condition de l'homme moderne », elle dit que « le fait humain, aujourd'hui dans la modernité, c'est l'action » ; elle y donne deux sens : « agir, c'est agir avec les autres et devant les autres » ; dans la mesure où nous agissons avec et devant les autres, il se passe un double phénomène pour le sujet. D'une part, il y gagne un statut d'être vivant : agir, c'est pouvoir commencer, conduire quelque chose et au fond répondre à sa situation de mortel, donc laisser des traces dans une histoire immédiate. D'autre part, cela donne du sens : agir avec les autres procure à l'acteur la signification de ce qu'il est. Hannah Arendt dit très bien que « puisqu'on le fait devant les autres, puisque les autres parlent de notre action, peut-être on peut savoir, à travers l'action qui on est », et on peut donner une sorte de réponse éthologique au développement local. Comment,

---

<sup>367</sup> La nature peut être contrariée (cf. l'état de petit) mais aussi aidée ou stimulée : les dispositifs comme les réunions ou les cartes (cf. le répertoire des objets) viennent ainsi faciliter l'établissement de relations entre êtres différents et, ainsi, l'émergence de projets commun.

<sup>368</sup> Bel exemple de prétérition puisque l'auteur apporte par la suite une réponse détaillée à ce type de questionnement.

aujourd'hui, un sujet peut trouver du sens à son existence en agissant avec les autres et ainsi, peut-être, savoir qui il est dans une société qui le dépersonnalise ? »<sup>369</sup>.

La référence à des sciences qui s'interrogent sur la nature de l'homme (philosophie, ethnologie) ou la spécificité des comportements humains (psychologie, sociologie, éthologie) manifeste le souci de l'auteur de fonder sa réflexion sur l'engagement en faveur du développement local sur une base universelle (i.e. valable pour tout homme).

De fait, l'engagement dans le projet est ici le résultat d'un besoin naturel qu'éprouve chaque homme : il s'agit d'un *fait humain* [i.e. lié à la nature de l'homme]. Chaque individu est animé par le désir de s'inscrire dans un *devenir*, dans un « à construire », dans un projet ou par le désir, étroitement lié au premier, de faire partager le projet qu'il *porte*. Il n'y a pas de contradiction à parler ici de besoin d'inscription dans un espace ou dans une communauté, car, dans la logique que nous décrivons, le territoire et la solidarité spatiale ou identitaire sont à construire ou du moins à réactiver. L'espace est en devenir, le territoire toujours « un » ou « en » projet.

Ce besoin de s'engager dans des projets s'explique car l'homme recherche un *sens* à sa vie. L'homme ne détient pas naturellement ce sens et il ne peut le découvrir qu'en tissant des relations avec d'autres à travers l'action. Dans la *relation*, dans l'*interaction*, il dispose d'une chance de découvrir, avec l'aide des autres et de leurs commentaires, qui il est. Autrement dit, l'individu est en quête d'un sens à sa vie qu'il ne peut trouver qu'en entrant en relation, en se connectant à d'autres dans des projets ou grâce à des projets. Ce sont les relations établies dans et par l'action qui lui permettent d'achever sa quête. La personnalité ou l'individualité n'existe pas en dehors des connexions générées et entretenues dans l'action : pour se trouver soi, il faut chercher les autres. Ce sont les liens qui constituent l'identité personnelle.

L'anthropologie de la Grammaire du Développement Territorial décrit un état de nature commun à tous les hommes qui en fait, a priori, des candidats égaux devant l'épreuve au sens où chacun dispose des propriétés qui permettent de s'élever, i.e. dans

---

<sup>369</sup> Source : Citation de Didier Montagné, initiateur (ou devrait-on dire *animateur*) du Pays de Racan. (Transcription d'un débat entre « acteurs du développement local », tenu le 21 janvier 2000, in Deffontaines (J-P), Prod'homme (J-P), *Territoires et acteurs du développement local : des nouveaux lieux de démocratie*, Paris, Editions de l'Aube, 2001, p. 13-14).

cette grammaire, de la capacité à s'engager et à engager les autres dans des relations débouchant sur l'élaboration et la poursuite d'un projet.

En effet chaque homme, en tant qu'il est mu par le désir « naturel » de donner un sens à sa vie, cherche à entrer en relation avec d'autres dans des projets d'action. Dans cette logique, l'être humain est naturellement porté vers ce qui est grand car cette quête de sens trouve sa réponse dans les liens créés dans l'action. L'individu qui, rebuté par les sacrifices afférents à l'engagement dans le projet et le partenariat, refuse de s'impliquer s'oppose à sa nature profonde d'être (en quête) de sens : dans le langage de « De la justification », on dira alors qu'il se dénature<sup>370</sup>.

---

<sup>370</sup> La dénaturation est synonyme ici de passivité (refuser l'action, le projet) et de fermeture (en refusant l'action, le projet, le petit refuse d'établir les relations qui lui permettraient de se définir lui-même).

## Section 11

# La figure harmonieuse de l'ordre naturel : le territoire en réseau

---

Toute grammaire suppose « la désignation dans la nature, i.e. dans la « réalité », d'une forme idéale dans laquelle les états sont distribués de manière équitable. Pour être mobilisée dans la vie quotidienne, inspirer l'action ou nourrir les justifications, la logique d'une cité doit s'incarner dans des exemples types qui la mettent à portée de main des personnes »<sup>371</sup>.

Dans la cité que nous décrivons, le projet ne peut se déployer hors d'un *territoire*<sup>372</sup> auquel les acteurs locaux *s'identifient* et que les partenaires extérieurs *reconnaissent* comme *pertinent*. Le territoire est la forme, construite et/ou reconnue par les partenaires<sup>373</sup>, inscrite dans une réalité spatiale et éventuellement culturelle et historique, qui sert de cadre et donne sens au projet, projet qui mobilise toute une série d'individus et d'institutions plus ou moins distants autour de la cause du développement du territoire.

Mais si le *territoire* joue le rôle de figure harmonieuse dans cette cité, c'est parce qu'il permet par le lien qu'il crée (l'espace partagé, l'identification) de connecter entre eux des acteurs locaux qui évoluent dans des *réseaux* différents (professionnels, politiques, familiaux), réseaux qui souvent dépassent le territoire et qui permettent ainsi aux acteurs locaux d'accéder à des *ressources externes*.

---

<sup>371</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Op. Cit.*, p. 190.

<sup>372</sup> Le territoire est ici désigné comme une forme générique et non comme un espace délimité dans la réalité une fois pour toute. Nous avons vu que les frontières du territoire peuvent évoluer dans le temps avec l'émergence de nouveaux projets : pour autant les projets ne peuvent se penser dans cette grammaire sans référence à un espace et à des frontières.

<sup>373</sup> A ce titre, le territoire apparaît comme une forme à *construire*, à *développer*, lui-même en quelque sorte « *en projet* ». Cf. Le principe supérieur commun *supra*.

## Sous-section 1

### L'omniprésence des réseaux

---

En effet, le monde que nous décrit cette grammaire est marqué par le *réseau* qui fait figure d'organisation naturelle entre les êtres. Le monde que décrit la GDT est un monde réticulaire où prolifèrent les réseaux de toutes sortes, connectant les individus et les institutions. La fréquence d'usage d'expressions et de métaphores renvoyant à la forme réticulaire comme *mailles*, *maillage*, *flux*, *nœud* ou *tissu*<sup>374</sup> atteste de la généralité de cette forme, dont le *partenariat* est une déclinaison.

Ainsi, au sein même du territoire, les habitants du territoire sont organisés en de multiples *réseaux professionnels, familiaux, relationnels, etc.* dont la mobilisation constitue un enjeu pour la démarche de développement. « Les organisations territoriales et urbaines contemporaines se déploient en système ouvert fortement ancré sur la mise en réseau (création ou connexion sur les réseaux existants). Le repérage des réseaux existants sur le territoire (professionnels, culturels, de solidarité ou d'influence) est essentiel dans la mesure où ils peuvent devenir de puissants relais, multiplicateurs des dynamiques de développement »<sup>375</sup>.

Mais la réticularité n'est pas une caractéristique réservée dans la GDT aux *forces vives* du territoire : cette forme s'impose aussi aux experts (les *réseaux d'expertise*), aux hommes politiques, aux institutions, aux administrations, aux collectivités locales, etc. Ainsi l'action publique des collectivités locales ne peut plus se penser sans le recours à l'organisation en réseau, compris ici comme un réseau d'entraide non limité aux acteurs politiques mais ouvert aux associatifs, aux administratifs, aux socioprofessionnels, aux administratifs : « Le monde moderne fonctionne sur des territoires plus vastes [que la commune], et les solutions aux problèmes quotidiens ne peuvent plus, bien souvent, être trouvées sur place, à l'ombre du clocher villageois. La solidarité ne peut jouer qu'en faisant appel à des acteurs extérieurs, et c'est grâce à un véritable « réseau » qu'elle peut

---

<sup>374</sup> Comme le rappelle un de nos manuels : « « *tissu* à mailles larges » (Dic. Robert), la notion de « réseaux » a plusieurs acceptions, essentiellement liées au transport des fluides, à l'organisation des flux, à l'aménagement du territoire et à l'organisation des hommes » (Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 71).

<sup>375</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 71.

devenir efficace »<sup>376</sup>. Il s'agit en fait de « créer un réseau de partenariat dont les capacités, les moyens et les savoir-faire réunis permettent de résoudre ensemble des problèmes que chacun des participants ne peut régler qu'avec l'aide des autres »<sup>377</sup>. Mais, dans la GDT, « le *réseau* que cette action *exige* ne peut se concevoir sans la participation du monde associatif d'abord, qui face à la carence de « l'institutionnel », est venu peu à peu remplir les vides créés par notre mutation sociale ; sans la participation également des socioprofessionnels et des administrations, tant de l'Etat que des collectivités locales »<sup>378</sup>.

Le développement récent<sup>379</sup> de nouveaux moyens de connexion entre les êtres renforce et étend encore ces réseaux qui se déploient dans tous les champs de l'activité humaine. En effet, les progrès technologiques abolissent les *distances* (spatiales et temporelles) entre les êtres, accentuant la *mobilité* des hommes et surtout des informations grâce à des *réseaux*<sup>380</sup> (informatiques, mais aussi par exemple routiers) qui permettent un contact ou une connexion rapide (et dans le cas d'Internet, quasi instantanée) entre des êtres à distance. « Aujourd'hui, les évolutions techniques contribuent à *effacer la notion de distance et de durée* (tout se fait de plus en plus « en temps réel ») et donnent des dons d'ubiquité aux hommes et aux activités. L'économie n'est plus liée aux facteurs proprement géographiques mais aux capacités *d'accessibilité des réseaux*. Les moyens de communication nous font vivre toujours plus loin »<sup>381</sup>. De fait, « les évolutions techniques et l'accès à des réseaux multiples, notamment par l'informatique, contribuent à transformer distances et durées et à « mondialiser » le développement local »<sup>382</sup>.

---

<sup>376</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>377</sup> Source : *Ibid.*, p. 69.

<sup>378</sup> Source : *Ibid.*, p. 70.

<sup>379</sup> L'ordre normatif propre à la GDT est souvent décrit dans les guides consultés comme le produit d'une évolution en partie liée à l'émergence des nouvelles technologies de l'information. Le basculement d'un ordre normatif à un autre s'inscrit alors dans une historicité qui pointe la nécessité du changement (le monde évolue, il faut s'y adapter). La négation de la pertinence des justifications émanant des autres cités passe alors logiquement, même si pas uniquement, par la dénonciation de « l'archaïsme » de ceux qui les invoquent. Nous reviendrons sur ce point plus loin dans notre argumentation.

<sup>380</sup> Dans cette grammaire, le terme *réseau* désigne indifféremment le tissu de connexion existant entre des individus et les moyens ou canaux qui permettent d'établir des connexions en particulier à distance (comme Internet).

<sup>381</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>382</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 231.



## Sous-section 2

### Territoires et réseaux

---

L'évolution des techniques, en favorisant les connexions à distance, permet aux réseaux (relationnels, économiques, etc.) de s'étendre en dehors de la sphère locale, remettant en question la notion de territoire. « Parce qu'on est passé d'une société ancrée à une société de mobilité, la notion traditionnelle de territoire – compris comme lieu de vie et de travail, d'échange et de codes d'une communauté établie sur place dans la durée – a éclaté »<sup>383</sup>. Le territoire n'est plus, dans le monde que décrit et justifie cette grammaire, un lieu fermé dans lequel s'inscrit, dans la permanence et la reproduction, une communauté à la fois unie et repliée sur elle-même.

Selon les rédacteurs des guides, les activités des hommes se déploient désormais dans des réseaux souvent indépendants les uns des autres et non au sein d'une communauté comme cela pouvait être le cas dans les *sociétés paysannes*<sup>384</sup>. Les acteurs du territoire échappent au déterminisme géographique et déploient leurs activités dans de multiples lieux et non sur un espace unique : « Les modes de vie se caractérisent de plus en plus par la fréquentation de multiples lieux en réseau : de résidence, d'emploi, de services, de loisirs, de convivialité »<sup>385</sup>. Les réseaux dans lesquels ces acteurs s'inscrivent ou auxquels ils se connectent traversent les frontières du territoire et l'ouvrent à l'extérieur. Dans cette logique, le territoire « est en permanence traversé de flux et d'échanges matériels ou immatériels avec l'extérieur, et n'existe que par rapport aux autres. L'analyse des réseaux multiples dans lesquels il s'inscrit et qui l'alimentent amène à l'inscrire et à le projeter dans des perspectives plus larges. En ce sens, le territoire doit être conçu comme le morceau d'un tout »<sup>386</sup><sup>387</sup>. Le territoire est ainsi relié

---

<sup>383</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>384</sup> Bien entendu, il ne s'agit pas ici d'évaluer la pertinence de ce jugement. Cette référence s'inscrit dans la description de cette grammaire, où elle est mobilisée pour faire contrepoint au monde en réseau qui est censé lui succéder.

<sup>385</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 231.

<sup>386</sup> Le « tout » de la citation n'est pas une personne collective dotée d'une volonté transcendant celle des territoires et des habitants qui la composent comme ce pourrait être le cas dans la cité civique. Il s'agit ici du tout formé par le réseau (ou plutôt l'ensemble des réseaux) qui relie, par les relations qu'il tisse, les lieux et les hommes. Dans cette logique, le réseau n'est pas une personne collective douée d'une personnalité morale, mais un tissu de relation entre des êtres qui se *coordonnent* (*auto-organisation*).

<sup>387</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 43.

au monde extérieur et aux autres lieux par une multitude de réseaux. Ces *relations* tissées avec l'extérieur ainsi que les *flux* qui le traversent de part en part font de lui une partie intégrante du monde réticulaire. De fait, « le développement d'un territoire s'inscrit dans un environnement de plus en plus internationalisé, qui fait peser des contraintes multiples sur l'économie locale, mais lui ouvre également des opportunités nouvelles »<sup>388</sup>.

Dans la GDT, les territoires, les lieux et les espaces, comme les individus et les institutions, s'organisent en réseau dans un monde où la mobilité de hommes et des idées devient la règle : les auteurs de manuels parlent ainsi *de réseau de territoire* ou *de multi-territorialité*. « Si la mobilité existe, les réseaux qui la sous-tendent n'ont d'intérêt que pour *mettre en relation* un lieu avec un autre lieu, pour *relier* des territoires : les réseaux deviennent des instruments, au service de l'objectif qui est de *relier* les territoires. En d'autres termes, nous vivons davantage aujourd'hui dans un monde de multi-territorialité que dans un monde sans territorialité, multi-territorialité dans la résidence, dans le tourisme, et même dans l'information »<sup>389</sup>. Les réseaux qui peuvent mettre en relation les hommes comme les différents espaces où ils évoluent, contribuent ainsi à former le *maillage* du territoire national<sup>390</sup> ou européen. « Tout lieu, tout territoire peut être confronté, *mis en relation* avec d'autres »<sup>391</sup>.

La figure du réseau est donc omniprésente : pourquoi alors soutenir que le territoire est la figure harmonieuse de cette cité ? Tout simplement parce que le territoire, par les liens d'appartenance<sup>392</sup> que sa construction crée ou revivifie, favorise

<sup>388</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994, (2), p. 5.

<sup>389</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>390</sup> Ainsi les territoires et les projets en réseau doivent former un *tissu* cohérent. Pour ce faire, ils sont « organisés en interaction avec les échelons de maille supérieure pour la cohérence du projet d'ensemble » (in Théveniaut-Muller (M.), *Le développement local, une réponse politique à la mondialisation*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, p. 182). L'état est amené à repenser son rôle dans un territoire non plus conçu comme un espace unifié mais comme un réseau de territoires : « en organisant une nouvelle étape de la décentralisation, l'Etat donne aux territoires la possibilité de se construire une identité et de préparer un avenir « durable » [...] En préparant un nouveau *maillage* du territoire, l'Etat se prépare également à réorienter et réorganiser son action : davantage *d'animation*, des actions *concertées*, *coordonnées* et *contractualisées* avec des territoires organisés [...] » (source: Logié (G.), *Op. Cit.* p. 207).

<sup>391</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>392</sup> Cette quête d'appartenance tire en partie son origine de l'extension et de la multiplication des réseaux qui font de la diversité et de la spécificité des atouts d'un point de vue connexionniste. En effet, la multiplication de liens avec des individus ou des lieux semblables ne présente guère d'intérêt selon cette grammaire, un lien étant d'autant plus valorisé qu'il franchit une distance sociale ou spatiale importante. Ce qui rend unique ou spécifique a donc des chances de vous rendre attractif et ainsi de multiplier vos connexions : « A l'heure où la mondialisation de l'information et une certaine uniformisation des modes de vie amènent les individus à valoriser les spécificités du « local », jouer de cette diversité des territoires est certainement un atout fort des mondes ruraux pour se rendre plus attractifs » (source : Gorgeu (Y.),

le rapprochement et le croisement des réseaux, permettant ainsi l'émergence d'un projet de développement local à la fois *global*, car il concerne tous les réseaux qui le traversent, et *ouvert sur le monde*, car les réseaux mobilisés par les acteurs locaux dépassent les frontières du territoire. « Le territoire est ce que peuvent partager en commun tous les habitants d'un même lieu, même s'ils ne font qu'y passer<sup>393</sup>, même s'ils en ont des usages différents. Il est ce qui fondamentalement les unit, maintenant que la société paysanne n'est plus. A travers le territoire peut se créer une *identité* nouvelle (ou un *lien social* nouveau) par l'espace vécu et partagé. Il nous paraît important de mettre en avant cette notion d'*attachement* et de *partage*, entre des citoyens d'un même territoire. En effet, ceux-ci peuvent vivre sur des réseaux *relationnels, familiaux, professionnels* parfois *très lointains* et ne jamais se rencontrer, tout en fréquentant les mêmes lieux, mais avec des pratiques et des usages très différents. L'enjeu n'est pas d'*enfermer* les citoyens dans un sentiment d'appartenance exclusif à un territoire (on en connaît les limites). Il s'agit de les faire se *rencontrer* pour qu'ensemble ils se projettent dans un avenir où chacun trouve sa place (son usage du territoire, son appréciation) [...]. Globalement, il nous semble que la dynamique d'élaboration de projet qui est d'inventer collectivement le devenir d'un territoire avec les habitants qui y vivent et ceux qu'il accueille est une occasion à saisir pour donner le jour à une société locale *ouverte sur le monde* »<sup>394</sup>. C'est le sentiment de partager un espace commun, créé ou alimenté par l'identification et la qualification du territoire<sup>395</sup> lors de la démarche, qui permet la rencontre d'acteurs éloignés, non pas tellement par le temps et l'espace, mais par leur immersion dans des *réseaux d'activité* (familiaux, économiques, touristiques, culturels, etc.) différents et souvent trans-territoriaux. Le territoire apparaît donc comme un lieu de connexion entre réseaux ou un réseau de réseaux, qui, conformément à la logique à l'œuvre dans la GDT, ne doit pas se fermer,

---

Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 77). L'exigence de singularisation que porte la forme réticulaire est exprimée de manière encore plus radicale par la citation suivante : « tout lieu, tout territoire peut être confronté, mis en relation avec d'autres. Mais *comme on ne saurait pas exister pour les autres tant qu'on n'existe pas pour soi* nous assistons aujourd'hui à une quête d'identité territoriale forte » (source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 10).

<sup>393</sup> Le territoire tel qu'il est décrit dans cette cité s'inscrit dans un monde mobile et multi-territorial où tout territoire est aussi un lieu de passage ou de résidence temporaire.

<sup>394</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 10-11.

<sup>395</sup> La démarche, en donnant par exemple un nom au territoire, en rappelant une histoire commune, et en insistant sur les difficultés liées à une géographie partagée, contribue à réactiver ou créer ce type de lien. Ainsi « l'élaboration d'un projet collectif sur la base de l'identification et de la qualification du territoire est une réponse pédagogique adaptée, car créatrice d'identité collective » (source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 10).

en particulier aux connexions extérieures : le repli identitaire n'est pas souhaitable, la société locale devant être ou rester ouverte sur le monde.

« To put it in a nutshell », le territoire est, dans cette grammaire, une figure réticulaire<sup>396</sup> : le *lien* social et/ou identitaire que sa constitution contribue à affirmer ou à créer, permet des *prises de contact*, l'établissement de *relations*, de connexions *inédites* et *fructueuses* entre acteurs et entre réseaux. Il constitue d'ailleurs la forme achevée de réseau dans cette cité car il articule, associe et organise la coopération de tous les types possibles de réseaux (professionnels, politiques, sociaux, familiaux, etc.) en recrutant, autour d'un projet *transversal*, tous leurs membres locaux en (ré)activant un sentiment d'appartenance territoriale.

---

<sup>396</sup> De sorte qu'il n'y pas de paradoxe à évoquer d'un côté l'émergence d'une monde réticulaire où les distances, franchies par les réseaux, perdent de leur importance et de l'autre le *retour au territoire* car ce n'est pas sa dimension spatiale mais le lien qu'il crée entre ces réseaux qui explique ce retour. Cf. sur la dénonciation de ce paradoxe apparent la source suivante : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 10.

## Section 12

# Les sujets de la Grammaire du Développement Territorial : le répertoire des partenaires

---

Chaque grammaire dresse une série de catégories qui permettent d'identifier les êtres qui comptent dans le monde qui obéit au principe supérieur commun. Si ces êtres comptent, c'est parce qu'ils incarnent de manière particulièrement exemplaire les valeurs qui fondent la grandeur selon les critères grammaticaux invoqués dans chaque cité. Chaque grammaire propose donc un répertoire rendant possible la classification des sujets en fonction de leur état de grandeur.

Dans la GDT, si tout acteur est à même d'apporter quelque chose au projet et d'accéder ainsi à la dignité de *partenaire* en s'impliquant dans la démarche, certains sujets se distinguent de par le rôle prépondérant qu'ils jouent dans l'expansion du *partenariat* et la *médiation* entre ses membres, i.e. de par leur capacité à animer le réseau des partenaires. Nous allons voir maintenant quels sont ces sujets exemplaires que la grammaire identifie comme se détachant du « tout-venant » des partenaires du développement local.

### Sous-section 1

#### Les « sujets » du partenariat

---

En effet, dans l'axiologie que nous entendons illustrer, les sujets «comptent» à partir du moment où ils font partie du partenariat créé afin de définir le projet de territoire. Ils deviennent alors des *partenaires* du développement local qui apportent leur contribution à la construction et à la réalisation du projet. Ils s'opposent aux non-impliqués, aux *inactifs*, aux *apathiques* qui restent en-dehors de la démarche. Les partenaires refusent

de se considérer entre eux comme des concurrents, cherchent à briser les distances et les *cloisonnements* qui les séparent, sont *ouverts* aux idées et projets des autres ainsi qu'à la *concertation* et à la *négociation*. Par définition, le partenaire n'est jamais seul et recherche le soutien et l'alliance des autres : il s'associe à d'autres dans le cadre d'*équipes* (*équipe territoriale, équipe diagnostic, équipe matière grise*), de *groupes* (*groupe de travail, groupe pilote, groupe de créativité, groupes-projets*), de *comités* (*comité de pilotage*), ou encore de *commissions*.

Ces équipes sont bien sûr *ouvertes*, car les partenaires sont animés par l'envie d'étendre le réseau d'alliance et ainsi *d'enrichir* la démarche (avec de nouvelles idées, de nouveaux moyens, de nouvelles informations). La démarche de projet de territoire peut être lue comme l'extension d'un partenariat qui, partant d'un *noyau dur*, intègre de nouveaux acteurs afin de les associer à la réflexion et à l'action, ces nouveaux acteurs *ouvrant* eux mêmes le partenariat vers de nouveaux réseaux et de nouvelles ressources. Dans la logique propre à cette cité, il s'agit, au début de la démarche, « de constituer un *noyau dynamique* d'acteurs autour d'élus. Ils représentent autant que possible les différentes composantes de la société locale, chacun étant en charge de contribuer à la communication avec ses réseaux. Informel au départ, ce noyau aura à faire émerger le groupe formel qui portera le projet de territoire. Il se *recomposera* donc éventuellement. Il est intéressant de mobiliser en son sein une ou deux personnes reconnues »<sup>397</sup>.

Ainsi, le développement du territoire est d'abord l'affaire d'une *petite équipe*, d'un *petit groupe* de *pionniers* qui *lance* ou *initie* la démarche : « L'initiative part, le plus souvent, d'un petit groupe d'acteurs qui éprouvent le besoin d'agir dans et pour le territoire, de mettre en cohérence les projets existants, d'élargir la vision des potentiels de développement, de travailler de manière plus intégrée et plus stratégique,... »<sup>398</sup>. La situation est légèrement différente quand il s'agit de relancer une nouvelle démarche de projet entre partenaires déjà réunis autour d'une démarche précédente, mais dans les deux cas, c'est la *volonté, l'enthousiasme, l'esprit de mission*, le souci *d'animer le territoire*, de *coordonner* les actions (cf. mode de relation naturel entre les êtres) qui meuvent les initiateurs : « On ne commence pas l'élaboration d'une charte par hasard. Il faut la volonté :

<sup>397</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 58.

<sup>398</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 12.

- soit, d'une structure intercommunale existante animée par le souhait de *poursuivre et renouveler* une démarche de développement local menée depuis plusieurs années déjà ;
- soit, d'un noyau dur de *pionniers* animés par la ferme résolution d'initier un projet d'ensemble sur un territoire non encore fédéré »<sup>399</sup>.

Mais *l'équipe* (ou le *noyau dur*) ne peut se permettre de se fermer sur elle-même : elle doit s'ouvrir aux apports, contributions, idées, projets de tous les partenaires potentiels du projet, qui évoluent dans toutes les sphères d'activité et qui se situent à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire. En effet, « modeste ou importante, financière ou technique, toute contribution peut être utile à la construction du projet commun : avec des artistes, des sportifs locaux, avec des commerçants ou des industriels, avec EDF, une société d'autoroute, la FOL, les chambres consulaires, avec les attachés administratifs et les secrétaires de mairies, etc. »<sup>400</sup>. Les partenaires sont multiples et hétérogènes, il peut s'agir d'acteurs *économiques, territoriaux, institutionnels, associatifs, administratifs, culturels, de personnalités qualifiées, d'experts extérieurs, de techniciens, de chargés de mission...* qui tous peuvent, à des titres divers, faire avancer la constitution et la mise en œuvre du projet. Tous ces partenaires constituent des *ressources* pour le partenariat : ressources en terme d'information ou de connaissance (experts extérieurs consultés, services départementaux, régionaux, nationaux dont l'avis et l'expertise sont sollicités, acteurs du territoire dépositaires d'un savoir localisé lié à la *connaissance du terrain*, etc.), en terme de moyens financiers ou de capacité de décisions (en particulier pour les *partenaires extérieurs* comme l'Etat, la Région, l'Europe, le département) mais aussi en terme *d'expérience* qu'ils peuvent faire partager. Ainsi, « il peut être très utile de considérer l'apport que les réseaux<sup>401</sup> peuvent offrir, que ce soit au niveau régional, national ou transnational. Pourquoi ne pas explorer les possibilités de parrainage avec un groupe de développement plus expérimenté pour bénéficier de son *expérience* ? »<sup>402</sup>.

Si le partenariat forme, dans la logique de cette cité, un réseau ouvert et toujours potentiellement extensible, il n'en garde pas moins un cœur, un *noyau*, un nœud par

<sup>399</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 51.

<sup>400</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 226.

<sup>401</sup> Encore une fois ici, l'image du réseau est convoquée à l'appui de l'ordre normatif que la GDT permet de déployer (cf. la section 11).

<sup>402</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 15.

lequel passe toutes les connections. Ce nœud est constitué par *l'équipe-pilote* du projet, dont la base est formée par les pionniers du développement du territoire. Ainsi le réseau de partenaires n'est pas dirigé par un chef (hiérarchique) mais *animé* par une *équipe* aux contours évolutifs qui coordonne l'activité des autres groupes (*commissions* travaillant sur des problématiques spécifiques, *équipes* construisant des projets particuliers, *équipes* techniques, etc.). En effet, « une [...] condition doit [...] être remplie pour que la démarche soit effectivement mise en œuvre : une *équipe* doit l'animer, la conduire, la gérer, la relancer quand le besoin s'en fait sentir... Cette équipe existe déjà, au moins à l'état embryonnaire : c'est celle formée du groupe initiateur du projet et des acteurs locaux qui ont pris part au diagnostic et au montage du projet de territoire. Il y a lieu toujours de la renforcer, éventuellement de la compléter ou de la modifier pour l'adapter aux tâches de la mise en œuvre. Cette équipe est formée de :

- Responsables bénévoles (*élus, socioprofessionnels, associatifs*). Ils représentent vraisemblablement l'amorce de la constitution du groupe d'action locale<sup>403</sup> qui aura à coordonner la mise en œuvre du projet
- *Chargés de mission* salariés »<sup>404</sup>.

Au sein de l'équipe d'animation ou de pilotage, se démarquent une série de sujets identifiés et identifiables à partir de catégories que la grammaire que nous décrivons permet de mobiliser. En premier lieu, se détachent les *animateurs professionnels*<sup>405</sup> ou experts de l'animation, figures centrales de cette cité. Certains élus tiennent aussi une place importante dans l'équipe en jouant un rôle de médiation et d'arbitrage entre les intérêts : ils sont alors les véritables *pilotes* de la démarche. Un cran en dessous dans l'échelle qui hiérarchise les grandeurs dans ce monde, on découvre les *experts* et *scientifiques* aux savoirs spécifiques, ainsi que les *techniciens* du développement local engagés par les structures porteuses du projet et qui évoluent souvent à la frontière de l'animation et de l'expertise. Dans l'équipe, on retrouve aussi

---

<sup>403</sup> Il s'agit bien sûr ici des fameux GAL propres au programme LEADER.

<sup>404</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994, (1), p. 27.

<sup>405</sup> Cela ne signifie pas bien sûr que l'animation soit une activité spécifiquement professionnelle, même si ces professionnels l'accomplissent d'une manière tout à fait exemplaire. Au contraire dans cette cité, tout sujet (cf. le principe de commune dignité), y compris un acteur local, peut remplir une fonction d'animation, faire vivre une équipe ou porter un projet et ainsi s'élever. Ainsi, au sein des commissions ou groupes spécialisés sur un problème ou un projet (par opposition à l'équipe de pilotage global), « les réunions de confrontation doivent [...] favoriser l'émergence [parmi les acteurs locaux] d'animateurs des groupes projets, d'animateurs des commissions et de porteur de projets... » (source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. cit.*, p. 50).



des *acteurs locaux*, connus et reconnus sur le territoire et qui assurent un lien (à double sens) avec les *réseaux locaux* : dans les manuels, il sont souvent désignés comme des *personnes relais*.

Les membres de l'équipe d'animation jouent un rôle majeur dans *l'extension* et *l'animation* du partenariat, favorisent *l'échange* et la *négociation* entre des individus aux intérêts et visions différents (*médiation*). Ces sujets, situés au cœur du réseau (et donc membres de l'équipe d'animation), incarnent de manière particulièrement exemplaire le principe supérieur qui oriente la cité.

## Sous-section 2

### La figure de l'animateur

---

Les acteurs « qui comptent » dans la GDT sont donc, en premier lieu, les *professionnels*<sup>406</sup> de *l'animation* qui viennent aider à l'émergence du projet local et assurent son *management*. Ces *consultants extérieurs*, qui ont suivi une *formation* et ont, de préférence de *l'expérience*, savent susciter des *débats constructifs* entre les acteurs locaux, favoriser l'émergence d'idées, rapprocher des acteurs qui se parlent peu ou rarement, amener à des *consensus*, le tout afin d'aider les acteurs locaux à accoucher d'un projet de territoire. « *Les animateurs locaux, les coordinateurs de projet, etc. doivent être aptes à comprendre la nature des communautés rurales et de leurs structures, tant formelles qu'informelles ; à constituer un capital confiance, à créer des réseaux de relation, des partenariats, et à garder l'esprit ouvert* »<sup>407</sup>. Ils disposent de toutes les qualités qui fondent, comme nous l'avons vu, la grandeur : la *disponibilité* (temps<sup>408</sup> à consacrer aux autres et au projet), le goût de *l'analyse* (la *curiosité*), la capacité de *synthèse* (faire le tri des informations) et surtout le talent de la

---

<sup>406</sup> Quand l'animateur n'est pas un professionnel il faut veiller à le *professionnaliser* en le *formant* : « dans certains pays, cette fonction d'animateur local est exercée par des *personnes-ressources* bénévoles. Dans ce cas, il faut veiller à *professionnaliser* leur action en leur offrant des outils et des moyens de *formation* » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 14).

<sup>407</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 19.

<sup>408</sup> « L'activité des animateurs se déroule au sein même de la communauté locale, au plus près des divers groupes concernés. *Etablir des contacts véritables, gagner l'adhésion et la confiance* de tous les secteurs de cette communauté, est une tâche qui demande du *temps*. Les résultats ne sont pas immédiats et s'inscrivent dans une démarche qui dépasse le court terme » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 13).

*communication* (*écoute*<sup>409</sup> attentive des partenaires, capacité à stimuler la parole et à faire émerger le *consensus*). Leur intervention est indispensable à la bonne conduite du projet : « Les animateurs locaux agissent avec et pour les populations et ceci au plus près du terrain. A l'*écoute* des besoins des porteurs de projet, des entreprises, des associations, des groupes locaux, ils les aident à identifier les problèmes essentiels et les potentialités de leur secteur d'activité, à structurer ainsi leur approche des difficultés, à formuler des projets de développement, à acquérir la capacité de prendre activement part au développement de projets répondant aux besoins locaux »<sup>410</sup>. Ils possèdent de plus l'avantage d'être à la fois *impliqués* dans le débat local, dans le projet et *détachés* (car *extérieurs*) des conflits, concurrences, compétitions (par exemple électorales) et cloisonnements qui divisent le territoire et les acteurs, ce qui favorise leur mission de médiation. « Naturellement, [les] qualités de l'animateur sont d'autant plus efficaces qu'il est lui-même en position de *neutralité* par rapport au problème traité. Il apparaît en effet difficile qu'un leader du territoire (a fortiori un élu local) directement impliqué dans sa responsabilité par le résultat de la démarche, puisse lui-même en conduire l'animation. Un responsable fonctionnel (secrétaire ou directeur général de collectivité locale, développeur, fonctionnaire d'Etat ou responsable d'une structure d'action) peut en revanche, de ce point de vue, assurer cette animation ; mais il est bien rare qu'il ait le profil de l'animateur et la *disponibilité*. Le mieux est bien de confier cette mission à un professionnel, qui pratique le métier de consultant justement parce qu'il possède le profil de l'animateur, et qui présente l'avantage d'une totale *neutralité* »<sup>411</sup>. Sachant inspirer *respect* et *confiance*, capable d'assurer des *médiations* en cas de divergences entre les acteurs locaux et d'aider ces mêmes acteurs à définir et mener à bien leur projet<sup>412</sup>, il doit posséder en outre une capacité à utiliser les *médias*<sup>413</sup> afin de diffuser

---

<sup>409</sup> L'animateur est plus un homme d'écoute que de parole. Celui-ci sait limiter ses interventions de manière à ne pas parler à la place des acteurs locaux et ne pas se poser en directeur de réunion (il anime, il ne dirige pas). Ces interventions relancent et enrichissent le débat entre partenaires, sans entrer dans la polémique : « au total, un dosage subtil doit être fait entre la libre expression des participants et les interventions de l'animateur. Celui-ci en principe n'intervient que pour recadrer, donner des informations factuelles ou illustrer une option par des exemples tirés d'autres territoires. Mais son statut d'intervenant extérieur est aussi utile pour énoncer de manière *neutre* un bilan que les participants transforment facilement en exercice d'autojustification ou de mise en accusation » (source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 222).

<sup>410</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 13.

<sup>411</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 58.

<sup>412</sup> Dans la GDT, l'animateur n'a pas pour objectif d'imposer son propre point de vue. Au contraire son action « vise d'abord à ce que les acteurs locaux développent leur capacité à s'organiser, à structurer leurs propres idées et à s'approprier les projets » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 14). En effet,

l'information, faire connaître le projet et mobiliser de nouveaux partenaires. Cependant, l'animateur ne peut se contenter d'utiliser le media pour émettre des messages, il doit profiter de *l'interactivité* qu'offrent ces medias pour accroître sa capacité d'écoute car, dans la GDT, « communiquer pour stimuler la *dynamique* locale, ce n'est pas seulement émettre des messages ou transmettre des informations, mais c'est aussi *recevoir des messages et collecter des informations* en provenance de la population locale »<sup>414</sup>.

### Sous-section 3

#### Les élus-pilotes

---

Cependant, les animateurs professionnels ne sont pas les seuls à assumer un rôle de médiateur entre les différents acteurs réunis en partenariat autour du projet. Le projet de territoire est un projet politique, et implique à ce titre des élus qui représentent des collectifs (collectivités locales, regroupement de commune, etc.). « Il faut un pilote au système : interlocuteur de tous les participants, porteur du discours et du projet commun, recours et *arbitre*. Cette mission est intrinsèquement politique, elle doit donc être assumée par les élus »<sup>415</sup>. Les élus assurent donc le rôle de *chef de file*, de *pilote du projet* : ils font figure de *commanditaire* et de *décideur final* (« le décideur c'est le « politique » au sens où il a le « pouvoir » et la « capacité » de mobiliser des moyens »<sup>416</sup>). Cependant, les élus sont toujours, dans cette grammaire, « amenés à se *concerter*<sup>417</sup> avec les « acteurs concernés » [par le projet], c'est à dire : les responsables

---

« impliquer la population dans une *dynamique* de développement suppose de lui faire *confiance* en lui permettant de décider par elle-même » (*Ibid.*, p. 19).

<sup>413</sup> « Un rôle clé revient aux animateurs à l'égard des medias ; ils doivent pouvoir entretenir de *bonnes relations* avec la presse et profiter des possibilités qu'elle offre » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 14).

<sup>414</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 16.

<sup>415</sup> Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 43. « L'animateur n'est pas le pilote de la démarche. Le pilote ne peut en être que le commanditaire, décideur final, c'est-à-dire logiquement la (les) collectivité(s) locale(s) représentante(s) légitime(s) du territoire » (source Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 60). La légitimité évoquée est alors clairement civique (référence au principe de la représentation). Cette citation illustre une forme de compromis entre cité civique et GDT que l'on retrouve chez cet auteur.

<sup>416</sup> Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>417</sup> Cette concertation est nécessaire car « aux côtés des collectivités locales, seuls acteurs légitimes au regard de la démocratie [et donc de la cité civique], de multiples autres acteurs, publics ou privés,

du monde socioprofessionnel, des associations et des administrations »<sup>418</sup>. Inscrits dans le partenariat, « on attend d'eux une expression publique du discours, la *médiation* entre les intérêts divers, *l'écoute* des attentes et des projets, l'affirmation du projet global et de priorités, les *négociations* financières et contractuelles »<sup>419</sup>. Autrement dit, les élus qui comptent dans la GDT sont non seulement ceux qui amènent des moyens pour le projet, mais aussi et surtout ceux qui disposent d'une capacité de *médiation* et de *négociation* : 1) à l'intérieur du territoire : entre les différents acteurs et composantes du territoires ; 2) mais aussi à l'extérieur vers les bailleurs de fond. En effet, ce sont ces élus qui négocient avec les *partenaires extérieurs*<sup>420</sup> que sont par exemple la Région, l'Etat ou l'Europe lors des contrats. La grandeur de l'élus-pilote dépend donc, comme celle de l'animateur professionnel, de sa capacité à s'inscrire dans des réseaux, à se placer et à intercéder entre des acteurs, à mobiliser des ressources externes (même s'il s'agit ici moins d'informations expertes que de financements). Autrement dit la grandeur de l'élus est formulée ici, non en terme civique, mais dans des mots propres à la Grammaire du Développement Territorial : l'élus représentant (qui parle « pour » ou « à la place de ») de la cité civique s'oppose à *l'élus pilote* de la GDT (qui parle « avec » - *l'interlocuteur*, *le médiateur*, qui se positionne « entre » - entre les intérêts, entre les partenaires).

---

exercer aussi leur influence sur les divers composants du territoire et sur leur assemblage » in Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>418</sup> Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 83.

<sup>419</sup> Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 70.

<sup>420</sup> De manière générale, les partenaires extérieurs, qui peuvent être aussi des territoires limitrophes, doivent être associés au projet : « l'ensemble des relations d'interdépendance du territoire avec ses principaux partenaires extérieurs doit donc être partie intégrante de la charte de territoire, en particulier par une approche spatiale élargie et par une mobilisation et une participation de ces partenaires au sein même de la démarche d'élaboration et des instances de mise en œuvre du projet » (in Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 37).

## Sous-section 4

### Experts et chargés de mission

---

Le consultant-animateur n'est pas le seul sujet dont la participation à la démarche est rémunérée<sup>421</sup> (par opposition au bénévolat des acteurs locaux). La construction et la mise en place du projet impliquent le recrutement d'un autre type de *professionnels*. En effet, « élaborer un projet global demande de la *volonté* aux politiques, de la *disponibilité* aux partenaires, mais aussi des contributions *techniques* et *professionnelles* sur trois points :

- la *coordination* et l'*animation* générale du dispositif ;
- des apports *d'analyse* ou *d'expertise* ;
- la *communication* et l'*information* »<sup>422</sup>.

Si le premier point renvoie à la figure de l'animateur, les deux suivants évoquent la figure de l'*expert*, dépositaire d'une compétence spécifique (capacité à analyser, capacité à gérer la communication) et d'un savoir particulier qui font sa valeur et sa grandeur. Ainsi l'*expert*, qui possède une compétence *technique, universitaire* ou *scientifique* reconnue et qui fait qu'on le consulte, fait aussi partie des sujets qui comptent – à un degré cependant moindre que l'animateur - dans la GDT. Les acteurs locaux recourent à l'expert pour mener à bien des *études* comme des *évaluations* ou des *études de faisabilité* sur des objets (des terrains, des filières socioprofessionnelles, des monuments, etc.) « qui nécessitent une forte *expertise professionnelle* ».

En effet, les *analyses*, les *données* et les *informations* que l'expert apporte enrichissent la réflexion des acteurs en leur apportant un point de vue *extérieur, objectif, professionnel* : « Si le projet local se construit sur la base des points de vue des acteurs locaux, de leur *appréciation subjective – collective* et *argumentée* -, il est souhaitable qu'il soit aussi *confronté* et *enrichi* par des *regards extérieurs et professionnels*. Les contributions d'experts ou spécialistes qui construisent leurs raisonnements et leurs appréciations sur d'autres référents, peuvent apporter des connaissances, des méthodes et des problématiques intéressantes, dégager des conclusions qui viennent confirmer ou

---

<sup>421</sup> Les élus ne sont pas en général rémunérés pour ce type d'engagement.

<sup>422</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 70.

infirmes certaines appréciations locales. Elles ouvriront d'autres portes, d'autres questions. En particulier pour l'appréciation et la qualification du patrimoine, l'apport de *regards professionnels* tels que les paysagistes, urbanistes, architectes, écologues, ethnologues, spécialistes du tourisme et leur *confrontation* avec les appréciations des participants locaux permettent une interrogation positive sur les valeurs et les qualificatifs employés. Ils apportent de nouveaux éléments et permettent in fine au groupe *d'enrichir* son travail. Mais l'apport de regards extérieurs pour l'appréciation et la qualification socioéconomique peut être tout aussi important. Selon les besoins, le calendrier de travail prévu et la nature de l'approfondissement des connaissances souhaité, des missions peuvent être confiées à des *professionnels extérieurs* »<sup>423</sup>. Par les informations qu'ils fournissent, les *experts* peuvent aider les partenaires à construire le projet : « Des apports de techniciens et de professionnels peuvent venir se greffer sur la conduite pédagogique de construction d'un regard »<sup>424</sup>. Leur expertise est sollicitée en échange d'un salaire : « La rémunération de ces missions « matière grise » doit être prévue, évaluée et négociée par le comité de pilotage dès le début du processus »<sup>425</sup>.

Leur contribution est d'autant plus efficace que les experts ou chargés de mission sont eux-mêmes organisés sous forme de partenariat ouvert et décloisonné dans des *équipes pluridisciplinaires* ou des *équipes matière grise*, et qu'ils sont directement associés à l'équipe de partenaires qui anime le projet : « Il peut aussi s'avérer profitable *d'associer* des universités et des établissements d'enseignement supérieur aux différentes phases de la démarche de développement : la mise en disponibilité de stagiaires dans le cadre de certains cours, par exemple, peut utilement renforcer l'équipe d'animation locale. Ces ressources peuvent devenir un appui régulier à la démarche de développement »<sup>426</sup>. De plus, l'expert est d'autant plus intéressant qu'il peut servir de *relais* ou de *lien* vers d'autres experts ou vers un *réseau* (régional, national, européen) ou un organisme d'expertise. C'est pour cette raison qu'il est souhaitable « [d'] allier au sein de l'équipe diagnostic, au moment de la production [du diagnostic], des spécialistes statistiques (par exemple de l'INSEE, DRTEFP, OREF, DRE,...) qui vont aider l'équipe à clarifier les questions et servir de « *relais* » ou de « *médiateurs* » auprès des

<sup>423</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 127.

<sup>424</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 120.

<sup>425</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 70.

<sup>426</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 15.

organismes statistiques régionaux »<sup>427</sup>. Ce rôle d'intermédiaire qui permet d'accéder à de nouvelles (personnes-) ressources et à de nouvelles ou meilleures informations grandit l'expert dans une grammaire où la capacité à étendre le réseau des partenaires fonde la grandeur.

Pour autant, l'aura de l'expert est limitée par rapport à la grandeur que peut avoir une telle figure dans la cité industrielle<sup>428</sup> et par rapport à celle de l'animateur dans la grammaire que nous décrivons. En effet, l'expert ne peut prétendre, au nom de la compétence qu'il possède, imposer ses conclusions et encore moins une conduite ou une décision à l'ensemble des partenaires. Dans cette grammaire, il ne faut pas que l'autorité de l'expertise se substitue à la négociation entre acteurs et, à ce titre, il faut toujours se méfier des experts : « Le rapport avec les « experts extérieurs » nécessite une réflexion et une définition précoces. Il faut arriver à profiter de leurs compétences tout en évitant que leurs interventions tendent à *déposséder* les acteurs locaux de la conduite des opérations ou que leurs *intérêts propres* conduisent à des résultats ne correspondant pas aux attentes du groupe. Un certain équilibre semble pouvoir être atteint quand l'animation globale du projet reste exclusivement du ressort du groupe local et quand l'appel à des appuis extérieurs ne porte que sur des aspects pour lesquels l'expertise extérieure est indispensable »<sup>429</sup>. Les autres partenaires doivent donc faire preuve de vigilance et encadrer l'activité de l'expert : « Le comité de pilotage ou chaque commission sera alors chargée de *définir clairement* les cahiers des charges des missions confiées à des tiers (organismes départementaux ou autres bureaux d'études.. ;), de *maîtriser* et d'utiliser les apports et conclusions avancés »<sup>430</sup>.

Si la légitimité de l'expert est limitée dans cette cité, c'est que le savoir (connaissance scientifique ou technique) qu'il possède, pour recherché qu'il soit, reste *spécifique* en tant qu'il reste attaché à un seul domaine, science ou spécialité. A ce titre, il est enfermé dans sa zone de compétence, contrairement à *l'animateur* caractérisé par son ouverture et qui se montre capable de faire le lien entre les différentes zones d'expertise (cf. la capacité de *synthèse* évoquée supra). C'est dans ce sens qu'il faut interpréter la remarque émise par Y. Gorgeu et C. Jenkins à propos des experts : « Rappelons toutefois que ces compétences spécifiques [celles des experts consultés] ne

<sup>427</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), LCBE, *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>428</sup> Cf. le chapitre 3 pour plus de détails.

<sup>429</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 15.

<sup>430</sup> Source : *Ibid.*

sont jamais assimilables à la compétence *générale* d'animation »<sup>431</sup>. En effet, la compétence « d'animation » représente, si l'on peut s'exprimer ainsi, la compétence la plus générale (i.e. la plus grande) dans cette grammaire car celui qui l'actualise (ou est considéré comme l'actualisant) incarne le principe supérieur commun.

De plus, dans cette grammaire, les experts ne sont pas la seule source d'information valable sur le territoire et pour la construction ainsi que le suivi du projet. Les *leaders locaux*<sup>432</sup> (politiques ou non), les *personnes clefs*, les *représentants d'organismes professionnels* disposent d'une *connaissance du territoire* et d'une *compréhension des attentes* de ces habitants et *utilisateurs*; savoirs acquis par *l'expérience* et le *contact* (avec la population) auxquels l'expert ne peut accéder. Il existe donc une *capacité d'expertise locale, interne* qu'il faut mobiliser (et non rémunérer comme dans le cas de l'expert *extérieur*) lors de la collecte d'informations pour *diagnostiquer* le territoire par exemple : « La collecte des informations utilisées pour cette première approche ne nécessite pas un important travail d'investigation. Elle peut par exemple s'appuyer sur la documentation disponible, sur des *discussions* avec des *relais d'opinion* et des *personnes clefs* des différents secteurs économiques ou encore sur les analyses que les organismes professionnels ou les associations ont réalisées au sujet du territoire »<sup>433</sup>. L'animateur fait le lien entre expertise interne et *externe*, organise l'interaction et le dialogue entre les deux zones d'expertise en évitant la domination d'une zone sur l'autre<sup>434</sup>.

Chaque équipe-pilote comprend aussi en son sein des *techniciens, chargés de mission* directement rattachés à la démarche (par opposition aux experts extérieurs que l'on consulte de manière ponctuelle et sur des problèmes spécifiques) et qui la dote d'une « *capacités d'étude, de réflexion, d'animation*, indispensables à la conduite de projet. Ces techniciens produisent des :

---

<sup>431</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 127.

<sup>432</sup> Pour B. Rigaldies ces leaders sont des sources d'information précieuses : « en théorie, les leaders sur un territoire, et en particulier les élus locaux qui en sont les représentants légitimes [compromis avec la cité civique], sont à même d'exprimer sans erreur [les] attentes [de ses habitants] » (source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 47).

<sup>433</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 9.

<sup>434</sup> L'animateur recherche l'équilibre et le consensus : soucieux d'éviter toute dérive technocratique (pouvoir de l'expert), il refuse aussi les analyses étriquées des acteurs locaux dans les domaines où leur compétence est insuffisante et cherche à enrichir, à ouvrir le débat avec des contributions expertes externes (éviter la fermeture du réseau de partenaires sur lui-même).



- contributions méthodologiques : organisation de la démarche, proposition d'objectifs et de méthodes, rédaction de cahiers des charges ;
- contributions écrites et cartographiques : statistiques, analyses, enquêtes, relevés, mise en forme des documents ;
- contributions à la conduite de réunion (préparation, *animation*, comptes-rendus....) et aux actions d'information et promotion ;
- rédaction des *synthèses* et réalisation des plans et décrets »<sup>435</sup>.

Ces techniciens possèdent des compétences spécifiques qui les rapprochent des experts (connaissances statistiques, formation universitaire dans un domaine, connaissance du droit et de l'administration) mais connaissent aussi des méthodes qui permettent d'organiser le débat et le partenariat, ce qui les rapproche des animateurs. Ni tout à fait expert, ni tout à fait professionnel de l'animation, le caractère mixte de leur définition en fait des acteurs à la grandeur incertaine dans cette cité.

## Sous-section 5

### Les personnes-relais

---

Les *personnes-relais* ou *relais d'opinion* sont associés à l'équipe pilote car elles introduisent un lien avec toute une série d'acteurs locaux. Par leur seule présence, elles permettent de connecter l'équipe à des réseaux localisés qui innervent le territoire. Cette connexion est à double sens. Comme nous l'avons vu, la *personne-relais* ou le *leader local* relaye les attentes d'un secteur économique, de pans de la population locale, du secteur associatif, etc. Il donne une information sur les souhaits, les aspirations, les projets exprimés dans ces réseaux d'acteurs, contribuant ainsi à l'animation et à la construction du projet en soumettant de nouvelles informations voire des idées aux autres partenaires. Mais la *personnalité reconnue* (au sens de reconnue par les membres d'un secteur, d'une branche d'activité, d'un milieu comme une personnalité importante) doit aussi, en sens inverse, être capable, d'une part, de mobiliser son réseau si le projet global le requiert et, d'autre part, d'y faire accepter les priorités issues de la négociation

---

<sup>435</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 70.

partenariale quand elles ne vont pas dans le sens souhaité a priori par les membres de ce réseau. Il contribue ainsi à diffuser la *logique de projet* dans le réseau dont il fait partie.

Pour conclure, on peut dire que le point commun entre tous les êtres exemplaires que la grammaire du projet de territoire isole est qu'ils ouvrent tous le partenariat vers de nouveaux liens susceptibles de *l'enrichir*. Ces sujets sont à même d'impliquer dans le partenariat des *réseaux nationaux d'expertise* (cas des experts), des *réseaux locaux* (cas des *personnes relais*), des *collectivités locales extérieures* (*région, département*) au territoire à travers des *contrats* (cas de *l'élu pilote* et du *technicien du développement local*), etc. Ces êtres s'imposent comme des *relais* qui permettent d'accéder à d'autres acteurs, porteurs de *ressources* (financières et cognitives) pour le projet, ressources que sans ces *relais*, on aurait des difficultés à associer à la démarche. Ils permettent, de par les liens qu'ils portent ou apportent, de franchir des distances et les frontières spatiales, temporelles ou sociales qui séparent les hommes et les empêchent de collaborer autour d'un même projet.

## Section 13

### Le répertoire des objets relationnels

---

Comme il existe, dans chaque cité, un répertoire qui permet de nommer et d'identifier les sujets « qui comptent », chaque grammaire dispose aussi d'un registre, inégalement développé<sup>436</sup>, qui contient une liste d'objets dont la présence, la mise en place ou le fonctionnement est censé contribuer à l'ordonnement des situations en conformité avec le principe supérieur commun. Ces objets, ainsi que leur combinaison dans des dispositifs, sont les équipements ou les appareils qui permettent aux sujets d'actualiser en situation leur grandeur. Ainsi, la possession ou l'utilisation (correcte) de ces objets ou encore l'inscription dans les dispositifs que le répertoire isole fonctionnent comme des marques objectives (i.e. non rattachées à la subjectivité des sujets) de la grandeur des personnes.

Dans la Grammaire du Développement Territorial, les objets et les dispositifs qui comptent ont pour fonction de soutenir et de manifester la relation *d'échange* (d'information, d'idées, de ressources) qui se noue entre des *partenaires*, autrefois distants (cette distance pouvant être spatiale ou sociale : des acteurs qui *s'ignoraient* ou ne se *rencontraient pas*) ou séparés par des frontières (elles aussi spatiales ou sociales), et que le *réseau* (ou *partenariat*) constitué autour du projet réunit. Ces objets et dispositifs favorisent le franchissement des *barrières*, la *prise de contact*, la connexion puis la *collaboration*, la *négociation*, le *débat* entre individus concernés par le développement du territoire, à l'intérieur et à l'extérieur de celui-ci.

De fait, le répertoire des objets est, comme le reste de cette grammaire, de nature « connexionniste ». La forte présence, dans les guides consultés, de termes relevant a priori de la cité industrielle<sup>437</sup> comme *objectifs* (*opérationnels* ou *stratégiques*), *buts concrets*, *moyens*, *actions*, *délais*, *coûts*, *localisation*, *calendrier*, *échéances*, *scénario*,

---

<sup>436</sup> Certaines cités laissent une place très réduite aux objets au profit des personnes (cf. la cité de l'inspiration par exemple).

<sup>437</sup> Cf. la description de cette cité dans le chapitre suivant.

*horizon, étape*<sup>438</sup>, *opérations, axes de développement, ressources, plans, indicateurs de résultats, programme d'action, scénario, (identification de) facteurs-clefs, plan d'action* etc. ne doit pas, sur ce plan, nous induire en erreur<sup>439</sup>. En effet, dans la GDT, les objets que nous venons d'évoquer sont inséparables de leur mode de production qui fait toute leur valeur : les objectifs sont *débattus*, les moyens  *négociés*, les axes *issus de la concertation*, les horizons *partagés*<sup>440</sup> au sein du partenariat. Les *ressources* (finances, informations, connaissance experte, capacité créative, etc.) elles, sont étroitement associées aux partenaires qui les portent, sont capables de les mobiliser et les apportent au réseau, de sorte qu'on ne peut atteindre les objectifs sans demander l'appui des partenaires. Autrement dit, l'actualisation du projet suppose la mobilisation des connexions partenariales. La citation suivante montre bien comment la mobilisation de références « industrielles » ou entrepreneuriales (stratégies, actions, réalisation, plan d'action, mise en œuvre) est inséparablement imbriquée à des termes (en italique) évoquant la négociation, la concertation, la médiation entre partenaires ainsi que le recours à l'aide du réseau : « [Les] *concertations* débouchent sur l'élaboration d'une *stratégie concertée*, laquelle est également mise en *discussion* et *affinée collectivement*. Quand la stratégie est établie, elle se traduit par une série d'actions, pour la réalisation desquelles des *appuis externes* sont recherchés. Chaque fois qu'un *accord* est trouvé, un

---

<sup>438</sup> Ainsi la démarche de développement local est séparée en plusieurs étapes que l'on retrouve d'un manuel à l'autre : 1) Diagnostic et analyse du territoire, 2) Définition et mise en place du projet 3) Evaluation. Ainsi, il peut sembler que le développement local relève d'une *méthode* (objet de nature industrielle) ou d'une norme *réglementaire* (objet de nature civique), ce que démentent formellement les auteurs de manuels qui préfèrent parler *d'exemples* et *d'expériences* qui stimulent la *réflexion* (chaque situation territoriale demandant, dans cette logique, une méthode et des projets adaptés) Cf. l'introduction de Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 7 : « Si l'on s'en tenait strictement à la notion de « guide pratique », on s'attacherait alors à décrire dans le détail une méthode de travail et un canevas de construction d'un projet de territoire. Cette attitude serait vaine, parce que toute méthode et tout canevas sont en la matière toujours contestables, *principalement pour la raison qu'ils ne s'appuient sur aucune théorie connue, ni sur aucun texte réglementaire*. C'est pourquoi le parti adopté pour concevoir ce « guide pratique » a été délibérément de donner la plus grande importance à une démarche de *réflexion* ».

<sup>439</sup> La référence au monde de l'entreprise est parfois explicite, même si elle mêle références proprement industrielles et références au principe d'animation (ici : « motiver une équipe ») : « poser un diagnostic, tracer des plans, motiver une équipe, fixer une stratégie... ces expressions empruntées au monde de l'entreprise peuvent également être utilisées pour décrire l'élaboration d'un projet de développement rural : là aussi, il faut identifier des problèmes et des opportunités, inventorier des atouts et des handicaps, se donner des objectifs, établir des priorités, définir des modalités d'action ou encore construire un dispositif opérationnel d'intervention » (in LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 3).

<sup>440</sup> Ce partage n'est pas donné mais est le produit de l'échange et de la négociation entre des partenaires qui évoluent dans des temporalités différentes : émerge ainsi un *compromis* entre le *temps long* (à 30 ans) de l'Etat, des *développeurs* et des *urbanistes*, le temps rythmé par les mandats des élus (à 6 ans), et le court terme des *habitants* préoccupés par leurs *besoins urgents*.

plan d'action *contractuel* est conclu et les projets d'action peuvent alors être mis en œuvre »<sup>441</sup>.

De même, les facteurs de notoriété et d'image du territoire (objets valorisés dans la cité de l'opinion<sup>442</sup>) sont ici *identifiés* voire *créés* par les partenaires, avec l'aide d'experts, lors de *débats* et de *confrontations*. Dans cette grammaire, ces objets qui évoquent d'autres cités ne sont pas considérés comme des instruments de la grandeur : c'est leur mode de construction qui les valorise en tant qu'ils résultent d'une démarche partenariale qui les produit, souvent à l'aide d'autres objets et dispositifs qui facilitent leur émergence en favorisant la *prise de contact*, *l'échange*, *l'ouverture* aux autres et aux nouveaux partenaires, la *discussion*, la découverte du *consensus*.

Ces objets et dispositifs qui permettent le rapprochement entre les êtres et le débat ainsi que la circulation de l'information et des idées dans le réseau constituent l'équipement qui permet d'accéder à la grandeur dans la GDT. Les objets qui comptent en ce monde sont donc des objets *relationnels*. Nous allons ici faire un petit tour, non exhaustif<sup>443</sup>, des objets et dispositifs, que les auteurs des manuels et les acteurs locaux observés in situ valorisent en tant qu'ils aident à créer et entretenir des *relations* à même de soutenir des *projets* sur un *territoire*. In fine, ce sont bien le *projet*, le *territoire* et le *partenariat* (ou « *réseau de développement*<sup>444</sup> ») qui font figure de dispositifs centraux dans cette grammaire. Cependant, ces formes ayant déjà été longuement évoquées (notamment dans la section « Principe supérieur commun), nous ne reviendrons pas sur leur description.

---

<sup>441</sup> LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 6

<sup>442</sup> Cf. la description de cette cité dans le chapitre suivant.

<sup>443</sup> Nous ne prétendons pas présenter le registre dans son intégralité, si tant est que la chose soit possible, mais seulement illustrer à travers des exemples le principe qui le fonde : le caractère relationnel des objets qu'il regroupe.

<sup>444</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 14.

## Sous-section 1

### Les cartes comme objets relationnels

---

Les *cartes* qui représentent le territoire font partie de ce type d'objet en tant qu'elles servent ici de support au rapprochement des acteurs du territoire et à la libre confrontation de leurs idées et projets. Elles sont, à ce titre, des instruments pour l'animateur du projet et du réseau.

En effet, la construction d'une carte et le débat qu'elle suscite permet, en évitant toute *thématisation* ou *sectorialisation*, de rapprocher les acteurs très divers qui font le territoire au-delà des champs d'activités, des distances physiques et des jalousies qui les séparent. De ce point de vue, la carte est un support pour *l'animation* et la *médiation* qui favorise l'émergence du *consensus*, de *complémentarités*, de *synergies* entre partenaires. Ainsi, « l'intérêt d'un parallélisme de présentation entre texte et carte est d'obliger, quand c'est possible, à une présentation *territoriale* des orientations, plutôt que thématique (culture, habitat, artisanat...). Ce mode de présentation est bien adapté aux projets *globaux* car il s'attache plus aux *complémentarités* et *synergies* des interventions qu'aux intérêts sectoriels à court terme »<sup>445</sup>. La carte permet aux partenaires de se reconnaître et de se comprendre sans nier leurs différences : « Sur le plan de *l'animation*, la prise en compte des différences favorise la *reconnaissance* mutuelle et la *concertation* entre des acteurs *d'origines variées* qui n'ont pas souvent l'occasion de dialoguer sur leur perception du territoire. C'est de cette façon qu'on peut faire *tomber les barrières d'incompréhension et de méfiance* et aboutir à une meilleure appropriation autour de projet commun. Le travail sur des supports cartographiques est très intéressant surtout lorsqu'on l'utilise comme moyen *pédagogique* pour traduire visuellement les situations perçues et analysées en commun »<sup>446</sup>.

La carte est un objet ou plutôt un dispositif relationnel : elle fait entrer *en relation* les acteurs qui participent à sa construction et leur permet de *débattre*, elle *associe* au débat de nouveaux partenaires qui en étaient détachés. « Le fait que ce soit les participants eux-mêmes, et non des experts ou des cartographes, qui sont invités à

---

<sup>445</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 183-184.

<sup>446</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 33.

établir la première version des cartes n'est pas sans incidence sur l'évolution du débat. Autour de la carte, et en premier lieu du fond de carte, le débat peut avoir libre cours, chacun réagissant aux délimitations ou aux localisations suggérées par les autres. La cartographie vient ici donner un *droit de regard* sur l'ensemble du territoire à des acteurs qui ne s'y intéressaient au départ que pour partie. Très vite les participants commentent les éléments relatifs à d'autres communes que la leur ; ils parlent des communes absentes, ou critiquent les contributions de leurs collègues (omissions ou exagérations) »<sup>447</sup>. Le débat prend place sur le fond de carte (qui visualise le territoire), les acteurs confrontant sur cet horizon leurs appréciations et leurs qualifications de l'espace : « La construction des légendes permet d'organiser le dialogue et de construire le regard commun. Pour être reconnues de tous, les légendes doivent être établies sur des éléments précis et descriptibles facilement. En faisant porter le débat sur les éléments constructeurs des légendes, et surtout, sur les adjectifs qualifiant la situation, on suscite *confrontations* et *réactions*. Par exemple, se reconnaît-on principalement : zone à forte fréquentation touristique, ou zone en dépérissement, ou zone en crise, centre dynamique ou en difficulté ? »<sup>448</sup>.

Le débat autour de la carte encourage par les connexions qu'il provoque, les *échanges* d'information qu'il permet, la *confrontation* qu'il suscite entre des acteurs d'habitude déconnectés les uns des autres, l'émergence d'un *partenariat* basé sur la *coopération*. « Dans ces conditions la carte n'est pas une représentation immatérielle, mais garde sa dimension *relationnelle* et communautaire. Et le travail sur ou à partir de la carte produit une réelle *dynamique collective de partage et de collaboration* »<sup>449</sup>.

---

<sup>447</sup> Source : Moquay (P.), *L'animation comme outil d'aide à la décision intercommunale*, communication au colloque sur la Gestion des territoires ruraux, Editions du CEMAGREF, 27 et 28 avril 1998.

<sup>448</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 109.

<sup>449</sup> Source : Moquay (P.), *Op. Cit.*

## Sous-section 2

### Les documents supports de la mobilisation et du débat

---

Entre aussi dans la catégorie des objets relationnels toute une série de documents comme les *diagnostics de territoire*, les *enquêtes*, les *analyses (d'image, de fréquentation, de besoin, etc.)* d'experts qui collectent des *données*, les *synthèses*, les *évaluations*. En effet, dans cette grammaire, l'intérêt de ces documents ne réside pas uniquement dans leur contenu mais aussi et surtout dans le débat et les associations ou contacts qu'ils suscitent lors de leur construction (quand l'expert ou l'animateur associe les acteurs locaux à l'analyse) et leur *restitution* : « Les enquêtes, les temps de restitution et les débats qui en découlent permettent d'établir des contacts avec de nouveaux partenaires, à qui sont proposées de nouvelles hypothèses de travail »<sup>450</sup>.

Ces documents, quand ils sont bien utilisés par les animateurs du territoire, servent de support aux *débats*, enrichissent les échanges et permettent d'identifier et/ou mobiliser de nouveaux partenaires. En clair, ils contribuent, de par l'échange et la confrontation qu'ils permettent, à créer et renforcer le *partenariat*. « Le diagnostic ne sera suivi de décisions que si les élus, les socioprofessionnels, les responsables administratifs et associatifs et tous les acteurs qui le souhaitent, y participent et se l'approprient. A cet effet, les temps de « consultation », de « restitution » et de « confrontation » prévus dans le guide sont essentiels. Ils contribuent à créer un partenariat privilégié entre le territoire et les décideurs des autres niveaux (Etat, Région,...) qui s'engagent à mettre en oeuvre le futur projet de développement »<sup>451</sup>.

Pour permettre au maximum de partenaires potentiels de s'associer à la démarche et de participer à l'échange sur et autour du projet, ces documents doivent présenter un certain nombre de qualités. La première qualité qui garantit au document sa fonction relationnelle et qui en fait donc un instrument de la grandeur dans cette cité, c'est son caractère *public*. L'accès à l'information est libre pour tout partenaire établi ou potentiel : le réseau n'est pas fermé. La circulation de l'information garantit la qualité de la confrontation entre partenaires : « Pour [...] assurer le succès [de la phase de

---

<sup>450</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994, (1), p. 6.

<sup>451</sup> Source : CLCBE, *Op. Cit.*, p. 8.



confrontation des acteurs aux conclusions du diagnostic], c'est à dire un réel débat suivi d'une prise de décisions, il est indispensable de munir les participants d'une *information commune* présentée avec *clarté* »<sup>452</sup>. De plus, le document, dont les conclusions doivent être *diffusées* par les *médias locaux*, permet de toucher, d'entrer en contact avec les *acteurs locaux*, les *forces vives* et susciter chez eux *identification* (au projet), *participation*, *engagement* (dans la démarche), *adhésion* et *discussion* (ces documents leur sont soumis). La diffusion de ce type de documents fonctionne comme un dispositif de recrutement (qui encourage l'implication et la participation) de partenaires pour le projet : « En effet, un des objectifs importants de la phase de diagnostic est de communiquer avec la population concernée sur les travaux qui sont menés et sur les conclusions qui en ressortent. [...] Il est souhaitable que des communications provisoires (par voie de presse, au cours de réunions thématiques ou de réunions-débats plus larges, etc.) soient périodiquement organisées et accompagnées d'appels à contribution. Ceci ne peut *qu'enrichir* l'analyse et permet en outre d'utiliser l'élaboration du diagnostic comme une occasion privilégiée *d'impliquer* les acteurs locaux dans la démarche »<sup>453</sup>. La propagation de l'information sur le territoire et le projet doit aussi passer par la mise en scène et l'exposition au public de documents tels que *les chartes de territoire* lors d'événements symboliques et festifs<sup>454</sup> parfois créés pour l'occasion (*la fête de pays*). De fait, « l'apport de technique de communication et d'animation culturelle est alors indispensable pour traduire le projet et les actions en des formes et des termes appropriables<sup>455</sup> par tous »<sup>456</sup>. De manière plus générale, les moyens de communication (comme les *medias locaux*<sup>457</sup>, les *lettres* et les *réunions*

---

<sup>452</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>453</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 14.

<sup>454</sup> « Les expositions, foires et manifestations diverses sont l'occasion de recueillir les avis de la population locale et *d'établir des contacts* qui pourront ensuite être *entretenus*. Elles doivent être *accessibles* aux habitants, se dérouler en des lieux et moments appropriés. [Elles] sont d'excellentes occasions de *faire connaître un projet*, au moyen d'une exposition et/ou d'une conférence *débat*. Certains GAL prennent eux-mêmes l'initiative d'organiser de telles manifestations [...] » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 18).

<sup>455</sup> « Dans sa phase d'émergence, un pays pâtit d'un déficit de notoriété évident qui menace d'en faire un lieu d'initiés. Les enjeux abordés peuvent s'avérer complexes, techniques, parfois abscons pour le grand public. Il est par conséquent d'autant plus impératif de mettre sur pied un véritable dispositif de « *décodage* », en mobilisant le cas échéant le conseil de développement comme démultiplicateur d'information » (source : Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 47).

<sup>456</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 238.

<sup>457</sup> Il s'agit « d'associer les medias locaux et régionaux (presse, radio, télé) » au partenariat (source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 50).

*d'information*, la création d'un *journal de pays*, etc.<sup>458</sup>) qui permettent la circulation d'information (dans les deux sens, des animateurs vers la population mais aussi de la population vers les animateurs<sup>459</sup>) et l'extension du partenariat font partie des objets qui comptent dans cette grammaire car ils créent et entretiennent des relations et des connexions. « Des moyens d'information doivent donc être prévus (journal, lettres,...) et des débats publics organisés (réunions cantonales ou par secteurs, participation à l'Assemblée Générale d'associations diverses, etc.) »<sup>460</sup>. La maîtrise de leur usage (*techniques de communication*, capacité à créer des événements pour faire partager l'information) fait partie de l'équipement du grand. Mais l'animateur utilise ces techniques afin de propager des informations et en recueillir (notamment sur les besoins et les désirs des habitants du territoire) et non, comme dans la cité de l'opinion, afin d'entretenir une image ou une réputation.

Mais un document pour encourager et susciter l'engagement et le débat autour du projet doit aussi être *pédagogique* ou *didactique*. Les bases et les informations qu'il fournit pour le débat doivent être compréhensibles, les situations *clarifiées* et *synthétisées*, les problèmes *visualisés* sur des cartes et schémas plutôt qu'exprimés dans de longs développements, le tout afin de susciter l'intérêt et la participation de tous les partenaires pertinents (y compris les moins familiarisés avec les études dirigées par des experts). Ainsi, « le plan [qui permet de visualiser les différents projets] ne doit pas être trop chargé pour être lisible et pédagogique »<sup>461</sup>. Au bilan, le *diagnostic de territoire* constitue donc, comme les *enquêtes* et autres *synthèses*, « un document de débat pour le territoire, *synthétique, visuel et accessible* »<sup>462</sup>.

---

<sup>458</sup> B. Leurquin cite aussi comme moyens de diffusion « les réunions publiques par village » et « la publication d'un document remis dans chaque foyer » ainsi que « les délibérations de conseils municipaux » (source Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 88). Pour N. Portier, « tout est à imaginer sur place afin de définir les lieux de *médiation* et les *relais d'information* les plus pertinents pour mettre un territoire en mouvement : *états généraux de pays ouvert à tous, bulletins mensuels ou trimestriels, négociations d'une page dans le presse locale, enquête de besoin auprès de la population, large diffusion de la charte sous forme de plaquette synthétique, réunions d'informations dans les communes ou les bourgs centres, forums électroniques de discussion...* » (source : Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 47).

<sup>459</sup> Dans la GDT, le média est d'autant plus valorisé qu'il permet *l'échange* et *l'interactivité*.

<sup>460</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 238.

<sup>461</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 160.

<sup>462</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 8.

### Sous-section 3

#### Les groupes de travail

---

Comme le lecteur attentif l'a peut-être noté, les objets que constituent les documents écrits et les cartes sont étroitement associés, non seulement à des dispositifs qui rendent possible leur diffusion (les *moyens de communication*) mais aussi à des dispositifs qui permettent aux partenaires du développement local, dans le débat, de les construire, de les discuter, de les évaluer et de les modifier. Ces dispositifs tels que les *réunions*, les *groupes*, les *équipes (d'animation, de projet, techniques, pilote, etc.)*, les *ateliers prospective*<sup>463</sup>, etc. organisent la rencontre et le dialogue entre acteurs liés au projet (élus, experts, forces vives, etc.) ainsi que l'émergence et l'expression de nouveaux partenaires. Ils servent de cadre au débat. Ces dispositifs d'animation, basés sur la coprésence (la *rencontre* entre acteurs) qui permet l'échange et la négociation, doivent être multipliés : « Dans un souci d'efficacité, pour aboutir à des décisions partagées, les moyens d'animation seront diversifiés et croisés : *rencontres* individuelles, en petits groupes, réunions par catégories d'acteurs, forum, grand débat public, etc... »<sup>464</sup>. La *réunion* apparaît comme un dispositif central de cette grammaire dans la mesure où elle rassemble des acteurs différents qui d'ordinaire *s'ignorent* ou ne se *rencontrent* pas et qu'elle permet à tous de *s'exprimer* et de révéler l'importance de leur apport pour le projet. « Les réunions publiques sont un moyen [...] très utile pour *diffuser l'information* sur un projet, tout en offrant le cadre d'un *débat* ouvert à toute la collectivité. [...] Il est important qu'au cours de ces réunions, tous ceux qui le souhaitent puissent *exprimer* leur opinion »<sup>465</sup>. La réunion type de la Grammaire du Développement Territorial a donc peu de choses à voir avec une réunion classique : « La forme traditionnelle de la réunion de travail (on s'assoit<sup>466</sup> sérieusement pour

---

<sup>463</sup> Ces dispositifs fonctionnent comme des lieux *d'échange*, de *rencontre*, de *coopération*, de *débat*.

<sup>464</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>465</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1993, p. 16. Le poste de président ou d'animateur de la réunion devient dans la GDT une position stratégique qui doit être réservée à quelqu'un ayant le profil d'un grand (*ouvert, indépendant, expérimenté*, sachant inspirer *respect* et *confiance*, etc.) selon les critères de cette grammaire. Ainsi, il faut « confier la présidence [de la réunion] à une personne capable de fermeté mais aussi d'ouverture, de préférence une personnalité *respectée, expérimentée et indépendante* » (*Ibid.*, p. 16).

<sup>466</sup> Les conditions de l'échange doivent favoriser *l'interaction* et *l'expression*. Ainsi l'aménagement de la salle de réunion et l'adoption de la station debout contribuent à favoriser la rupture avec la réunion classique : « le travail sur les cartes est particulièrement interactif. Dans cette démarche, la réunion a

décider) est bouleversée dans une formule qui facilite *l'interaction* et *l'expression* [...] Les formes d'expression et *d'échanges* sont plus ouvertes. Cette formule facilite effectivement *l'expression* de nouveaux acteurs. On est, par exemple, frappé par la contribution de jeunes femmes et de jeunes agriculteurs qui ne s'imposent pas aisément dans les cadres traditionnels de réunion. La pertinence de leurs interventions est souvent remarquée et reconnue, ce qui laisse présager une association plus étroite aux réflexions ultérieures »<sup>467</sup>. La réunion exerce ici plusieurs fonctions : elle permet dans un premier temps aux différents acteurs du territoire de se rencontrer dans un même lieu pour débattre du projet, elle encourage le débat et l'échange souvent autour d'objets comme les cartes ou les diagnostics, elle favorise enfin l'émergence et l'expression de nouveaux partenaires à même de contribuer au projet (« les réunions de confrontation doivent donc aussi favoriser l'émergence *d'animateurs* des groupes projets, *d'animateurs* des commissions et de porteurs de projets... »<sup>468</sup>).

Un exemple de dispositif d'animation basé sur la réunion et la coprésence particulièrement pur<sup>469</sup> est développé par G. Logié quand il évoque les *journées d'accueil* mises en place par les consultants de Mairie-Conseil : « Les journées d'accueil se pratiquent depuis dix ans. [Les] méthodes [pratiquées lors de cette journée] provoquent une *décentration*, une *rupture* par rapport aux conditions habituelles de travail d'élus. Cette rupture qui associe extraction, concentration et (ré)appropriation, se rapporte simultanément à plusieurs plans : les lieux et les temps, la gestion et la délibération, le partenariat et l'expertise<sup>470</sup>. L'animation table, dans un premier temps, sur une extraction du cadre local et une réunion des élus dans un lieu *neutre*. Cette extraction est importante à plusieurs égards. Elle permet une distanciation des problèmes locaux, leur mise en perspective et une reformulation de la situation, des projets et des motivations des participants. Elle ouvre la voie à une *confrontation amicale* avec d'autres élus : le fait d'échanger avec d'autres élus casse le rapport élus-

---

normalement lieu dans une grande salle où les fonds de carte sont affichés. La disposition classique des tables est bannie : on est généralement debout pour travailler sur les cartes. Cela suppose des déplacements incessants, et l'apport des uns et des autres se traduit matériellement par la multiplication des éléments affichés » (source : Moquay (P.), *Op. Cit.*).

<sup>467</sup> Source : Moquay (P.), *Op. Cit.*

<sup>468</sup> Source : Mazel (O.), Vazard (P.), Werner (K.), *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>469</sup> Selon, bien sûr, la description-justification qu'en fait l'auteur.

<sup>470</sup> Les frontières que le dispositif transcende sont justement celles liées aux temps différents des acteurs ainsi qu'à leur localisation, celles également entre les experts et les élus, et enfin celles qui séparent le mode gestionnaire de prise de décision et le mode délibératif vers lequel il faut tendre.

experts dans lequel se situent originellement les participants aux journées d'accueil. A l'issue de la journée, l'objectif, largement atteint, est *d'élargir* les questionnements des élus, de les faire sortir de la stricte définition du problème sur laquelle ils se sont décidés, afin de prendre en compte d'autres aspects. Enfin, ces journées d'accueil contribuent incidemment à la construction ou à la consolidation d'une communauté d'action : ils font le trajet ensemble ; les discussions *renforcent la cohésion* du groupe [...] La seconde rupture par rapport aux conditions habituelles du travail de l'élus réside dans le *temps* laissé à la discussion et à la réflexion et surtout à l'examen approfondi d'un thème ou d'une question »<sup>471</sup>.

Ce dispositif est construit pour rapprocher des acteurs : 1) rapprocher les élus d'un même territoire souvent séparés car attachés à des lieux, enfermés dans des visions locales des problèmes et l'urgence du temps de la gestion ; 2) rapprocher ces élus des experts. La réunion dans un lieu neutre qui permet le détachement (et ainsi le rapprochement des acteurs autour d'une même perspective distanciée), le voyage ensemble qui permet de nouer des relations, le temps consacré aux questions, l'association des élus aux réflexions des experts sont les éléments principaux du dispositif. Ces éléments sont censés contribuer à la mise en place ou à la revivification d'un partenariat, à l'établissement de connexions qui permettent *l'échange amical* (i.e. sans conflit), le débat qui enrichit la démarche, la circulation d'informations entre acteurs séparés par des champs d'activité ou des visions localisées.

Le Conseil de développement, dispositif propre à la politique de pays remplit la même fonction de *rapprochement*, de *médiation*<sup>472</sup>, de création d'une *confiance mutuelle* dans *l'ouverture* et la *concertation* : « Outre les rapports entre élus et société civile, entre acteurs publics et privé, le conseil de développement doit faciliter *l'interconnaissance* et la *compréhension mutuelle* entre représentants d'activités diverses. Il peut ainsi devenir une instance de *régulation* de certains conflits d'usage (par exemple entre professionnels du tourisme et exploitants agricoles, entre associations environnementales et fédérations de chasse...), un cadre de *dialogue social territorialisé* (entre représentants patronaux et syndicats de salariés), un lieu

<sup>471</sup> Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 219.

<sup>472</sup> Dans la logique de la GDT, « leur légitimité [celle des Conseils de Développement] toute entière repose sur la qualité de la *concertation* et de *l'ouverture* qui préside à leurs travaux. La valeur ajoutée du pays est elle-même largement tributaire des nouvelles pratiques *participatives* qu'il est susceptible de consacrer » (in Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 36).

*d'intermédiation* pour nouer des *partenariats* (entre entreprises et établissements éducatifs par exemple). Au-delà de ces fonctions *d'échange*, le conseil doit faciliter le développement d'actions communes, *transversales*, combinant les initiatives sectorielles au sein d'une démarche *intégrée*. Nombre d'acteurs locaux témoignent ainsi de la valeur ajoutée que porte le travail de diagnostic partagé et de *mise en lien* d'acteurs *qui s'ignoraient jusque là* »<sup>473</sup>.

## Sous-section 4

### Les réseaux à mobiliser

---

Au delà du type d'équipement qui encourage le franchissement de distances sociales entre acteurs d'un même territoire par un rapprochement physique lors de réunion, la grammaire du projet de territoire met aussi en avant des dispositifs qui permettent de franchir des distances beaucoup plus importantes. Ainsi, les *réseaux d'expertise* permettent de mobiliser à distance, à travers des *parrainages* ou lors de *rencontres*, des experts au delà du cadre territorial, au niveau national ou européen ou de solliciter l'expérience d'animateurs sur d'autres territoires. Les acteurs locaux ne doivent pas hésiter à recourir aux « *réseaux*, à commencer le Réseau Leader. Outre les supports techniques que les réseaux peuvent fournir, des rencontres, voire des *parrainages* peuvent être organisés »<sup>474</sup>. Le réseau permet aussi aux animateurs de puiser des idées et des exemples dans des expériences extra-locales : ainsi les animateurs des journées d'accueil dont nous avons parlé précédemment « évoque[nt] le réseau que constitue l'ensemble des groupements qui ont ainsi partagé leurs questionnements avec Mairie-Conseils et répond[ent] à certaines interrogations en citant des exemples puisés dans ce réseau »<sup>475</sup>.

---

<sup>473</sup> Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 41-42.

<sup>474</sup> LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 27.

<sup>475</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 215.

## Sous-section 5

### Les dispositifs formalisant l'engagement réciproque des partenaires (contrats et chartes)

---

Tous les dispositifs que nous venons de citer sont censés inciter au rapprochement, à l'établissement de connexion, et ainsi soutenir l'émergence du partenariat [cf. le mode de relation entre les êtres]. Ce partenariat se manifeste et s'organise autour *d'accords*, de *contrats*, de *conventions*, de *chartes*, *d'alliances*<sup>476</sup> qui reposent non pas ou pas uniquement sur leur force réglementaire ou juridique (la possibilité de poursuivre en justice celui qui ne respecte pas le contrat) mais sur *l'engagement* réciproque des partenaires. Ces dispositifs, qui incarnent et garantissent le partenariat, sont absolument centraux dans la grammaire que nous décrivons où ils font figure de forme idéale : « L'idéal est d'arriver à un accord des divers acteurs intervenant sur le territoire, qui peut prendre par exemple la forme d'un *contrat* ou d'une *charte* »<sup>477</sup>. La charte ou le contrat de territoire n'est pas assimilable à un contrat classique mais à un pacte ou un contrat social basé sur un engagement moral *réciproque* des partenaires : « Parce qu'elle renvoie aux habitants d'un même territoire une image d'eux-mêmes (de leur société et de leur patrimoine commun), qu'elle leur propose un projet pour leur avenir, avec des alliances et des soutiens explicites, la charte de territoire constitue une nouvelle sorte de contrat social<sup>478</sup>, passé entre les responsables locaux du territoire, leurs habitants et leurs *partenaires*. [...] La charte de territoire puisera sa force dans cet accord moral. A ce titre, elle ne sera pas assimilée à un acte réglementaire ou à un contrat financier, mais à un *pacte* »<sup>479</sup>. La charte doit, dans la GDT, « formaliser les priorités du développement communes des différents acteurs du pays mais aussi les *engagements* qu'ils prennent

---

<sup>476</sup> Une variété de dispositifs et objets peuvent servir à manifester l'existence de ces accords ou contrats ainsi que l'implication d'un acteur ou d'une institution dans le partenariat : de la *lettre d'engagement* au début de la démarche à la *convention détaillée*, du *sponsoring* (forme d'engagement des entreprises) à la *contribution financière* (forme d'engagement des collectivités publiques : « pour les partenaires des territoires, que ce soit l'Etat, et par son intermédiaire, L'Union européenne, la Région et le département, leur participation à un projet de territoire se traduit souvent par un engagement financier » - source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 222).

<sup>477</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 19

<sup>478</sup> La charte affirme le partenariat à plusieurs niveaux, entre acteurs individuels mais aussi entre collectifs : « La charte de territoire prend valeur de contrat social à la fois entre les collectivités locales et les acteurs de la société civile » (source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 9).

<sup>479</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 187.

*entre eux*. Certains acteurs locaux parlent ainsi de « l'esprit de *réciprocité territoriale* » et de *transaction* dans lequel doit être entreprise sa rédaction »<sup>480</sup>. L'esprit de réciprocité est nécessaire, non seulement parce qu'il garantit que le projet est un jeu à somme non-nulle (tous les acteurs locaux seront gagnants) mais parce qu'il place chaque partenaire sous le contrôle des autres. En effet, dans la GDT, en l'absence de relation hiérarchique classique (où un chef fait respecter les règles et sanctionne grâce à un pouvoir réglementaire), le respect de l'accord par un acteur est garanti par la vigilance des autres partenaires (éventuellement entretenue et éveillée par l'animateur ou la structure animatrice) : « On veut penser que la puissance des *accords moraux publics* permet de régler des divergences ou des « écarts » inévitables avec les années. Point n'est besoin de conférer un pouvoir réglementaire ou de sanction quelconque à la structure d'animation. Celle-ci pour rester maître d'une *dynamique collective de projet*, n'a aucun intérêt à jouer le rôle de « père fouettard » mais tout intérêt à organiser les rapports de force : la « pression amicale » de l'ensemble des communes d'un territoire face à une commune qui développe un projet autonome et contradictoire au projet d'ensemble, la « colère publique » d'associations d'usagers sur un projet allant à l'encontre de la charte valent autant, si ce n'est plus, qu'un arrêté sanction »<sup>481</sup>. La *publicité* de la charte, en permettant l'accès d'un grand nombre de personnes aux engagements des partenaires, accentue le contrôle moral réciproque et garantit le bon fonctionnement du partenariat : « La promotion publique du projet (campagne de presse, large diffusion du document, acte solennel des signatures...) assurera sa notoriété. Plus cette notoriété sera forte, plus il sera possible dans les années suivantes, de rappeler aux signataires leurs engagements »<sup>482</sup>.

Les dispositifs qui encadrent l'accord mettent l'accent, conformément à la logique en œuvre dans cette grammaire, sur l'auto-contrôle (entre partenaires) plus que sur le recours à la loi (cité civique) ou au pouvoir du chef. La signature d'une *convention* ou d'une *charte* vient formaliser cet engagement devant les autres partenaires: il s'agit d'un « acte politique fort, collectif, public, signé »<sup>483</sup>, d'un « contrat d'engagement moral »<sup>484</sup>.

<sup>480</sup> Source : Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>481</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 191.

<sup>482</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 189.

<sup>483</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>484</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 35.



La *convention* ou la *charte engage* des acteurs et des institutions autrefois séparés dans des relations de coopération en précisant leur rôle dans le partenariat. Ainsi, « les accords particuliers avec les organismes publics et privés qui peuvent participer au projet de territoire permettent de préciser les modalités de leur *engagement* »<sup>485</sup>. Elle précise la nature de ces « engagements *réiproques* des partenaires : respect des orientations, contributions financières ou techniques, collaborations, information *réiproque*, etc. »<sup>486</sup> et proclame publiquement la responsabilité des acteurs devant le futur du territoire (projection spatio-temporelle).

La *charte*, en tant que dispositif de la GDT, doit impliquer et associer les partenaires extérieurs au territoire afin d'éviter l'écueil de *l'isolationnisme* (cf. les formes de déchéance de la cité) : « L'un des points forts de la démarche pour une charte de territoire est de prendre en compte les *échanges* et les *flux* auxquels est lié le territoire avec l'extérieur en vue d'organiser et de renforcer les partenariats et les alliances *externes*. Il s'agit en particulier :

- De considérer les relations avec les territoires limitrophes et avec les pôles urbains dont l'aire d'attraction concerne le territoire ;
- De repérer les autres lieux avec lesquels des échanges et des flux s'opèrent quelle que soit leur nature ;
- De dialoguer avec les principaux acteurs, associés et institutions qui agissent fortement sur le territoire.

Ces investigations doivent être présentes à toutes les phases d'élaboration du projet de territoire (diagnostic, orientations, approbation ,mise en œuvre) de façon, à la fois, à raisonner le projet en cohérence avec les espaces limitrophes et les aires d'influence, à inscrire le projet au sein d'actions ou de projets plus vastes ou communs à plusieurs espaces, à intégrer dans les projet des volets de coopération spécifique avec d'autres champs géographiques, à prendre en compte les projets extérieurs de façon à pouvoir agir pour leur intégration dans la logique du projet territorial. Chacun de ces impératifs peut et doit s'organiser d'une façon *contractuelle* autour de la charte de territoire. C'est pourquoi tous ces éléments doivent d'abord être intégrés à la charte et celle-ci être reconnue par les organes représentatifs des instances extérieures concernées. Il faut néanmoins conclure des *partenariats extérieurs* qui peuvent être

<sup>485</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 225.

<sup>486</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 185.

déterminants pour le développement du territoire. Ils se concrétiseront par des *contrats ou conventions d'objectifs et de moyens* sur la base d'un *programme d'action et d'accords financiers*. Cela peut également se formaliser en intégrant le projet de territoire dans le cadre d'une politique contractuelle de plus grande envergure territoriale (procédure européenne, par exemple) »<sup>487</sup>.

Le *contrat* constitue alors « le moyen de traduire en terme opérationnel la mise en œuvre de la charte. Le contrat est notamment l'outil de *coordination* et le cadre de *cohérence* des multiples sources de financement et politiques d'intervention sectorielle relevant de l'Etat, des conseils généraux et régionaux, de l'Union européenne, d'agences ou établissements publics (agence de l'eau, caisse des dépôts et consignations) »<sup>488</sup>. Le contrat est un dispositif valorisé dans la GDT, non seulement parce qu'il assure une *coordination* entre partenaires, mais parce qu'il est censé favoriser la *globalisation* ou, pour parler autrement, le *décloisonnement* de l'action publique et le passage à la *logique de projet*<sup>489</sup> : « Plus dynamique que les procédures d'aide classiques (primes, zonages, critères d'éligibilité...) de plus en plus apparentées à des « guichets », le contrat [...] vise ainsi à *substituer la logique de projet territorial à la logique sectorielle de compétences administratives éparpillées*. Par rapport à ces dispositifs aux contenus encore très sectoriels, les *contrats de territoire* (pays, agglomérations, parc naturels, régionaux) [...] visent à faciliter une certaine forme de *globalisation* et de simplification administrative. Portés par une stratégie de territoire unique, *intersectorielle*, ils sont en conséquence des leviers pour *décloisonner* les univers administratifs et activer des *synergies* entre divers types d'initiatives ou d'enjeux. Ainsi, le contrat peut et doit être le cadre de *coordination* de l'action quotidienne des cosignataires »<sup>490</sup>.

Ces *contrats* (comme les *Contrats de Plan Etat-Région*) sont signés entre acteurs évoluant sur le même territoire (les *collectivités territoriales*, les *services de l'Etat*, les

<sup>487</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 37.

<sup>488</sup> Source : Portier (N), *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>489</sup> « Le contrat est [...] la technique *d'avenir* de l'action publique [...]. Ses avantages sont multiples et de ce fait il s'est largement répandu au sein des politiques publiques. Les avantages du contrat sont les suivants : 1) il permet de *territorialiser* les politiques publiques en les adaptant à des contextes spécifiques ; 2) il limite les « *effets d'aubaine* » que suscitent certaines aides automatiques ; 3) il offre un cadre de *négociation* et de *coordination* entre plusieurs institutions ; 4) il permet une certaine fongibilité des crédits d'intervention des administrations, 5) il incite les bénéficiaires ou acteurs cibles des soutiens publics à s'inscrire dans un cadre d'action collectif et une *dynamique de projet* » (source : *Ibid.*, p. 52-53).

<sup>490</sup> Source : *Ibid.*, p. 54.

*acteurs publics, semi-publics, privés*<sup>491</sup>) mais aussi avec des *partenaires extérieurs*, évitant ainsi *le saupoudrage* (cf. les formes de déchéance de la cité) en intégrant le projet local à des démarches qui dépassent le cadre territorial et assurent la *coordination* et la *cohérence* entre les différents projets menés sur des territoires distincts.

*In fine*, les accords peuvent déboucher sur la mise en place de dispositifs de *coordination* et d'*animation* permanents (tels les *équipes d'animation* ou des *dispositifs de pilotage*), qui permettent de faire vivre le partenariat. Pour le développement du tourisme sur le territoire par exemple, la mise en place de « *dispositifs relationnels* (créer une *coordination intercommunale des offices de tourisme, syndicat d'initiative, points d'information, CDT, CRT*) pour rationaliser les publications et les manifestations de chacun, peut être plus efficace que de participer à un salon international supplémentaire »<sup>492</sup>.

Cependant, le document écrit, qu'il soit un *contrat*, une *convention* ou une *charte* n'est en aucun cas une finalité en soi. Son existence, en tant qu'elle manifeste l'existence du projet et l'engagement réciproque des partenaires qui *s'exprime* et se *traduit* par la signature<sup>493</sup> du document (et qui est garanti par le contrôle que chaque partenaire exerce l'un sur l'autre), permet de marquer objectivement et publiquement la grandeur des individus. En effet, ceux-ci sont grands dans cette cité parce qu'ils accèdent à la dignité de partenaires<sup>494</sup> du développement : la signature de l'accord fonctionne alors comme une preuve, disponible pour tous, de l'engagement des individus ou des institutions dans le projet. Pour autant, la dynamique partenariale, marquée par l'adaptation et la négociation permanente entre partenaires ne peut totalement se *figer* en un document écrit : « *La charte de territoire se concrétise à un*

---

<sup>491</sup> Les frontières sociales ou institutionnelles sont ainsi franchies ou transcendées.

<sup>492</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 209.

<sup>493</sup> « Tous les acteurs locaux qui se reconnaissent dans le projet de territoire et souhaitent participer à sa mise en œuvre ou contribuer aux projets pourront signer : associations d'habitants, d'usagers, organismes et entreprises, personnalités diverses. [...] Par leur signature, les partenaires extérieurs, département, région, Etat, organismes consulaires et socioprofessionnels, établissements publics, reconnaissent la spécificité du territoire et de son projet dans sa globalité. L'accord passé entre les partenaires *traduira* : leur reconnaissance commune du territoire, tel qu'il est présenté avec ses forces ; leur accord sur les vocations, les choix, la stratégie de développement arrêtée ; leur *reconnaissance* de la structure intercommunale chargée de l'application et de l'animation du projet ; leur volonté d'agir et de mettre des moyens en commun. Pour tous, cet engagement est un engagement *moral* » (source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 189).

<sup>494</sup> Etre partenaire n'est qu'une première étape dans la montée vers les états supérieurs de cette cité qui se termine avec l'état d'animateur, défini par la capacité à engager (les autres).

certain moment dans un document comprenant textes, plans et illustrations diverses. [...] Ce document est doublement nécessaire :

- Il met en forme et rend public le projet de territoire ;
- Signé, il devient acte d'engagement et de référence pour le futur.

Mais il ne constitue pas la finalité du processus d'élaboration et d'animation d'une charte de territoire qui reste aussi contenue dans la *dynamique et la concrétisation permanente du projet de développement* »<sup>495</sup>. Il ne faut donc pas confondre la démarche avec sa formalisation à un moment t sous forme écrite, même si le document fait figure de texte *fondateur* ou *référence* : l'écrit ne peut saisir ce qui fait l'essence du partenariat, c'est-à-dire sa *dynamique* interne qui passe par des négociations, des rencontres, l'établissement de relations entre des personnes autour de la création et la réalisation du projet et ne peut être saisi par des textes ou des règlements comme dans la cité civique.

## Sous-section 6

### Le caractère relationnel et transitoire des objets et dispositifs du registre

---

Le caractère *dynamique* du partenariat explique aussi le fait que, comme tous les objets et équipements de cette grammaire, la *charte* et le *contrat* soient des dispositifs transitoires. Ainsi, si la *carte* du territoire est modifiable et modifiée par les acteurs du territoire en fonction de l'évolution de leurs appréciations sur l'espace ou celle de leur(s) projet(s), de même les objectifs, les règles du jeu et les dispositifs de coordination que met en place la *charte* de territoire ne sont pas fixés une fois pour toutes. Ils sont remis en cause, de manière concertée, en particulier quand, au terme de la charte ou du contrat (qui a toujours une *échéance*), un nouveau projet voit le jour appelant de nouveaux partenaires et/ou de nouvelles modalités de *relation* et de *coopération*.

Tous les objets et les dispositifs de cette grammaire ont en outre un caractère *relationnel* : soit qu'ils suscitent l'établissement de relations entre personnes à distance

---

<sup>495</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 189.

(les *réunions*, les *réseaux d'experts*), soit qu'ils permettent d'entretenir de bonnes relations une fois celles-ci établies (la *charte* qui fixe, pour un moment, les règles et objectifs du partenariat, les dispositifs de coordination et d'animation). Ces dispositifs favorisent le mode de relation a-hiérarchique et interpersonnel valorisé dans la GDT. Ils facilitent l'émergence de la *complicité* et de la *confiance*<sup>496</sup> entre les partenaires (que l'on pense aux déplacements en commun de la journée d'accueil) ainsi que les *rapprochements* (y compris physiques lors de *réunions* par exemple). Ils permettent la mise en place d'une responsabilité morale de chacun vis à vis des autres partenaires engagés dans le projet (dimension éthique), ainsi que celle d'une forme de contrôle *interactif* (chaque partenaire est sous la surveillance des autres) se substituant au contrôle légal ou hiérarchique. En d'autres termes, ces dispositifs servent de support à l'inscription des hommes dans un *réseau relationnel* d'échange et de débat orienté vers la mise au point et l'accomplissement d'un projet, et c'est précisément ce qui fait leur valeur dans la GDT.

---

<sup>496</sup> Les relations de *confiance* établies entre partenaires sont centrales dans cette cité, où la possibilité de faire confiance à l'autre permet l'échange libre et amical d'informations et d'idées avec celui qu'on ne considère plus comme un adversaire ou un profiteur (potentiel). Mais il faut aussi avoir confiance en la qualité, et non seulement en la sincérité, des informations et apports fournis ; le partenaire ou l'interlocuteur, en particulier s'il s'agit d'un technicien, doit aussi être crédible et montrer qu'on peut avoir confiance en ses compétences lors de ces interactions avec les autres acteurs du territoire : « la constitution de l'équipe technique, son inscription dans le paysage institutionnel local, sa crédibilité auprès des partenaires locaux et des partenaires extérieurs au territoire représentent également autant de tâches préliminaires déterminantes pour la réussite de la démarche de développement » (source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 27).

## Section 14

# Les formes de déchéance du projet de territoire

---

Si l'état de petit renvoie à des comportements individuels en inadéquation avec les valeurs liées au principe supérieur commun, le registre de la « déchéance de la cité » identifie, lui, des situations ou des configurations où plusieurs acteurs sont engagés et qui se révèlent insatisfaisantes du point de vue normatif de la grammaire. Elles composent des contextes où toute grandeur devient inaccessible sinon sous une forme pervertie et donc illégitime.

En effet, si le partenariat qui fonde la démarche de projet est menacé par *l'individualisme*, les *intérêts sectoriels*, la *méfiance*, le *conservatisme* (au sens d'une opposition au changement), les *visions à court terme*, *l'intolérance*, *l'ignorance*, en un mot tout ce qui entrave l'ouverture (aux autres et à l'évolution de situations) des petits, il est aussi, en tant que configuration globale, toujours susceptible de déchoir, de se déliter. L'évocation de ces formes de déchéance est souvent marquée dans ces manuels par le recours à des verbes évoquant, non seulement la chute (« *tomber dans* ») ou la réduction (« la démarche se *réduit* alors à »), mais aussi de manière caractéristique la *fermeture* ou le *repli*.

En effet, la déchéance de cette cité prend la forme de la fermeture ou de la *rigidification* du partenariat, alors que celui-ci, dans la logique de cette grammaire doit rester en permanence *ouvert* : aux nouvelles informations, aux évolutions, aux nouveaux partenaires. Cette fermeture du réseau peut être la conséquence du manque d'ouverture des acteurs qui initient ou mènent le projet : soit que ces acteurs se ferment aux apports de certaines autres catégories d'acteurs ou leur refusent l'entrée dans le partenariat, soit qu'ils soient réticents de fait à toute forme de *négociation* avec les autres sur un projet commun (cas de la réunion *d'opportunistes* qui débouche sur un catalogue incohérent de projets). Mais la déchéance menace aussi l'équipe, qui une fois le projet de territoire établi, se *replie sur la gestion de dossiers*, *s'institutionnalise*, se ferme sur elle-même au lieu de continuer à faire vivre le débat, à susciter des projets, à écouter les propositions

des acteurs locaux, à intégrer de nouveaux partenaires si besoin est. La fermeture du partenariat débouche sur sa *mort* : une démarche qui n'est plus animée, où il n'y plus de débat, de concertation, de négociation, meurt.

## Sous-section 1

### L'alliance opportuniste

---

Il convient, après cette exposition générale, d'explorer un peu plus avant les lignes que suivent les formes de décadence (i.e. dans ce cas de *fermeture*) que les manuels consultés identifient. Tout d'abord, la cité du projet de territoire peut chuter lorsque le lien qui relie les partenaires n'est qu'une alliance de circonstance entre des individus qui loin de s'associer pour construire et poursuivre un projet commun, global et cohérent s'unissent en réponse à des *incitations financières*<sup>497</sup> (contrats de plan Etat/région pour les pays, dotations de fonctionnement, taxe professionnelle unique pour les communautés de communes). Le soucis de *développer* et *d'animer* un projet de territoire disparaît ou est absent des préoccupations des partenaires : la dynamique de projet tourne alors au simulacre ou à la simple *opération de communication* et on retombe dans une *logique de guichet* (caractérisée par l'addition d'actions sans complémentarité ni cohérence par opposition au caractère global du « vrai » projet) dont les acteurs locaux deviennent les *esclaves*<sup>498</sup>. *L'initiative locale* est, par conséquent, totalement brimée. En 1996, B. Rigaldies critique l'application de la loi ATR en invoquant ce type de décadence : « Parmi les recommandations proposées par la loi ATR pour la création des communautés de commune ou des communautés de villes qu'elle institue, figure notamment l'idée d'élaboration d'un projet de développement partagé par les villes adhérentes [...]. Rares sont les nouvelles structures

---

<sup>497</sup> Or ce type de motivation est toujours seconde dans la logique de projet : « sans être négligeable l'élément financier est en effet second par rapport à la volonté de coopérer plus fortement et à la capacité de définir le contenu de cette coopération » (source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 248).

<sup>498</sup> Dans la logique de la GDT, les acteurs pris dans une logique de guichet ne font que répondre, tels les chiens de Pavlov, aux incitations financières (subventions) accordées par l'Etat, la Région ou le département. L'action publique n'est pas alors déterminée par les acteurs locaux mais par l'extérieur : les élus y perdent leur autonomie et tout esprit *d'initiative*.

intercommunales qui ont su aborder cette question, et trop nombreuses sont celles qui se sont créées sur des *considérations d'ordre purement financier* »<sup>499</sup>.

Du point de vue de la GDT, les acteurs locaux semblent alors dans *l'opportunisme* : sans vision à long terme, ils réagissent en fonction des opportunités de financement qu'on leur propose dans le court terme. Les acteurs ne constituent pas une force de proposition ou d'innovation mais se contentent de *répondre* à la mise en place d'une multitude de guichets, de contrats, de politiques spécifiques *parachutée* sur le territoire par des intervenants extérieurs (Europe, Etat, Région, Département). Seule la projection spatio-temporelle dans le long terme du territoire « à venir » à travers la démarche de projet peut empêcher cette forme de déchéance<sup>500</sup> : « La question du territoire doit être posée dans une vision à long terme, *afin de ne pas la réduire à des exigences d'opportunité de politiques contractuelles de quelques années*. Un vrai territoire (« le bon »), c'est celui qui dure dans le temps, quelles que soient les alternances politiques, parce qu'il s'est doté d'une force politique portée par ses habitants et toutes ses forces vives »<sup>501</sup>. Pour cette raison, l'horizon temporel du projet doit dépasser celui des procédures contractuelles et des mandats politiques : « Un horizon à dix ans semble optimum. Au delà des mandats locaux, il est délibérément plus lointain que les programmes d'action pour *ne pas tomber dans le catalogue de réponse aux opportunités de financement*. Il donne le temps nécessaire aux maturations des projets importants et à leur réalisation. Il permet de rendre visible des effets, de constater des déclinés et des dynamiques. Il est davantage à l'échelle de la génération »<sup>502</sup>.

Le projet *horizontal, décloisonné et territorialisé* permet donc d'éviter la *réduction* de la démarche à une alliance *opportuniste* et par conséquent la chute dans la *dispersion* et *l'éclatement* des actions et des crédits (*tomber* dans le catalogue) qui mènent à *l'incohérence* et au triomphe de *l'improvisation* et de *la loi du plus fort* qui

---

<sup>499</sup> Source : Rigaldies (B.), *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>500</sup> Cette forme de déchéance est aussi présente dans cette description du programme LEADER : « ce programme de type intersectoriel se caractérise par un ensemble *cohérent* d'actions qui recherchent un effet « *dynamisant* », susceptible de produire des résultats *au delà du court terme*. Il s'agit de *stimuler* la *volonté d'entreprendre* de la population dans son ensemble et *d'encourager* de nouvelles initiatives, et *non pas simplement de répondre à des demandes individuelles d'entrepreneurs ou d'organismes locaux en quête de fonds pour leurs projets immédiats* » (source LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (2), p. 5)

<sup>501</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>502</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 34.



« s'impose [...] au détriment de l'efficacité collective »<sup>503</sup>. Cette forme de déchéance est, selon les auteurs de nos manuels, sinon fréquente, tout à fait courante : « La contractualisation à cinq ans d'actions *éclatées* est aujourd'hui possible sans l'existence d'un projet territorial. Mais les problèmes de fond demeurent et appellent sans cesse de nouvelles mesures *parachutées* aussi peu efficaces. On se retrouve souvent avec une multitude de dispositifs et de procédures qui se substituent à un *vrai* projet de développement urbain »<sup>504</sup>. Dans cette logique, seule une démarche de projet correctement menée « met fin au « *saupoudrage* » (et au *gaspillage*) qui découle, depuis des décennies, de la multiplication des investissements réalisés *sans cohérence ni concertation*, à un niveau micro-territorial qui en condamne l'efficacité »<sup>505</sup>. En effet, au cours de la démarche, « peu à peu, un ensemble *cohérent* et  *négocié* se dégage des travaux. L'équipe responsable formulera enfin une synthèse finale. Celle-ci reflètera clairement une politique : *il ne s'agit pas en effet de chercher à satisfaire tout le monde en dispersant les moyens, ni de tenter d'intervenir dans tous les secteurs*. L'objectif est de privilégier les domaines pour lesquels l'intervention locale peut jouer un rôle décisif. Si les acteurs concernés ont réellement pris part à la démarche, la stratégie proposée aura de fortes chances d'être validée »<sup>506</sup>. Dans la forme déviante ou décadente de partenariat que cette citation décrit en quelque sorte « en creux », les acteurs qui se regroupent ne cherchent pas à construire ensemble un projet en  *négociant* ou en se  *concertant*, ils sont là uniquement pour *défendre* leurs intérêts<sup>507</sup> (ou celui du groupe ou de la collectivité qu'ils représentent), répondre à des *opportunités de financement*, placer leurs projets (au mépris de toute *cohérence*). La démarche souffre alors d'un manque *d'animation* et se révèle *artificielle* : personne ne vient assurer la médiation entre les acteurs (les ouvrir les uns aux autres, permettre le débat, l'échange, la concertation) et incarner la logique de projet. La démarche réunit non pas des partenaires autour d'un projet mais des opportunistes en quête de financements ou de

<sup>503</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 25.

<sup>504</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 252.

<sup>505</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 87.

<sup>506</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 20.

<sup>507</sup> Les acteurs tournés vers leur *intérêt* (matériel ou encore *politicien*) ou pris dans une logique routinière (*inertie*) pervertissent la démarche : « bien accompagnés et soutenus par les pouvoirs publics, les pays peuvent devenir de véritables *catalyseurs d'énergie* et de *solidarités nouvelles*. Ils doivent être un cadre privilégié pour le *partenariat inter-institutionnel*. Les tentatives de *perversion* de cette politique que l'on constate ici ou là, les *inerties administratives* ou les *enjeux de pouvoir* auxquels ils sont parfois confrontés, ne pourront résister dans la durée » (source : Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 5).

coups d'image. Ainsi, « il est manifeste [dans cette logique] que certains projets de pays, motivés par des considérations essentiellement *politiciennes* ou par des réactions *défensives* à l'égard d'une agglomération voisine, ne présentent pas la *cohésion interne* recherchée par la loi. *L'absence d'interactions, de flux ou d'échanges* entre les différentes composantes de ces projets ne tardera pas à être ressentie. La non conformité avec les pratiques *réelles* des habitants ou des acteurs économiques, la difficulté à élaborer des projets fédérateurs révéleront leur caractère *artificiel*. De tels territoires, souvent appelés « *pays d'aubaine* », peineront à définir une stratégie de développement *supra-communale* et à *mobiliser* largement la société civile ou les populations. Leur logique naturelle sera de compiler *artificiellement* des micro-projets de dimension communale ou cantonale dans un inventaire à la Prévert du développement local. De tels pays seront au mieux ce que certains observateurs appellent des « *terroirs-caisses* » dont le seul ciment se réduira à une quête de subvention »<sup>508</sup>.

## Sous-section 2

### Les formes de dépossession

---

La démarche chute aussi quand certains acteurs se voient accorder une place prééminente dans le partenariat au détriment d'autres acteurs dont la contribution au débat et aux négociations sur le projet se trouve marginalisée ou *occultée*, quand elle n'est pas tout simplement ignorée. Le partenariat est alors fermé à certains acteurs qui ne peuvent pas s'y exprimer et s'en retrouvent de fait exclus. Les manuels insistent en particulier sur le danger de voir les *acteurs et responsables locaux*, les *forces vives* exclus de la démarche de construction et du suivi du projet au profit d'acteurs externes au territoire.

Un des dangers pour le projet est ainsi, selon la GDT, « la surreprésentation des organismes (et services) départementaux, régionaux ou nationaux au détriment des représentants locaux. Certes, leurs apports sont nécessaires et reconnus, mais ils ne doivent pas *occulter* (ou remplacer) le débat entre responsables locaux sur la situation

---

<sup>508</sup> Source : Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 30-31.

présente, les priorités d'intervention, l'avenir souhaité par eux »<sup>509</sup>. Une autre forme de déchéance consiste à déléguer la constitution du projet de territoire à des *experts* sans que ceux-ci associent les partenaires locaux à cette élaboration. Ainsi, « il arrive souvent que la phase de conception soit confiée à un cabinet extérieur dont la mission est suivie par un comité de pilotage. Ce mode de fonctionnement limite considérablement la valorisation des *compétences internes* et *l'appropriation*, par les acteurs locaux du processus de conception du projet »<sup>510</sup>. Nul ne peut imposer sa conception du projet de territoire aux autres partenaires sans qu'il y ait débat et discussion, et ce même au nom d'une compétence technique établie. Si la compétence technique est reconnue dans cette grammaire en tant que celui qui la possède peut fournir des informations sur le territoire et son devenir, elle ne permet en aucune manière de décider pour les autres : dans la GDT, tout doit être négocié et débattu entre partenaires. Confier le projet à des *experts*, privés ou publics, c'est courir le risque de tomber dans la *technocratie* (comprise comme l'exercice du pouvoir par les techniciens), forme illégitime dans cette grammaire comme le rappelle B. Leurquin (cité *supra*), s'adressant aux acteurs locaux : « Ne vous laissez donc pas imposer par des technocrates de passage des « pays » *artificiels* qui ne seraient pas les vôtres, des pays de statisticien faits autour de villes avec tant de commune, tant d'habitants, tant de lycées, tant de rats laveurs... »<sup>511</sup>. La citation suivante va aussi dans le sens d'une incitation à l'encadrement de la parole experte : « De nombreuses expériences malencontreuses sont là pour témoigner des échecs de chartes conçues dans la précipitation, bâties à partir d'un diagnostic sommaire et rédigées intégralement par un prestataire extérieur (bureau conseil, universitaire, agence de développement départementale, ...). Pour être « durable » et inspirer l'action collective ou les politiques publiques de manière pérenne, la charte doit être le fruit d'un *travail collectif*, concrétisé par des phases distinctes d'enrichissement et un effort d'écriture à plusieurs mains. La « sous-traitance » externalisée à des *consultants* doit ainsi être sélective et s'inscrire davantage dans une *logique d'assistance technique* que dans une optique de livraison clef en main d'un produit « copié collé » »<sup>512</sup>.

<sup>509</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>510</sup> Source : Logié, *Op. Cit.*, p. 254.

<sup>511</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>512</sup> Source : Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 48

Dans la GDT, les acteurs locaux sont aussi *dépossédés* du projet qu'ils ont contribué à construire en apportant leurs réflexions quand ils sont exclus des prises de décision en terme de stratégie et de hiérarchie des objectifs, ou encore quand ils ne sont pas associés au suivi de sa mise en œuvre ou à son évaluation. En effet, « si [...] les décisions finales ne relèvent en fait que d'une seule assemblée locale ou d'une instance extérieure au territoire, ceux qui participent au lancement de la démarche risquent de se sentir *dépossédés* du fruit de leurs réflexions et de se décourager »<sup>513</sup>. Les *acteurs locaux*, les *forces vives* se sentent alors floués, exclus qu'ils sont des décisions fondamentales concernant leur territoire par un cercle fermé d'acteurs.

### Sous-section 3

#### Le danger des cloisonnements (l'isolationnisme, l'organisation thématique)

---

La fermeture du réseau peut aussi provenir des acteurs locaux qui se replient sur un territoire ou une identité et tombent ainsi dans *l'isolationnisme* qui les coupe des partenaires extérieurs. « L'un des risques [de la politique de pays] est [...] de susciter des « *particularismes* » et un « *isolationnisme* » qui pourraient s'épanouir jusqu'aux excès de « *l'indépendantisme* »<sup>514</sup>. Dans cette forme de déchéance, les acteurs locaux non seulement s'isolent de l'extérieur mais s'enferment dans une image statique et close du territoire, alors que celui est toujours, dans la logique de la GDT, à *venir*, à *transformer*, ouvert vers l'extérieur, redéfinissable dans ses frontières. En effet, « le pays n'a pas pour unique vocation d'affirmer une identité qui, au demeurant, ne peut se contenter d'être une « *image statique* ». Les acteurs du pays agissent, et l'originalité du territoire concerné, ce qui constitue « sa *différence* », se manifeste par des actes d'organisation interne, comme par des *actions tournées vers l'extérieur*. Sans cesse *en devenir*, le visage du pays se remodèle ainsi grâce aux initiatives qu'il prend »<sup>515</sup>.

---

<sup>513</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 10.

<sup>514</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 72.

<sup>515</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 77.

Plus généralement, le partenariat s'expose à la déchéance de la fermeture quand, au lieu de favoriser la rencontre et l'échange entre des acteurs qui n'ont pas eu l'occasion jusqu'à présent de dialoguer entre eux, il reproduit, dans le cadre de son organisation, les *cloisonnements*<sup>516</sup> qui créent de la distance entre des partenaires potentiels et empêchent *l'innovation* (fruit, dans la GDT, de la rencontre entre des perspectives différentes) et la production d'un projet global (par opposition à *thématique*). Ainsi, il faut éviter un « découpage *trop thématique* des commissions (agriculture, commerce, artisanat, industrie, etc.) qui *reproduit la segmentation sectorielle* de l'administration et des institutions françaises. Il apporte par conséquent peu *d'innovation* (analyses et propositions connues), il reproduit des *rapports de force* entre lobbies socioprofessionnels, il *cloisonne* les acteurs et les propositions »<sup>517</sup>. Ces commissions favorisent, selon cette logique, l'affrontement des intérêts sans créer les conditions d'un débat transversal entre partenaires ouverts à la coopération et à l'innovation : « Le bon engagement des programmes est le plus souvent confié à des commissions qui prennent en charge le suivi des actions autour d'un thème : l'environnement, l'insertion, l'artisanat. Mais la production et le fonctionnement de telles commissions ne sont pas toujours satisfaisants : trop souvent *thématiques*, elles ne sont pas toujours un lieu de travail véritable. On y mesure plutôt l'équilibre des *intérêts* des organismes et associations constitués que l'intérêt des actions ou mesures proposées »<sup>518</sup>.

#### Sous-section 4

### L'institutionnalisation et la logique de gestion

---

La démarche de projet déchoit aussi, selon la logique propre à la GDT, quand elle ne constitue plus une *dynamique* partenariale constamment *animée* d'où *émergent* des

---

<sup>516</sup> En effet, sans décloisonnement, « les logiques *institutionnelles* perdurent, les *féodalités* prospèrent ou se renforcent ». Par conséquent « il faut mettre les acteurs en situation d'élaborer des représentations nouvelles, de s'approprier des projets, de comprendre les initiatives d'autres partenaires puis de concevoir une stratégie d'action concertée et délibérée » (source : Logié, *Op. Cit.*, p. 253).

<sup>517</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>518</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 235.

*projets*, et dérive vers la *gestion* de dossiers et des financements. « Une fois que la démarche se concrétise, un certain *repli* sur la gestion des dossiers peut se manifester. Le risque est alors que les acteurs locaux *ne se sentent plus impliqués* dans le déroulement des opérations. Pour éviter cette dérive, l'équipe doit continuer à *solliciter des avis, des idées, des projets* »<sup>519</sup>. Les structures politico-administratives (communautés de communes, syndicats mixtes, GIP, etc.) qui portent le projet doivent veiller à ne pas *réduire* leur action à la *gestion administrative* : « Le niveau intercommunal, avec l'accession à la fiscalité propre, n'a pas vocation à *se cantonner* dans un rôle d'instruction de dossiers, et d'échelon administratif, mais à l'inverse, *de repérer, susciter et appuyer les projets*, en les regroupant si besoin, en mettant en place des dispositifs d'aide rapprochés dans une logique « ascendante » (*soutien et cohérence*). Pour le faire, il faut *mettre les gens en mouvement, les sortir des rapports codés et établis*<sup>520</sup> »<sup>521</sup>.

« *Solliciter des projets, entretenir la dynamique, susciter la participation* » doit être, comme nous l'avons vu, la préoccupation constante de ceux qui animent le partenariat local. Tout projet étant, par définition, transitoire, les groupes et équipes qui les portent sont voués à disparaître avant que d'autres leur succèdent. Il s'agit donc de mettre en place un mode d'organisation à même d'entretenir la dynamique. On peut, par exemple, « créer autant de groupes de projet que nécessaire, comme le fait le district de Colombey-les-belles, aux sujets et ambitions très divers [...] sur une préoccupation ou une idée communes propres à une action particulière [...]. L'avantage est de pouvoir multiplier les participations et de coller à l'action : si le groupe de projet n'a plus lieu d'être (action réalisée, ou proposition intégrée dans les pratiques ou prise en charge par le service ad hoc...) il se dissout ; d'autres renaîtront. Par ce mode d'organisation, on se donne les moyens de suivre vite et bien les initiatives pour en susciter d'autres et *renouveler ainsi la dynamique* »<sup>522</sup>. L'organisation du partenariat qui génère une succession de projets dans le temps ne peut donc se figer comme celle d'une institution

<sup>519</sup> Source : LEADER, *Op. Cit.*, 1994 (1), p. 28.

<sup>520</sup> « *Mettre les gens en mouvement* », « *les sortir de leurs habitudes* » sont des impératifs impliqués par le principe d'animation : les acteurs locaux doivent sortir de leur léthargie (état de petit) et s'ouvrir au changement et aux autres partenaires pour qu'eux-mêmes et le projet accèdent à la grandeur telle qu'elle est définie dans la GDT.

<sup>521</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 235-236.

<sup>522</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 235-236.

classique : « Le collectif d'énonciation constitue une méta-organisation, c'est-à-dire une organisation d'organisations qui *se réorganise en fonction de chaque projet* »<sup>523</sup>.

Par conséquent, le partenariat déchoit quand il se rigidifie, tend à se transformer en une *institution*<sup>524</sup> au mode d'organisation pérenne où domine la *logique de gestion* (et non de projet), et qu'il ferme la porte aux initiatives, aux idées, ainsi qu'aux nouveaux partenaires. *L'institutionnalisation*, en tuant la dynamique de l'animation qui suppose l'ouverture du réseau (aux informations, aux individus, aux évolutions) est la forme achevée de déchéance dans cette grammaire. Par opposition les partenariats territoriaux « heureux » selon les conditions de félicité propres à la GDT, et qui développent des projets *intersectoriels* et *cohérents*, sont caractérisés par leur *souplesse*, leur capacité *d'évolution* et leur ouverture : ainsi, « la constitution des pays ouvre de nouvelles perspectives aux initiatives de développement territorial en leur offrant un cadre de déploiement *transversal* et *cohérent*. *Evolutifs, souples et participatifs* [...] les pays sont à ce titre susceptibles de métamorphoser l'action publique à travers une recherche active d'ancrage territorial et de partenariats opérationnels »<sup>525</sup>.

## Conclusion

---

Nous en finissons ici avec notre description de la Grammaire du Développement Territorial dont on peut faire un rapide résumé. Dans cette grammaire, le principe supérieur commun qui permet de juger et de comparer les actes, les hommes et les dispositifs selon leur contribution au Bien Commun est *l'animation*, i.e. la capacité à susciter la participation et le débat autour d'un projet transversal sur un territoire (un pays, un quartier, une Communauté de communes, etc.). Ce principe permet en

<sup>523</sup> Source : Toussaint (J-Y.), « Le collectif d'énonciation de l'espace : production contemporaine de l'espace et modalité de professionnalisation » in *Espace et société*, n°84-85, L'Harmattan, Paris, 1995.

<sup>524</sup> Le terme « institution » ne renvoie pas ici aux « institutions du sens » décrites par V. Descombes (et dont la GDT constitue un exemple) mais à un mode d'organisation politico-administratif qui s'oppose à la « logique de mission ».

<sup>525</sup> Portier (N.), *Op. Cit.*, p. 59.

particulier d'établir une hiérarchie ou un ordre entre les personnes : le grand se caractérise ici par sa capacité à *s'engager* dans une démarche de *projet* où il *implique* des *partenaires* entre lesquels il crée des *échanges* ; le grand fait le pont entre des zones de *compétences*, des *intérêts* et des valeurs *hétérogènes* sur et en dehors du territoire ; il est *curieux*, *ouvert* aux autres et au changement, ce qui implique qu'il doit renoncer à toute forme de conviction définitivement ancrée ainsi qu'à l'exercice de l'autorité (« formule d'investissement »). Est, a contrario, petit dans cette grammaire celui qui reste *passif*, *refuse le débat* ou *manque d'ouverture*, de *tolérance* pour les idées et les intérêts des autres. Cependant, le grand contribue au bien commun et à l'élévation des petits en intégrant les plus petits que lui dans le dialogue partenarial, en les écoutant, en les *faisant participer* à l'élaboration du projet (« rapport de grandeur »). De fait, un homme, un groupe, n'existe que dans la mesure où il est associé au partenariat, *reconnu comme partenaire* (« forme de l'évidence »).

Dans cette grammaire, les rapports légitimes entre les êtres s'inscrivent dans une logique réticulaire de *partenariat* : il s'agit d'établir des *relations de confiance*, de *coordonner des compétences*, de *construire un consensus* pour agir ensemble. La grammaire dessine également un répertoire des partenaires engagés dans la réflexion sur le projet qui inclut à la fois des *animateurs professionnels* (tels les animateurs de pays), des *experts*, des *élus locaux* (qui jouent moins un rôle de représentants de la collectivité que d'*animateurs* de l'action), des *représentants de l'administration* et des *partenaires extérieurs* (Région, Département), ainsi que des *personnes-ressources*, i.e. des *acteurs locaux* qui relaient les attentes et les compétences des *forces vives* (les groupes socioéconomiques). C'est alors la capacité à contribuer à l'émergence du projet et à *enrichir le débat* qui légitime l'association des différents partenaires (« mode d'expression du jugement ») : l'expert ou l'universitaire apportant une *compétence* technique spécifique sur un sujet précis, l'institution extérieure des *moyens financiers*, l'acteur local une *connaissance des réalités du terrain*, etc. A ce répertoire des sujets s'ajoute un répertoire, en pleine expansion, d'objets et de dispositifs qui encadrent le débat social tels les *Conseils de Développement* (pour la politique de pays) ou les *Conseils de Quartier* (pour la politique de la ville), ou encore signifient l'engagement réciproque des partenaires (tels les *chartes* et autres *contrats*). Cependant, quelle que soit la qualité des dispositifs, le partenariat est toujours menacé, dans cette grammaire,



par tout ce qui pourrait le *rigidifier* (le *repli sur soi* communautaire ou identitaire, l'entrée dans une *logique de gestion* plutôt que de projet, etc.) empêchant l'intégration de nouvelles informations et de nouveaux partenaires (« déchéance de la cité ») et donc l'émergence d'un *nouveau projet*, après une *évaluation* et un *bilan* participatif (« épreuve modèle »). La figure qu'elle propose comme modèle est celle d'une *démocratie délibérative ou participative* de type habermassien (alternative à la démocratie représentative) qui s'épanouirait dans les *territoires* conçus comme des lieux de connexion (de rapprochement par la *proximité* spatiale) entre les *réseaux* sociaux. Enfin, la Grammaire du Développement appuie son universalité ou sa généralité sur une définition de la nature humaine : l'homme y est présenté comme un être naturellement tourné vers l'interaction, la découverte de soi dans le dialogue avec les autres. Ce *besoin d'interagir partagé par l'ensemble des hommes* (« dignité des personnes ») participe de la « naturalisation »<sup>526</sup> (le fondement de la grammaire étant situé en dehors du champ de ce qui est construit socialement) et donc de « l'institutionnalisation » de cette grammaire.

Dans le tableau récapitulatif 2.1, l'ensemble des éléments de cette grammaire est présenté de manière synthétique.

---

<sup>526</sup> Douglas (M.), *Op. Cit.*, p. 68.

<b>Principe supérieur commun</b>	<i>L'animation</i>	Développement local, projet (global, cohérent, de territoire, transitoire), territoire, partenariat, réseau de partenaires, engagement, débat, gouvernance
<b>Etat de grand</b>	<i>La capacité d'engagement (s'engager, engager les autres)</i>	Impliqué, motivé, dynamique, disponible, inventif, animé par une volonté de changement, capable de se projeter, réaliste, clairvoyant, curieux, ouvert (aux autres, aux évolutions), sait susciter l'engagement et s'appropriier les idées des autres, pédagogue, fédérateur, tolérant, vigilant, dans le doute, dans une logique de projet
<b>Etat de petit</b>	<i>Non engagé ou mal engagé</i>	En retrait, apathique, passif, sans volonté (de changement), (re)fermé sur lui-même, méfiant, intolérant, impatient, autoritaire, individualiste, dans une logique de guichet, notable, trop sûr de lui, utopique
<b>Dignité des personnes</b>	<i>Le besoin d'agir avec les autres</i>	Interaction, connexion, quête de sens
<b>Répertoire des sujets</b>	<i>Les partenaires</i>	Animateur, pilote, expert, scientifique, partenaire extérieur, personne-relais, acteur local, chargé de mission, équipe et groupe (de projet), membre du noyau dur.
<b>Répertoire des objets et des dispositifs</b>	<i>Les supports de la mise en relation et de la mobilisation</i>	Réunion, commission, dispositif d'animation, atelier, parrainage, accord, contrat, convention, charte, partenariat, diagnostic de territoire, enquête, analyse, cartes, documents publics et pédagogiques
<b>Formule d'investissement</b>	<i>Adaptabilité (aux autres, aux évolutions)</i>	Devoir d'avenir, responsabilité par rapport aux générations futures (s'adapter au futur, renoncer aux joies du présent), éprouver le doute (sacrifice des certitudes), devoir d'écoute (s'ouvrir aux autres, se dépasser, dépasser ses intérêts), devoir de convaincre (renoncement à l'autorité hiérarchique, nécessité d'argumenter)
<b>Rapport de grandeur</b>	<i>La participation (faire participer)</i>	Associer, impliquer, être à l'écoute, informer, sensibiliser, favoriser l'expression des différences, mettre les gens en mouvement, (les) former, favoriser l'identification (au projet, au territoire), pédagogie participative, démocratie participative
<b>Relations naturelles entre les êtres</b>	<i>Le partenariat (les relations entre partenaires)</i>	Former des réseaux, créer des liens, se rencontrer, se rapprocher, entrer en contact, attirer, impliquer, consulter, entretenir des relations, relancer, animer, élargir, diversifier (la problématique, le partenariat), communiquer, dialoguer, discuter, débattre, s'associer, chercher le consensus, se concerter, collaborer, s'allier, se coordonner, se faire confiance, reconnaître et comprendre les différences, faire tomber les barrières (de méfiance et d'incompréhension) et les cloisonnements, négocier, contractualiser, faire du lobbying
<b>Figure harmonieuse de l'ordre naturel</b>	<i>Les territoires en réseau</i>	Les réseaux (familiaux, professionnels, relationnels, d'expertise), nouvelles technologies, mondialisation, maillage territorial
<b>Epreuve modèle</b>	<i>L'évaluation</i>	Evaluation qualitative, participative et continue, émergence d'un nouveau projet, d'une nouvelle charte
<b>Mode d'expression du jugement</b>	<i>Identifié comme acteur à associer</i>	Identifier, associer, impliquer ou au contraire ignorer
<b>Forme de l'évidence</b>	<i>Les ressources (en contexte)</i>	Les (personnes) ressources, les réservoirs, les forces vives
<b>Déchéance de la cité</b>	<i>La rigidification du partenariat</i>	Isolationnisme, repli sur soi, la gestion de dossiers (plutôt que l'élaboration de projet), logique de guichet, opportunisme, saupoudrage, opération de communication, être dépossédé de la démarche, technocratie, projet thématique, cloisonné, absence de concertation, de débat, institutionnalisation

**Tableau 3 : Présentation de la Grammaire du Développement Territorial**

## CHAPITRE 3

# GRAMMAIRE DU DÉVELOPPEMENT

# TERRITORIAL ET SYMBOLIQUE DU PROJET

---

Après avoir décrit dans le détail la GDT, nous entendons maintenant confronter<sup>527</sup> notre grammaire aux ordres normatifs déjà modélisés par L. Boltanski, E. Chiapello, et L. Thévenot. Il s'agit de déterminer si le registre de justification que nous avons défini constitue : 1) une dérivation, adaptée à l'action publique, d'une des cités déjà construites par ces auteurs ; 2) un compromis instable entre ces modes de légitimation ; 3) ou encore une forme totalement originale orientée vers un type de bien commun spécifique.

Pour ce faire, nous exposerons<sup>528</sup> brièvement ces modélisations, au nombre de sept : la  *cité inspirée*, la  *cité domestique*, la  *cité du renom*, la  *cité civique*, la  *cité marchande*, la  *cité industrielle*, la  *cité du projet* ; puis nous essaierons de voir, dans chaque cas, dans quelle mesure la GDT s'intègre ou pas à l'ensemble normatif décrit. Cette comparaison nous amènera à rapprocher la GDT, mode de justification d'une forme de l'action publique, de la  *cité du projet*, construite à l'origine pour décrire l'émergence d'une nouvelle forme de légitimation du capitalisme. Loin d'être le fruit d'un compromis entre plusieurs cités, la GDT nous paraît ressortir d'une manière de monter en généralité utilisable à des fins de justification, non seulement dans le domaine de l'action publique, mais aussi dans d'autres domaines comme l'économie, ce qui permet de relier l'émergence de nouveaux discours et de nouvelles pratiques chez les entrepreneurs d'action publique à l'avènement d'une symbolique beaucoup plus englobante, établissant de fait un pont cognitif et normatif entre ces discours/pratiques

---

<sup>527</sup> Cette confrontation s'inspire de la démarche suivie par L. Boltanski et E. Chiapello pour distinguer la cité du projet des cités déjà construites dans *De la justification*. Cf. Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Op. Cit.*, p. 192-208.

<sup>528</sup> Ces exposés se basent sur les grammaires de justification décrites in Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 107-157 et p. 200-262 et in Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Op. Cit.*, p. 161-192.

et les discours/pratiques d'autres acteurs dans d'autres contextes sociaux, en particulier dans les entreprises et certains milieux associatifs<sup>529</sup>.

Ce point revêt ici une importance particulière parce qu'il éclaire pour partie le problème de la « résonance »<sup>530</sup> des performances qui actualisent la Grammaire du Développement Territorial. En effet, les opérations de cadrage des entrepreneurs des actions publiques de développement ne peuvent être mobilisatrices que dans la mesure où les auditoires qu'elles visent sont en mesure de les comprendre. C'est cette nécessité que souligne D. Cefaï : « qu'est-ce qui fait que certains procédés de cadrage « marchent » et d'autres pas ? Certains font mouche, canalisent les investissements, catalysent les énergies, soulèvent les enthousiasmes ; d'autres tombent à plat, suscitent la méfiance, échouent à faire agir et agir ensemble. L'analyse des cadres louvoie entre une position structuraliste, selon laquelle une situation de crise engendre une communauté de perception et une ligue d'intérêts entre des individus, et une position rationaliste, selon laquelle des incitations sélectives (*selective incentives*) sont nécessaires pour que des individus s'accordent et luttent autour d'un bien public, non divisible et non exclusif. Mais ces deux approches ne s'interrogent guère sur les conditions de félicité du recours à des répertoires de dénonciation, de revendication et de justification, plus largement, à des panoplies de cadres narratifs, dramaturgiques et rhétoriques. Les stratégies de « mobilisation du consensus » ne sont opérantes que si elles sont perçues comme porteuses de sens, et ce sens n'est pas une création *ex nihilo* des acteurs. Elles peuvent recourir à des images fortes remuant des émotions, à des stéréotypes relevant du lieu commun ou de la sagesse populaire, ou encore à des catégories et à des topiques du sens commun. Les raisons d'agir et les motifs de protester doivent être conformes à des règles grammaticales, que [...] des auditoires ont la compétence de comprendre, et qui règlent les *castings* des bons personnages à admirer et des méchants à dénoncer ou les scénarios de la catastrophe et du salut, du complot ou de la conspiration. Un public ne peut se constituer comme tel que s'il dispose de référentiels d'expériences et d'actions propres à la vie publique – et ce même

<sup>529</sup> Nous pensons en particulier aux associations qui mènent des actions que leurs membres qualifient et légitiment en se référant au concept *d'animation*, quelle soit *culturelle* ou plus largement, *territoriale*.

<sup>530</sup> Le problème de la résonance ou de la réception des cadrages est au cœur de l'interrogation des chercheurs qui utilisent le concept de cadre pour étudier l'action collective et les mouvements sociaux (Cf. par exemple Snow (A.), Benford (R. D.), « Ideology, frame resonance and participant mobilizations » in B.Klandermans, H. Kriesi, Tarrow (S.), dir., *From structure to action : comparing social movement research across cultures*, Greenwich, JAI Press, 1988, pp. 197-217). Dans ces travaux, « les perspectives configurées [par les groupements d'action collective] sont dites « entrer en résonance » avec celle des auditoires » (Cefaï (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 65). Cependant, « les cadres ne font sens, et ne sont recevables par les citoyens ordinaires, que s'ils sont conformes à des régimes d'actions, d'interprétation et de justifications en vigueur dans leurs mondes sociaux » (Cefaï (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 65).

s'il s'avère peu motivé et se défait rapidement, et même si ses membres choisissent la défection plutôt que la loyauté<sup>531</sup> ou la lutte »<sup>532</sup>. Ainsi, l'adhésion voire la participation de certains « acteurs » de la vie locale aux démarches de type « projet de territoire » ne serait pas envisageable sans le partage d'un même ordre normatif, dépassant le simple cadre de l'action publique. Autrement dit, la GDT entre en résonance avec le socle normatif plus large de la cité du projet, diffusée et mobilisée (en particulier par le discours autorisé<sup>533</sup> des experts en Management) dans de nombreuses situations de la vie sociale, ce qui assure au discours de légitimation et de mobilisation tenus par les élus locaux en respectant les contraintes propres à ce registre, des chances de succès auprès d'une partie, au moins, de la population locale. Cependant, comme le laisse entendre les dernières remarques de D. Cefai, il ne s'agit là que d'une explication partielle : dans un objectif de mobilisation des auditoires, le partage d'une compétence commune constitue une condition certes nécessaire mais nullement suffisante. En effet, comprendre ne suffit pas : encore faut-il que les acteurs et groupes visés voient une *signification*, un intérêt subjectif à se mobiliser, à investir ce registre de justification et d'action plutôt qu'un autre ou que de rester inactif. Mais ceci sera l'objet de notre seconde partie. Pour l'instant, nous nous bornerons à noter que la parenté entre la GDT et la Cité du projet constitue une « condition de félicité »<sup>534</sup> des entreprises de mobilisation que nous avons observées.

Cependant, avant de préciser ce qui rapproche la GDT de la cité du projet, il convient de montrer en quoi la Grammaire du Développement Territorial ne peut en aucun cas être rattachée aux six autres cités. Les termes spécifiques à chaque grammaire de justification seront retranscrits ici en *italique*. En marge, apparaissent comme repère les différentes catégories du modèle<sup>535</sup>. Pour décrire ces grammaires, nous adopterons dans chaque cas le point de vue normatif qu'elle impose. Cependant le lecteur ne doit pas oublier que les mondes ou cités ainsi déployés ne renvoient pas à la réalité telle qu'elle est mais à la réalité telle qu'elle devrait être afin de correspondre à l'idéal de justice que définit chaque cité.

---

<sup>531</sup> Référence au modèle de la défection et de la prise de parole dessiné par A. Hirschman (Hirschman (A.), *Op. Cit.*, 1995).

<sup>532</sup> Cefai (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 68.

<sup>533</sup> Il faut entendre par là un discours qui fait autorité du fait du monopole exercé par ceux qui le tiennent sur la connaissance légitime dans leur domaine de compétence (ici l'organisation de l'action collective). Cf. le chapitre 2 (seconde partie) pour plus de détails.

<sup>534</sup> A propos du concept de « condition de félicité » cf. Austin (J.L.), *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, 1970 et Goffman (E.), *Façons de parler*, Paris, Editions de Minuit, 1987.

<sup>535</sup> Nous nous inspirons ici du mode de présentation utilisé in Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 200-262 et in Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Op. Cit.*, p. 161-192.

## Section 1

# Confrontation entre la GDT et la cité civique

---

*Principe  
supérieur  
commun*

Dans la cité civique, c'est la *prééminence du collectif* qui fait office de principe supérieur commun. « Ce ne sont pas en effet, dans ce monde, les personnes humaines qui accèdent aux états de grandeur supérieurs, mais les personnes collectives qu'elles composent par leur réunion. C'est en tant qu'ils appartiennent à ces collectifs ou les représentent que la valeur des êtres humains peut être prise en considération »<sup>536</sup>. Ces collectifs sont porteurs d'une *volonté générale* et représentent *l'intérêt général* du groupe.

### Sous-section 1

#### Description de la grammaire civique de justification

---

*Etat de  
grand*

La grandeur dans cette cité est l'apanage des collectifs qui organisent et unissent des individus et sont doués d'une personnalité propre. Les collectifs dont la grandeur dépend de la taille (*nationale, internationale, confédérale*) expriment une unité entre les individus qui dépasse les intérêts *égoïstes* et *privés*<sup>537</sup> des individus qui les composent. La grandeur dépend aussi de la représentativité : un être (un collectif mais aussi un individu qui représente ce collectif) accède à la grandeur quand il est *reconnu* comme *représentatif*, en particulier si cette reconnaissance apparaît dans des *textes réglementaires* ou dans la *loi*.

*Forme de  
l'évidence*

En effet, la modalité de connaissance propre au monde civique est la loi qui traduit et exprime la volonté générale : « la réalité est claire lorsqu'elle est accordée à des *textes* que l'on peut invoquer et à des *règles juridiques* susceptibles d'être appliquées »<sup>538</sup>.

---

<sup>536</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 231.

<sup>537</sup> C'est dans l'ordre normatif que décrit la cité civique que la distinction entre sphère privé et sphère publique prend tout son sens.

<sup>538</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Ibid.*, p. 240.

Répertoire  
des sujets,  
Etat de petit

De même, « dans le monde civique, les êtres sont des personnes lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des droits et des obligations, c'est-à-dire lorsqu'ils ont été *créés* ou *autorisés* par un acte dans lequel s'exprime la *volonté de tous* »<sup>539</sup>. Les sujets de ce monde sont donc avant tout des organisations (collectivité publique, parti, fédération, section...), des personnes collectives qui « *rassemblent* plusieurs *individus* dans une forme reconnue et *constituée* de façon *légale*, ce qui lui confère des *droits* »<sup>540</sup>. Les sujets individuels ne sont reconnus qu'à travers leur rapport à la personne collective qui exprime l'intérêt général : ce sont les *adhérents*, les *militants*, les *représentants*, les *élus*, etc. Les petits se tiennent à l'écart des collectifs (individus isolés) : ils sont réduits à l'état de particulier (ils n'expriment que leurs intérêts et non pas une volonté générale), ils sont impuissants (car « à l'écart » de l'action collective qui seule peut faire évoluer les choses).

Répertoire  
des objets

Les personnes collectives, dont la réalité même est contestée depuis les autres mondes qui ne reconnaissent que les individus, objectivent leur existence à travers des objets et des dispositifs comme la création d'une permanence, un sigle spécifique, des tracts, des affiches, des programmes, des arrêtés, des décrets, des propositions, etc. La personne collective a donc une visibilité ou une matérialité (en quelque sorte un corps : une organisation, un siège, un bureau, etc.) et une volonté (la volonté de tous qui s'exprime dans les slogans, les tracts, les propositions, les décrets, etc.). L'objectivation est d'autant plus susceptible de réussir que les membres du collectif respectent les formes légales d'organisation et d'expression (les collectifs se voient alors dotés d'une existence légale).

Dignité des  
personnes

Dans la logique de ce monde, la nature de l'homme est intrinsèquement politique, c'est-à-dire que chaque homme porte en lui une *aspiration qui le porte vers l'intérêt commun*, vers ce qui *réunit, rassemble* plutôt que vers ce qui divise. Par conséquent, le partage de cette aspiration rend l'élévation dans l'ordre qu'établit la cité civique possible pour tout homme.

Cependant, pour accéder à la grandeur, un individu doit accepter de se fondre dans un collectif, ce qui implique de renoncer à la poursuite de ses intérêts personnels et immédiats qui sont autant de facteurs de division empêchant l'établissement d'une *action collective* et *solidaire*. L'élévation suppose un dépassement de soi qui permet de mettre au premier plan l'intérêt général du

<sup>539</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Ibid.*, p. 233.

<sup>540</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Ibid.*, p. 233.

collectif avant les siens propres. On peut donc dire que le grand sacrifie une partie de lui-même en se consacrant à la lutte pour l'intérêt commun.

Rapport de  
grandeur

Le rapport de grandeur qui lie les grands aux petits s'exprime au travers de la mécanique de la représentation : « Le *pouvoir de représentation* accordé à une personne qui bénéficie d'un *mandat* est ce qui l'autorise à comprendre les autres, à s'exprimer en leur nom, à être leur *porte-parole*. Les *représentants* et les délégués sont plus *grands* parce qu'ils ont pour *mission* de traduire les *aspirations* des masses. Ils ont *capacité* à représenter les *intérêts*, c'est-à-dire à transformer les intérêts de chacun en un *intérêt collectif* »<sup>541</sup>.

Figure

La figure que cette cité érige en modèle est la *démocratie*, comprise comme une forme d'organisation de l'Etat où le pouvoir est confié aux représentants élus du peuple, permettant ainsi la manifestation de la volonté générale.

Epreuve  
modèle,  
expression  
du  
jugement

L'épreuve spécifique au monde civique passe par la manifestation de la volonté générale. Cette manifestation peut prendre un tour quasi physique quand la réalité de la personne collective est confirmée par la présence effective de ses membres comme dans une *manifestation*, un *congrès* ou une *réunion*. Mais la volonté générale se manifeste d'autant plus clairement qu'elle ne se réduit pas à une simple prise de conscience individuelle (de l'intérêt commun), ou même à une réflexion collective ou à la mobilisation autour d'une cause et qu'elle est exprimée à travers un *vote* ou un *scrutin* (utilisation des outils démocratiques).

Relations  
entre les  
êtres

Dans le monde civique, les relations entre les êtres ne peuvent se comprendre que par rapport au collectif qu'il faut créer ou fortifier afin de faire de la multitude une seule personne, rassemblée pour une action collective. « Pour faire un *collectif*, il faut *rassembler*, *regrouper*, réunir, *unifier* »<sup>542</sup>. Il faut aussi s'organiser et adopter des *formes légales*.

Déchéance  
de la cité

Le monde civique est toujours menacé par la désunion, les intérêts catégoriels, l'individualisme, en clair par « tout ce qui *dilue*, *morcelle* ou *restreint* »<sup>543</sup> et risque, en brisant la solidarité entre les êtres, de faire chuter la cité. Ainsi, l'individualisme des représentants qui commencent à privilégier la recherche du pouvoir personnel à l'intérêt général les conduit à *se couper de leur base*, voire même à commettre des irrégularités (qui peuvent mener à l'annulation de leur *élection*).

<sup>541</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Ibid.*, p. 238

<sup>542</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Ibid.*, p. 239.

<sup>543</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Ibid.*, p. 240.



## Sous-section 2

### L'incompatibilité de la GDT avec le mode de justification civique

---

Dans la GDT, comme dans la cité civique, l'accent est mis sur la nécessité de l'union, de la solidarité autour d'une action collective. L'invocation de la figure de la démocratie en tant que référence positive et de l'individualisme ou du morcellement en tant que contre-modèle semble constituer, à première vue, deux autres points communs entre les deux modélisations.

A y regarder de plus près, il apparaît pourtant que les deux grammaires définissent des formes d'union, de solidarité et même de démocratie radicalement différentes. Dans le monde civique, l'union est le produit de la fusion d'individus dans un collectif (selon les cas : un syndicat, un parti, la nation, etc.). Cette fusion implique, pour celui qui adhère ou fait partie de l'ensemble, de renoncer à ses intérêts particuliers afin de se concentrer sur (et à) l'intérêt collectif du groupe. Cet intérêt collectif peut être porté par des individus dans la mesure où ceux-ci représentent le collectif et expriment une volonté générale. Ils tirent généralement leur statut de représentant d'une élection comme dans le cas-modèle de la démocratie représentative.

Dans la GDT, le modèle d'union considéré comme légitime n'est en aucun cas basé sur la fusion des individus dans une personne collective. Les individus qui s'engagent dans un partenariat pour construire et mener à bien un projet de territoire doivent, non pas renoncer à leurs intérêts particuliers (ceux de leur secteur, ceux de leur commune, ceux de leur micro-territoire, ceux de l'institution intra- ou extra-territoriale qu'ils représentent, etc.) mais les exprimer. L'expression des intérêts au sein du partenariat permet à la fois, dans cette logique, d'obtenir une vision globale des besoins du territoire, d'identifier les zones de convergence d'intérêts qui se dégagent de l'échange entre partenaires et enfin de résoudre les conflits d'intérêts par le dialogue et la négociation (et non par le mécanisme civique du vote). La résolution de ces « conflits » dans la négociation exige de la part des partenaires une forme de rapprochement avec les autres qui n'a rien de « civique » : ce rapprochement n'implique pas de mettre de côté ce qui différencie et singularise pour aller vers le commun (la fusion avec les autres dans un tout) mais suppose que les partenaires soient capables d'écouter, de comprendre la différence de l'autre, d'accepter son point de vue avec

tolérance afin qu'émergent des compromis et des consensus autour du projet. Dans la GDT, l'individualisme n'est pas lié à une incapacité à voir l'intérêt collectif mais à une inaptitude à s'ouvrir aux autres, à entrer en relation et à négocier avec eux.

L'engagement dans le projet de territoire, qui suppose l'ouverture, diffère encore d'une autre manière de l'adhésion fusionnelle : dans le monde civique, le militant ou le citoyen adhère à un groupe doté d'une personnalité collective qui le dépasse tandis que dans les dispositifs du type « projet de territoire », les individus (et les institutions) s'engagent réciproquement les uns par rapport aux autres sans la médiation d'un tiers collectif englobant. Par conséquent, le modèle démocratique invoqué n'est plus représentatif mais participatif : les élus locaux associent directement à la prise de décision sur le projet des individus (les forces vives du territoire) qu'ils sont censés, dans la logique civique, représenter en tant qu'ils sont membres du collectif dont ils sont les porte-paroles (commune, Communauté de communes). Dans ce partenariat, l'élu accepte de remettre en question la place prééminente qui est la sienne dans le monde civique pour débattre et négocier avec les acteurs locaux : au « gouvernement », où le pouvoir et la décision appartiennent aux représentants politiques élus, la GDT préfère la « gouvernance », où les élus coopèrent et négocient avec la société civile.

De même, les hiérarchies entre les collectifs propres au monde civique où « les êtres collectifs sont eux-mêmes compris dans d'autres collectifs de dimension supérieure, enchâssés dans des ensembles dont le plus inclusif est l'humanité »<sup>544</sup> sont bafouées dans la GDT où les élus locaux dialoguent et négocient directement<sup>545</sup> avec les représentants de la Région, de l'Etat ou de l'Europe sans qu'il soit fait référence à une quelconque hiérarchie entre eux ou à un quelconque devoir d'obéissance des représentants des plus petits collectifs. Dans le même ordre d'idées, le rapport de grandeur ne s'établit pas par le mécanisme de la représentation mais par celui de la participation. Ainsi, la fonction de l'animateur (le prototype du grand dans la GDT) ne consiste pas à représenter l'intérêt du territoire mais à mettre en place les conditions d'un échange coopératif et a-conflictuel ainsi qu'à amener de nouveaux partenaires à participer à la démarche.

La solidarité, qui repose exclusivement dans le monde civique, sur la conscience d'une communauté d'intérêts, peut prendre dans la GDT la forme de la réciprocité. De fait, selon les manuels consultés, les projets qui concernent tout un territoire sont rares

<sup>544</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 231.

<sup>545</sup> Nous rappelons au lecteur que nous n'entendons pas décrire une réalité existante mais la réalité telle qu'elle doit être selon les normes de la GDT. Nous n'affirmons donc pas ici la réalité de ce type de d'échange mais sa nécessité du point de vue normatif de cette symbolique.

(tout territoire, aussi homogène soit-il étant marqué par la différence). Par conséquent, construire un projet de territoire consiste généralement à mettre en cohérence une multitude de projets aux répercussions plus ou moins localisées (spatialement et socialement). La solidarité s'exprime alors dans la capacité du partenaire à soutenir les projets qui le concernent le moins directement, sachant que réciproquement ces partenaires en font de même pour les projets qui le touchent. Etre solidaire, c'est donc ici se soutenir réciproquement plutôt que défendre un (projet d') intérêt commun.

*In fine*, on peut dire que les deux modélisations défendent en fait deux conceptions différentes de la montée en généralité. Dans la cité civique, l'intérêt général est assimilé à l'expression d'une volonté commune (ou volonté générale) et s'oppose aux intérêts particuliers qui poussent les individus à oublier le collectif qui les subsume. Dans la GDT, l'intérêt général (du territoire) procède de l'élaboration d'un compromis et d'un consensus entre des individus aux multiples intérêts réunis par la volonté d'agir ensemble autour d'un projet. Ces deux grammaires, qui défendent deux façons distinctes de construire le général, et donc deux façons de fonder et de justifier un ordre entre les êtres, ne peuvent en aucun cas être rapprochées.

## Section 2

# Confrontation entre la GDT et la cité domestique

---

L'emploi du terme « domestique » ne doit pas induire en erreur le lecteur qui serait tenté d'y voir la description d'un ordre qui serait mobilisable uniquement dans certains contextes et situations propres au cadre familial. En effet, « le monde domestique ne se déploie pas seulement dans le cercle des relations familiales, surtout dans la conception restreinte et détachée de toute référence à l'ordre politique qui est aujourd'hui admise dans nos sociétés. Il apparaît chaque fois que la recherche de ce qui est juste met l'accent sur les relations personnelles entre les gens »<sup>546</sup>.

### Sous-section 1

#### Description de la cité domestique

---

Dans cette cité, ce qui est juste ou, de manière équivalente, grand ne peut être déterminé sans positionner les individus qui réclament justice ou recherchent un accord dans des liens ou relations de dépendances qui les unissent à d'autres personnes. Tout individu est lié de manière personnelle (attaché) à un supérieur dont la grandeur rejaillit sur lui et à des inférieurs qu'il incarne dans de vastes chaînes de dépendance. La relation hiérarchique est construite sur le modèle familial : « chacun est un père pour ses subordonnés et entretient des relations filiales avec l'autorité »<sup>547</sup>. Le lien qui unit est basé sur l'appartenance à une même *maison* (que celle-ci soit un domaine familial, une entreprise, une école, une administration) porteuse d'une *tradition*, d'un *esprit* que le supérieur incarne et défend.

*Principe  
supérieur  
commun*

En effet, le principe supérieur commun qui permet de faire équivalence entre les êtres est « l'engendrement depuis la tradition »<sup>548</sup> qui met en place une

---

<sup>546</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 206.

<sup>547</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 116.

<sup>548</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 207.

hiérarchie. La place occupée dans les liens de dépendance personnelle dépend de la capacité à incarner la tradition et donc *l'origine*<sup>549</sup>, fondement de la supériorité.

*Etat de  
grand,  
Etat de  
petit*

Les liens qui relient les êtres dans cette cité sont des liens hiérarchiques entre des *inférieurs* et des *supérieurs*. Une personne est grande de par les relations qui l'unissent à un supérieur qui lui accorde sa confiance et reconnaît la fidélité qu'elle lui manifeste. L'inférieur respecte l'autorité du supérieur, lui exprime une certaine déférence et ne cherche pas à s'opposer systématiquement à lui (même s'il lui parle franchement) car il connaît son rang. Ce respect pour l'autorité hiérarchique (que ce soit celle du père ou du chef d'entreprise), établie dans le temps et la continuité, ainsi que l'attachement à la personne du chef est une marque de *bonne éducation* (ce qui renvoie à l'engendrement par la tradition) et donc de grandeur. Est petit celui à qui on ne peut se fier, qui s'oppose à ses supérieurs, cherche à se faire remarquer et à *sortir du rang*, ne tient pas sa place, colporte des ragots et qui, de manière générale, rend de par son comportement l'établissement d'une relation de confiance durable entre supérieur et inférieur impossible (les liens entre personnes ne valant que par leur caractère durable voire permanent, ce que traduit l'exigence de fidélité). Les petits sont à plaindre parce qu'en ignorant ou en niant les liens de dépendance qui les unissent à un *chef*, à une maison ou une tradition<sup>550</sup>, ils ne peuvent savoir qui ils sont (car on n'existe qu'en tant qu'on est relié à des grands qui incarnent des traditions) et ne peuvent s'élever. Le supérieur, lui, est bienveillant avec les subordonnés avec qui il est en relation : il serait petit d'être cassant ou distant avec les individus qui dépendent de lui. Là encore, cette bienveillance qui n'exclut pas la fermeté est la marque de la bonne éducation (i.e. conforme à la tradition), la preuve que l'on a été généré à partir du bon moule.

*Rapport de  
grandeur*

L'état de grand comprend celui de petit parce que c'est par le lien qui l'unit au grand et uniquement par lui que le petit peut se grandir. Le grand est donc « celui qui élève les êtres par la dépendance dans laquelle il les tient et qui ainsi les fait accéder à toute la grandeur qu'ils peuvent atteindre selon le degré qu'ils occupent »<sup>551</sup>. Ainsi la grandeur du *maître de maison* rejaille sur ses *serviteurs*. Le

<sup>549</sup> Incarner la tradition, c'est être le plus proche possible des origines et donc se situer parmi les premiers dans l'ordre de génération.

<sup>550</sup> Les trois étant dans cette cité étroitement liés.

<sup>551</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), Op. Cit., p. 211.

grand est donc responsable de l'élévation de ses subordonnés<sup>552</sup> qui, dans cette logique, ne sont pas détachables de lui (puisqu'ils lui sont « attachés » par des liens de dépendance). De fait, il les englobe. Réciproquement, les petits sont fiers et respectent le grand qui les accomplit en faisant rejaillir sur eux toute sa grandeur.

*Formule  
d'investis-  
sement*

Le grand, dans la cité domestique, sacrifie son intérêt personnel au nom des autres, c'est à dire ici non ceux qu'ils représentent (cf. la cité civique) mais ceux à qui il est lié par une relation hiérarchique d'engendrement. Il a des devoirs envers les individus dont il est responsable et qui ne peuvent se définir sans lui (leur existence et leur grandeur étant fonction de la relation tissée avec le grand). Il rejette toute forme d'égoïsme, ne cherche pas à les abuser et leur accorde toute sa *considération*, il se montre gentil et *serviable* et contribue ainsi à l'harmonie des relations entre les êtres qu'il englobe.

*Dignité des  
personnes*

La commune dignité des hommes se fonde dans cette cité sur les *habitudes*. Les hommes agissent naturellement quand ils suivent les habitudes qu'ils ont incorporées depuis leur prime enfance. Pour peu que les bonnes<sup>553</sup> habitudes soient transmises, ce qui est la responsabilité des parents (qui sont les supérieurs de l'enfant dans la hiérarchie des générations et sont responsables de la bonne éducation et de la transmission des traditions), l'individu, en suivant le *pli* que ces habitudes lui donnent, a toutes les chances de se comporter de manière appropriée et juste et donc de se grandir.

*Répertoire  
des sujets*

Logiquement, le répertoire des sujets isole et nomme des êtres définis comme des supérieurs ou des inférieurs en fonctions des liens de dépendance qu'ils engendrent (cas des grands) ou qui les engendrent (cas des petits). Quand l'engendrement est un lien issu de la reproduction physique, le grand qui possède l'autorité hiérarchique est celui qui « donne naissance » et se situe par conséquent plus près de l'origine de la lignée : on parle alors *d'ancien*, *d'ascendant*, *d'aïeul*, de *père de famille*. Les petits, situé plus bas sur l'échelle hiérarchique car issus des grands, sont des *enfants*. Mais le grand peut être aussi un *chef*, un *patron* ou encore un *roi* dans la mesure où ceux-ci incarnent la tradition de leur maison (ici la maison royale ou l'entreprise que l'on désigne comme une « bonne maison ») et

<sup>552</sup> Le grand est aussi responsable des comportements de ses subordonnés qui l'engagent : un comportement peu honorable ou peu respectueux (le grand doit savoir attirer le respect) rejaillit sur le grand et diminue sa taille.

<sup>553</sup> On peut alors parler de courtoisie *naturelle* : car la courtoisie, convention incorporée dès le plus jeune âge et devenue habitude ou réflexe, constitue alors une seconde nature.

s'inscrivent dans des relations de subordination fondées sur le modèle père-fils (le paternalisme dans l'entreprise par exemple).

La forme achevée de petitesse consiste à se retrouver en dehors de tout lien qui rapporte à une unité traditionnelle, relie à une origine et à une hiérarchie. Ce détachement peut être le produit de l'éloignement (cas de *l'étranger*, du nouvel arrivant) ou la conséquence du comportement des *égoïstes*. Cependant, même en dehors de toute appartenance à une unité hiérarchique (à une famille, à une maison, à un corps de métier), un homme peut faire valoir ses relations : ses amis, son entourage et tirer parti de la fréquentation des grands<sup>554</sup> pour se grandir lui-même.

Répertoire  
des objets

Le répertoire des objets et des dispositifs contient tous les objets à même de « soutenir et manifester la relation hiérarchique entre les personnes »<sup>555</sup>. Le monde domestique étant un monde basé sur les relations personnelles, les dispositifs sont avant tout des objets que l'on échange pour entrer en contact avec une personne ou maintenir une relation. Mais comme être ou entrer en relation, c'est toujours dans ce monde se positionner dans une hiérarchie, les objets et les dispositifs doivent permettre de signifier le rang des personnes en relation. D'où l'importance des dispositifs d'identification comme les *cartes de visite* et les *lettres* (en particulier les lettres de recommandation ou d'introduction) qui permettent en indiquant un *titre*, un *rang*, une *origine*, de situer, lors d'un premier contact, l'individu qui se présente comme appartenant à (et issu d') une famille, un milieu, une maison (qui peut désigner un domaine familial mais aussi une école ou une entreprise : « une bonne maison ») et ainsi de déterminer sa grandeur. Dans des relations déjà établies, le sens de circulation des cadeaux et des marques de politesse vient indiquer et confirmer la grandeur relative des personnes entre lesquelles ils sont échangés. De manière générale, le dispositif central de cette cité est constitué par l'ensemble des *règles de savoir vivre*, des *bonnes manières* que tout un chacun se doit de respecter s'il veut avoir de bonnes relations avec les autres et en particulier avec les supérieurs dont on recherche la faveur ou avec qui on veut entrer en contact. Ces règles fixent la manière dont l'individu doit se comporter en fonction de la position hiérarchique de l'individu à qui il s'adresse : on ne parle pas de la même manière à un subordonné, à un égal ou à un supérieur hiérarchique. Ces règles, en permettant l'expression d'un côté, de la supériorité de

<sup>554</sup> A l'inverse, les mauvaises fréquentations abaissent.

<sup>555</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 212.

position et de l'autre, de la déférence due au grand, manifestent la relation hiérarchique nouée entre eux.

*Relations  
entre les  
êtres*

Les relations entre les êtres prennent donc dans cette cité la forme d'un commerce entre gens bien élevés. En effet, les relations ne valent le coup d'être établies et ne peuvent être maintenues dans ce monde que si chacun sait tenir sa place (dans la hiérarchie) et respecter celle de autres. Or seule l'éducation, conçue ici comme une reproduction du même, permet la transmission de ce savoir-vivre assurant ainsi la continuité d'une tradition. Il s'agit donc d'engendrer des enfants bien élevés qui reproduisent les (bonnes) manières de leurs parents et de manière générale de tous les grands qui leur servent *d'exemple*. Ce savoir-vivre est inculqué de manière à devenir une habitude, un pli, une nature (cf. la commune dignité). Pour évaluer la bonne éducation d'une personne et se forger une opinion sur elle, il est indispensable<sup>556</sup>, dans ce monde fondé sur les relations personnelles, de la rencontrer. La *rencontre* permet à l'individu de faire mauvaise ou bonne impression, de montrer qu'il est de bonne compagnie en actualisant ses bonnes manières (i.e. sa capacité à connaître son rang et à marquer son respect devant les supérieurs hiérarchiques).

*Epreuve  
modèle*

Les épreuves sont ici par excellence les *situations mondaines* comme les réceptions familiales (naissance, baptême, anniversaire, etc.) ou autres célébrations (à l'occasion d'une nomination, d'une distinction). Ces célébrations marquent souvent une nouvelle distribution des états de grandeurs : ainsi la mort ou la naissance d'un individu modifient les liens et la hiérarchie<sup>557</sup> dans la lignée. De même, la nomination ou la distinction marquent l'élévation dans la hiérarchie de la maison (au sens large) de celui qui est au centre de la cérémonie. Parallèlement, en tant que lieu de rencontre, ces cérémonies permettent aux individus, et notamment aux nouveaux venus (dans la famille, dans la région dans l'entreprise ou dans un milieu) de faire preuve de leurs bonnes manières. Si tout se passe bien (si la cérémonie n'est pas gâchée par des *malotrus*), les petits et des grands, en déployant tout leur savoir-vivre, manifestent et confirment les rapports de grandeur qui existent entre eux. Celui qui accède à un nouvel état doit lui aussi

<sup>556</sup> Et ce, même si on peut se faire une première opinion en jugeant les références invoquées dans une *lettre de recommandation* ou en lisant les informations contenues sur une *carte de visite*.

<sup>557</sup> Ainsi, la mort du chef de famille implique que le suivant dans l'ordre hiérarchique (i.e. dans l'ordre de génération) prenne sa place tandis que celui qui occupait la place de troisième prend celle de second et ainsi de suite. De même, la naissance d'un enfant fait de ceux qui n'étaient encore définis que par la relation d'infériorité qui les unissait à leurs propres parents, des supérieurs par rapport à leur progéniture.



faire preuve de savoir vivre par exemple en rendant hommage à son prédécesseur, s'inscrivant ainsi dans une succession (celle de tous ceux qui ont occupé, à travers le temps, la même position hiérarchique).

*Expression  
du jugement*

Dans cette cité marquée par un ordre hiérarchique, le jugement est l'apanage du grand qui soit *accorde sa confiance, félicite* ou apprécie l'inférieur ; soit lui exprime son *mépris*, lui fait des *remontrances*, des *observations*. Ce jugement est exprimé lors de rencontres (en face à face), conformément à la logique relationnelle de cette cité.

*Forme de  
l'évidence*

Pour étayer et illustrer son jugement, le grand peut se référer à des cas, des *anecdotes* où des conduites individuelles érigés en exemple. En effet, dans un monde où on apprend en reproduisant et en imitant (les anciens, les parents), seul *l'exemple* peut servir de base à la connaissance.

*Figure*

La figure harmonieuse que cette cité désigne dans la réalité est bien évidemment la *famille* ou le *foyer*. Les relations qui se tissent entre les hommes au sein d'un foyer ou d'une famille doivent servir de modèle aux relations entre les êtres dans les autres formes sociales. Ainsi, c'est dans la mesure où une entreprise s'organise comme une famille ou un foyer, auquel les employés sont attachés, dont ils défendent l'esprit et dont ils respectent le chef qu'elle peut devenir un lieu d'harmonie

*Déchéance  
de la cité*

La cité chute quand la confiance qui unit petits et grands est trahie. La trahison est possible parce que les petits sont envieux des grands qui occupent une meilleure place qu'eux dans la hiérarchie : les grands, de par leur position même, définissent ceux qui occupent des positions plus basses comme plus petits. L'envie encourage la circulation des ragots qui colportent des messages sur la petitesse réelle ou supposée du grand (en particulier, dans cette logique, ses *mauvaises fréquentations*). Mais en dénigrant le grand qui leur accorde sa confiance, les petits discréditent la seule source de grandeur à laquelle ils aient accès : en effet, le supérieur, en s'élevant, élève ceux qui lui sont liés et lui sont attachés (relation de dépendance)<sup>558</sup>. Toute la cité s'effondre alors.

<sup>558</sup> En effet, le grand dans cette cité est, de manière indissociable, celui qui rend plus petit que (puisque par définition, il occupe une position hiérarchique supérieure) et celui qui élève (car sa grandeur rejaille sur ses subordonnés dont il fait la *fierté*).

## Sous-section 2

### L'incompatibilité de la GDT avec le mode de justification civique

---

La cité domestique, comme la GDT, accorde une place prépondérante aux relations entre les personnes ainsi qu'à la confiance et au contact. Cependant, à y regarder de plus près, on se rend rapidement compte que les relations entre les personnes sont de nature totalement différentes si l'on se situe dans l'une ou l'autre de ces modélisations.

Dans le monde domestique, les relations entre les personnes reflètent toujours une hiérarchie entre un « plus grand que » et un « moins grand que » qui lui doit respect et obéissance mais qui réciproquement peut compter sur la protection et l'élévation que lui procure le grand. Dans la GDT, les relations qui se nouent entre les êtres sont des relations d'échange (d'information, de moyen) et de débat où chacun est libre d'exprimer son point de vue, du moins dans la mesure où il tolère que les autres expriment le leur. Tout ce qui entrave l'échange et rappelle les barrières, les cloisonnements sociaux et spatiaux (les rivalités de clocher) que le projet veut faire tomber doit être écarté. Toute hiérarchie, en tant qu'elle contraint la parole des inférieurs au nom du respect qu'ils doivent à leur supérieur est, dans cette logique, proscrite. L'animateur, sujet dont la grandeur, dans la GDT, provient de sa capacité à créer des conditions favorables à l'échange, ne peut et ne doit revendiquer aucune autorité qui serait liée à un rang ou un statut, sa parole ne fait pas figure de loi et ses avis de dogme : ainsi, il ne peut déterminer à lui seul le projet, celui-ci émanant de la collaboration et du dialogue entre les multiples partenaires qu'il contribue à mettre en contact.

La confiance joue aussi un rôle totalement différent dans les deux modélisations. Dans la GDT, la confiance est une condition nécessaire à l'établissement du bon partenariat : l'échange autour du projet suppose une confiance réciproque entre les individus qui s'y engagent. Dans la cité domestique, la confiance n'est pas un pré-requis indispensable à toute collaboration mais une *marque* (au sens où on parle de « marque de confiance ») qu'un supérieur appose sur un inférieur et qui signifie son élévation dans l'ordre domestique. Cependant, cette apposition n'a rien de nécessaire dans la relation hiérarchique qui unit le grand au petit dans ce monde : le supérieur peut ainsi exprimer un jugement négatif sur un de ces inférieurs sous la forme du *mépris* ou de la

*remontrance* sans que la relation hiérarchique qui les unit et qui se fonde dans la tradition ne disparaisse. De fait, la confiance, dans le monde domestique, est accordée de manière unilatérale (c'est le privilège du grand de juger si un individu est digne ou pas de confiance) et n'a rien de commun avec la confiance bilatérale et symétrique des partenaires de la GDT.

En outre, la participation à la construction et la mise en œuvre d'un projet dans la logique de la GDT est le produit d'un engagement volontaire. C'est-à-dire que les relations qui se nouent entre les êtres procèdent de choix : les individus sont libres de s'impliquer dans le partenariat (nul ne peut les y contraindre et surtout pas, comme nous l'avons vu, l'animateur) et les partenaires sont libres de solliciter telle ou telle personne dont l'association au projet leur semble intéressante. Au contraire, dans le monde domestique, l'étendue des liens ainsi que l'identité des personnes avec qui on peut envisager de se lier est en grande partie prédéterminée. Ainsi, les individus se retrouvent-ils couramment, selon la logique de cette cité, dans des relations qui les engagent sans qu'ils s'y soient engagés volontairement : on ne choisit pas sa famille ou sa communauté d'appartenance. De plus, l'individu est limité dans les relations qu'il peut nouer par le rang, la position qu'il occupe dans l'ordre hiérarchique de la maison ou du groupe duquel il dépend (dans cette logique les patrons ne deviennent pas amis avec leurs employés, les domestiques ne se marient pas avec les filles des propriétaires, etc.).

De fait, dans le monde domestique, les relations entre les êtres s'inscrivent au sein du groupe auquel ils appartiennent : leur famille, leur entreprise, leur communauté, leur milieu, etc. A l'inverse, dans la GDT, les relations les plus intéressantes ou les plus riches sont celles qui se tissent entre des individus émanant de milieux, de secteurs, de lieux divers parce qu'ils sont porteurs de visions et d'approches différentes qui permettent, en les confrontant, d'élaborer une vision globale du territoire, de ses problèmes et des moyens pour y remédier. Les relations de proximité, qu'elles soient sociales ou spatiales, pré-données par la tradition que la cité domestique privilégie n'ont rien à voir avec les relations, construites par la volonté des hommes, que la GDT prône et qui établissent des ponts, des médiations entre des individus distants. Les relations dites « enrichissantes » dans la GDT (telles que : associer des individus qui vivent sur différentes parties d'un territoire ou évoluent dans différents secteurs d'activité, impliquer des experts et des partenaires extérieurs au territoire, consulter les animateurs d'autres territoires pour s'enrichir de leur expérience, etc.) s'opposent aux attaches et relations traditionnelles, valorisées dans la cité domestique mais dépréciées dans la

GDT quand elles amènent les individus à se replier sur des groupes d'appartenance clos alors que l'évolution du monde exige une *ouverture* vers de nouvelles connexions. Ainsi, « l'esprit de clocher », qui relie les individus appartenant à une même commune et rend difficile la coopération intercommunale, est-il dénoncé, dans les manuels que nous avons étudié, comme inadapté à un monde où les individus doivent penser à l'échelle de territoires plus vastes entrant dans des relations de complémentarité avec d'autres territoires. Les liens issus de l'histoire et de la tradition que la cité domestique valorise ne peuvent prétendre à la légitimité dans la GDT que quand leur évocation vient soutenir un rapprochement au niveau du territoire qui sert de cadre au projet. Ainsi, dans cette grammaire, la référence à la tradition ou au passé, à des habitudes partagées, à un espace de vie commun n'est pertinente qu'en tant qu'elle permet de rapprocher les acteurs du territoire qui n'ont pas ou pas suffisamment conscience de ce qui les relie et, de ce fait, privilégient ce qui les sépare (l'attachement à un secteur d'activité spécifique, à une commune plutôt qu'à un bassin de vie, etc.). Pour autant, ce type de références, qui peut aider à construire le partenariat et le projet commun<sup>559</sup>, ne doit pas, toujours dans cette logique, contribuer à fermer les acteurs locaux aux apports des partenaires extérieurs, ni non plus contribuer à figer les « acteurs locaux » dans une définition du territoire et d'une façon de vivre qu'il s'agirait de reproduire (comme dans l'ordre domestique) au mépris des évolutions globales (mondialisation, prolifération des réseaux de communication), évolutions qui exigent des adaptations dans les modes de vie locaux.

Le volontariat, l'absence de hiérarchie et de déterminisme (les relations sont construites, ou au moins réactivées, et non pré-données) caractérisent les relations qui doivent se tisser entre les êtres selon la logique de la GDT. Ces caractéristiques les distinguent fortement des relations domestiques hiérarchisées et en grande partie déterminées de la cité domestique, ce qui exclut que l'importance accordée aux relations personnelles dans la GDT soit le produit d'un compromis avec cette cité.

---

<sup>559</sup> Ainsi la valorisation du patrimoine ou de l'histoire passée du territoire peut servir de base à un projet de développement touristique. Le passé est alors une ressource qui permet d'envisager et de construire l'avenir, et non un modèle à reproduire. La GDT est tournée vers l'avenir, la cité domestique vers le passé.

## Section 3

# Confrontation de la GDT avec la cité inspirée

---

*Principe  
supérieur  
commun*

Dans le monde de l'inspiration, les individus sont plus ou moins grands dans la mesure où ils sont touchés par l'inspiration qui jaillit en eux. Dans cette logique l'inspiration est un don de l'extérieur (le grand est touché par la grâce, le poète inspiré par ses muses) mais ne peut être éprouvée que dans l'expérience individuelle : l'état de grand est « un état intérieur que les êtres reçoivent du dehors »<sup>560</sup> comme une *illumination* (l'étincelle qui s'allume d'un coup).

### Sous-section 1

#### Description de la cité inspirée

---

*Etat de  
grand,  
Etat de  
petit,  
Déchéance  
de la cité*

Le grand de cette cité vit l'inspiration comme une *passion* dévorante mais exaltante et enthousiasmante. Il est attiré par ce qui est mystérieux, original, indicible voire innommable ou invisible quitte à paraître parfois bizarre, irrationnel ou extravagant. Par opposition, les petits sont figés dans leurs habitudes et dans leurs routines : se bornant à reproduire l'identique, ils ne peuvent accéder à *l'originalité* qui fonde la grandeur. Leurs certitudes (*a priori*, connaissances acquises par l'éducation) font aussi figure d'obstacle au jaillissement de l'inspiration car elles ferment les portes de l'imaginaire et du rêve qui permettent la *création* et *l'innovation*. Le retrait hors du rêve et de l'imagination signifie la chute de la cité.

*Répertoire  
des objets*

Les objets et les dispositifs qui comptent dans cette grammaire facilitent l'accès à la grandeur en favorisant la venue de l'inspiration. Le *rêve* (éveillé) constitue le dispositif central de cette cité en ce qu'il permet de laisser vagabonder librement son imagination et rend l'esprit disponible pour la création. Les

---

<sup>560</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 201.

procédés (la psychanalyse, le zen, etc.) réputés éveiller la conscience et favoriser le *voyage intérieur* peuvent aussi faire partie de l'équipement du grand.

Formule  
d'investis-  
sement

L'accès à l'état de grand suppose donc le sacrifice des *habitudes* et des *certitudes* qui pourraient doter le grand d'une vie et d'une identité stable. Le grand se remet en permanence en question, il craint la routine. Il doit prendre des risques et se soumettre aux aléas de la création. L'échec étant toujours possible, le grand sacrifie la certitude (il est animé par le doute) sur l'hôtel de l'inspiration et de la création.

Epreuve

C'est la possibilité toujours présente de l'échec qui fait de la *quête intérieure*, de l'inspiration, du *voyage en esprit* dans l'imaginaire une épreuve pour celui qui se lance dans ce type d'aventure. Il n'y a pas de voie toute tracée qui permette d'accéder à l'inspiration : il faut laisser vagabonder son esprit et son corps. Ce vagabondage rend possibles les expériences et les rencontres inopinées qui font changer de direction et favorisent l'émergence de l'inspiration. Cependant, rien ne garantit que la rencontre avec l'inspiration se produira : l'échec se traduit alors par l'absence ou le manque d'inspiration.

Expression  
du  
jugement,  
Forme de  
l'évidence

Le succès à l'épreuve, lui, se manifeste par le jaillissement subit de l'inspiration sous la forme d'une étincelle ou d'un *éclair de génie*. L'évidence du succès prend la forme d'un *sentiment intérieur* éprouvé par l'individu « dont la validité ne réclame ni l'approbation des autres (comme dans le monde de l'opinion) ni, comme dans le monde industriel, la construction d'une routine stabilisant les relations entre objets »<sup>561</sup>.

Rapport de  
grandeur

Dans ce monde, les êtres sont valorisés en tant qu'ils sont singuliers et originaux (« le plus général est le plus *original* »<sup>562</sup>) : leur singularité fait leur valeur universelle (ainsi, dans cette logique, le génie de Mozart est à la fois singulier et universel). « C'est par ce qu'ils ont de plus *original* et de plus *singulier*, c'est-à-dire par leur *génie* propre qu'ils se donnent aux autres et servent le bien commun »<sup>563</sup>. En poursuivant leur quête individuelle, ils enrichissent l'humanité dans son ensemble, construisant ainsi un rapport de grandeur juste entre grand et petit.

Répertoire  
des sujets

Les sujets par excellence de cette cité sont alors les *artistes*, les *poètes* ou les *prophètes* dont l'œuvre inspirée, originale et singulière fait la grandeur. Mais le répertoire des sujets s'ouvre à tous les *illuminés*, le terme n'ayant rien ici de

<sup>561</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 205.

<sup>562</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 201.

<sup>563</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 203.

péjoratif : il désigne tous ceux que leur ouverture à l'imaginaire prédispose à la création et à l'accueil de l'inspiration (par exemple les enfants, les fous).

*Relations  
entre les  
êtres*

Les relations naturelles entre les êtres passent par des rencontres souvent imprévues qui favorisent l'émergence de la création. L'homme en quête d'inspiration est toujours ouvert, prêt à accueillir l'illumination qui peut surgir d'une rencontre ou d'une situation apparemment anodine.

*Dignité des  
personnes*

Dans ce monde, tous les êtres sont susceptibles de rencontrer fortuitement l'inspiration, que ce soit au cours d'une conversation, en se laissant aller à une rêverie ou en se baladant. L'inspiration éveille ou réveille en eux le *désir* de créer et les plonge en même temps dans *l'inquiétude* et le *doute* : en d'autres termes, elle les grandit.

*L'imaginaire*, en tant que lieu de la création, détaché de la réalité, qui permet la manifestation de la grandeur, représente bien évidemment la figure harmonieuse de cette cité.

## Sous-section 2

### L'incompatibilité de la GDT avec le mode de justification inspiré

---

L'innovation, ainsi que le rejet des certitudes et des a priori qui la favorise, et le doute qui l'accompagne, sont à la fois des caractéristiques de la cité inspirée et des éléments de la Grammaire du Développement Territorial telle que nous l'avons précédemment décrite. Faut-il en conclure pour autant que cette grammaire renvoie, au moins pour partie, au modèle de justification inspirée ?

Répondre à cette question implique de se pencher de près sur la manière dont l'innovation est caractérisée dans ces deux modélisations. Dans la cité inspirée, l'innovation est le résultat d'un processus purement individuel et quasi instantané : la création est une révélation réservée à celui qui, de manière fortuite ou au terme d'un voyage intérieur, rencontre l'inspiration qui jaillit en un instant (l'éclair de génie). Dans la GDT, l'innovation est considérée de manière typique comme le produit de la

collaboration de plusieurs individus réunis en groupe<sup>564</sup> (certains manuels parlent de la nécessité de constituer des *groupes-innovation*), qui au cours de leurs échanges trouvent des solutions nouvelles pour développer le territoire. La création y procède, non pas de la rencontre avec le surnaturel (les muses) ou l'inconscient, mais de la confrontation des différences, ou plus précisément de celle des compétences, informations et connaissances diverses que portent ou apportent chacun des partenaires ou participants et qui permettent à la fois d'obtenir une vision globale du territoire et d'apporter des solutions nouvelles à ses problèmes. Alors que le génie inspiré s'exprime dans l'isolement, le repli sur soi, la séparation d'avec le monde, l'innovation dans l'équipe de projet passe par le rapprochement entre des individus d'ordinaire séparés.

S'il est vrai que ces deux ordres normatifs valorisent la singularité, ils le font donc d'une manière profondément différente. Dans la cité du projet, la singularité et l'originalité font figure de voie vers l'universel (l'originalité du génie fait son universalité) : chacun doit trouver sa propre voie sans écouter les autres (on ne doit suivre que son inspiration). Dans la GDT, la singularité n'a de sens que dans le débat et la coopération avec les autres autour d'un projet. C'est ce que les individus, les groupes ou les institutions peuvent apporter de différent (compétence, savoir mais aussi de manière plus large : moyens financiers, accès à des réseaux locaux, etc.) pour le projet qui fait leur valeur et rend leur association au partenariat désirable. Dans cette logique, ce qui différencie est donc, en quelque sorte, ce qui associe et non ce qui isole. L'expression de la pluralité des expériences et des points de vue fait même figure de garantie quant au succès de la démarche de projet : elle permet, dans la logique de cette grammaire, de voir émerger des complémentarités entre différents secteurs du territoire et d'associer des compétences afin de déterminer de nouvelles pistes de développement. Toujours selon cette grammaire, les principes de tolérance et d'écoute de l'autre, incarnés et diffusés par la figure du médiateur, empêchent que l'expression de ces différences ne dégénère en conflit ou en affrontement.

L'innovation n'est donc pas, dans la GDT, le fait d'un individu isolé (et qui peut rechercher cette solitude pour favoriser la création) mais celui d'individus réunis en partenariat. Le fait que la référence à l'innovation permette, dans la GDT, de qualifier positivement un projet de territoire (un projet innovant) ou même un sujet (un acteur

---

<sup>564</sup> L'imagination est, dans la GDT, *collective* : « une place très large doit être laissée à l'imagination collective pour expérimenter et innover en introduisant dans les contrats des actions nouvelles ne correspondant pas nécessairement à des « standards » du développement local ». (in Portier, (N.), Op. Cit., p. 60). Elle a pour but de trouver des solutions adaptées aux territoires car dans cette logique il n'y a pas de *recette* ou de *méthode* du développement local, applicable de manière uniforme en tout lieu : les projets sont le produit de la *réflexion* des acteurs locaux réunis en partenariat.



inventif<sup>565</sup>) n'autorise donc pas à rapprocher les deux constructions et encore moins à les assimiler. La description de l'innovation dans la GDT se conforme à la logique relationnelle et interactionnelle qui prédomine dans cette grammaire : elle prend la forme d'un échange partenarial étalé dans le temps et non celle du surgissement expérimenté par l'individu dans l'instant magique où l'inspiration lui est donnée « de l'extérieur ». Le caractère immédiat et individuel de la création inspirée la distingue clairement de l'innovation que l'on pourrait qualifier de « partenariale ». Le recours au même terme ne doit donc pas nous tromper : il réfère à des phénomènes totalement différents selon que l'on se situe dans l'un ou l'autre de ces ordres de justification.

---

<sup>565</sup> Cette capacité inventive s'exprime alors dans le partenariat, autrement dit dans la relation avec les autres et fait figure de *ressource* pour le projet.

## Section 4

# Confrontation de la GDT avec la cité de l'opinion (ou cité du renom)

---

*Principe supérieur commun* Dans ce monde, la grandeur des individus et des objets dépend uniquement de l'opinion des autres qui fait ici office de principe supérieur commun.

### Sous-section 1

#### Description de la cité du renom (ou de l'opinion)

---

*Etat de grand, Etat de petit, Déchéance de la cité* L'état de grand est donc lié à l'accès à la *célébrité* : le grand de la cité de l'opinion est *visible, reconnu, réputé* auprès d'un large public. Le petit, lui, est *banal*, ne dispose d'aucune *image* dans l'opinion ou alors d'une image floue ou détériorée. Une configuration (par exemple un événement ou une entreprise) déçoit quand elle est *oubliée*, qu'elle n'est plus dans les journaux et est ignorée de l'opinion.

*Dignité des personnes* Tous les hommes recherchent la *célébrité*, i.e. dans cette logique l'élévation, parce qu'ils partagent une caractéristique commune, fondatrice de leur humanité, qui est *l'amour-propre*. Ils sont donc naturellement mus par le désir d'être reconnus, d'être considérés, désir qui les pousse vers la grandeur.

*Formule d'investissement* Cependant, l'accès à la grandeur a un coût : la vedette doit se donner à son public en sacrifiant sa singularité à l'opinion. Il lui faut renoncer au secret et à la vie privée pour satisfaire l'opinion qui veut tout connaître d'elle. Elle doit aussi éviter de choquer ou de perdre son public en adoptant une attitude (trop) singulière ou renfermée, ou encore en utilisant un langage technique, scientifique ou de manière générale *ésotérique* qui entraverait sa communication avec le grand public.

*Répertoire des sujets* Les catégories de *vedette* ou de *personnalité* permettent de qualifier dans cette grammaire les grands sujets. La source de leur *célébrité* importe peu du point de vue de cette grammaire (on peut dans cette logique mettre sur le même plan et

comparer l'impact dans l'opinion d'un sportif et d'un homme politique<sup>566</sup>), à partir du moment où la vedette touche un large public de *fans* et de *supporters* (qualifications de petits sujets). Ceux qui sont dit capables d'influencer l'opinion et/ou de l'évaluer font aussi figure de sujets importants dans cette cité : il s'agit des *leaders d'opinion*, des *journalistes*, des *chargés de communication*, des *sondeurs*, etc.

Rapport  
de  
grandeur

Le rapport de grandeur qui unit la personnalité à ses supporters fonctionne sur le mode de *l'identification* : « Les grands comprennent les autres parce qu'ils s'identifient à eux, comme le fan s'identifie à la vedette »<sup>567</sup>. Le grand attire l'attention puis la considération et l'adhésion des petits qui forment son public, petits qui en le reconnaissant et en s'identifiant à lui fondent sa célébrité et donc sa grandeur.

Répertoire  
des objets

Les objets et les dispositifs qui équipent la grandeur dans ce monde sont ceux qui permettent de se faire connaître, de toucher l'opinion ou le public le plus large possible. L'extension du renom passe par les *medias*, les *moyens de communication* qui diffusent le nom (pour un individu), la marque ou le logo (pour des objets) et le rendent ainsi célèbre auprès du public. Les objets importants sont alors des *brochures*, des *dépliants*, des *livres*, des *communiqués de presse*, etc. ainsi que les *sondages* qui permettent de mesurer (au prix d'un compromis avec la cité industrielle) l'impact des campagnes menées dans les medias.

Relation  
entre les  
êtres

Les relations entre les êtres sont ici des relations *d'influence*. En utilisant les différents medias qui permettent de propager des messages, des images et des noms, les individus qui recherchent la grandeur (pour eux-mêmes ou pour le nom - par exemple une marque - qu'ils cherchent à promouvoir) tentent de toucher et d'accrocher le public, de le *persuader*, de le *mobiliser*, de *l'attirer*, de le *séduire* afin d'influencer l'opinion.

Figure

La figure naturelle de ce monde est *l'image* (au sens d'image de marque) dont l'être (homme ou objet) dispose dans le public. Seule l'image compte et définit in fine ce qui est réel : ainsi « la réputation de posséder un pouvoir est un pouvoir [réel] »<sup>568</sup>.

<sup>566</sup> L'exemple des sondages qui cherchent à désigner « la personnalité préférée des français » est à ce titre parlant. Dans la liste proposée aux sondés se côtoient artistes, animateurs de télévision, sportifs, hommes politiques, personnalités du monde associatif ou religieux, etc.

<sup>567</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 226.

<sup>568</sup> Hobbes (T.), *Leviathan*, Paris, Sirey, 1971, p. 82

*Epreuve  
modèle*

Dans ce monde, les épreuves sont des *événements* qui permettent à des êtres d'accéder à la visibilité et les exposent au regard du public. Ces événements peuvent être provoqués par ceux qui cherchent à se grandir *aux yeux du public* : ce sont des *conférences de presse*, de *présentation*, des *journées portes ouvertes*, des *inaugurations*, etc. où un homme (mais aussi éventuellement un objet, une marque, une entreprise, etc.) est soumis au jugement de l'opinion.

*Expression  
du jugement*

En effet, seul le *jugement de l'opinion* compte dans cette cité. Il se manifeste dans des mouvements d'opinion, dans la circulation de rumeurs, dans l'établissement d'une mode. Le grand peut trouver des traces objectivées de ce jugement dans la presse (qui se fait l'écho des mouvements d'opinion) et dans les sondages.

*Forme de  
l'évidence*

La sanction du jugement est évidente car elle entre en harmonie avec le mode de connaissance propre à cette cité. « En effet, dans le monde de l'opinion, est évident ce qui est connu et, à l'inverse, contestable ce qui est soit ignoré du plus grand nombre (*ésotérique*), soit indistinguable et sans relief »<sup>569</sup>.

## Sous-section 2

### L'incompatibilité de la GDT avec la cité de l'opinion (ou du renom)

---

Dans la GDT comme dans la cité de l'opinion, la capacité à communiquer et les moyens de communication occupent une place centrale, que ce soit pour qualifier et équiper la grandeur ou, de manière plus générale, pour décrire les relations entre les êtres basées, en grande partie dans les deux cas, sur la circulation de messages et d'informations.

Cependant, la nature et les objectifs de la communication diffèrent d'une grammaire à l'autre. Dans le monde du renom, la communication est une « *tekhnê* » permettant de mettre en place une relation d'influence : il s'agit d'un ensemble de savoir-faire mobilisables afin d'influencer<sup>570</sup> l'opinion d'un public en vue de promouvoir et d'entretenir une image en faisant circuler des informations et des messages. La maîtrise de ces moyens définit une compétence valorisée dans ce monde :

<sup>569</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 226.

<sup>570</sup> Notons que l'influence constitue un motif tout à fait légitime dans la cité du renom, motif disponible pour qualifier certaines actions et les justifier.

celle du communicateur, du grand communicant, du professionnel de la communication, du publicitaire, etc. ; en bref, celle de tous ceux qui savent utiliser les médias (en particulier les moyens de communication de masse) et établir des stratégies de communication. La référence à ce type de compétence n'est pas absente des manuels de développement local que nous avons consultés pour élaborer la GDT : *communiquer* sur le territoire afin de changer ou d'améliorer son *image* et ainsi *attirer* de nouveaux touristes ou des entrepreneurs est même conseillé. Cependant le projet dans la GDT est un dispositif global qui ne peut se résumer à une opération de communication : la création, l'amélioration ou l'entretien d'une image n'est qu'une partie de la stratégie d'ensemble que les acteurs du développement dessinent pour le territoire. A ce titre, la présence d'experts de la communication dans le partenariat construit autour du projet est aussi légitime, mais pas plus, que celle de tout autre expert (historien, architecte, spécialiste de l'économie, etc.).

Pour autant, l'utilisation du terme communication dans ces manuels dépasse largement son seul sens « stratégique ». Dans la GDT, communiquer c'est aussi entrer en relation avec l'autre<sup>571</sup> mais sans que l'établissement de cette relation ne suppose aucune influence au sens de la cité du renom. La capacité à communiquer, considérée dans les deux modélisations comme une des composantes de la grandeur, ne consiste pas ici à savoir promouvoir un nom (celui d'une marque, d'un individu ou d'un territoire) auprès d'un public mais à être capable de dialoguer, de débattre avec des partenaires. A une relation d'influence se substitue une relation d'échange (d'informations, de points de vue) d'où toute manipulation ou mensonge est exclu : le partenariat est fondé sur la confiance et la réciprocité. La relation qui s'établit n'est donc pas dissymétrique<sup>572</sup> comme dans la cité de l'opinion où l'influencé est sous l'emprise de celui qui l'influence.

Par ailleurs, la compétence de communication ne se définit plus uniquement par rapport à l'émission (savoir diffuser un message) mais aussi par rapport à la réception : la qualité d'écoute du grand de la GDT, fondée sur son ouverture et sa tolérance, garantit la richesse et la liberté de l'échange. Dans la même logique, les personnes-relais de la société civile, que l'on identifie parce qu'elles sont connues ou reconnues et qui sont associées au partenariat, ne doivent pas se contenter de diffuser de l'information (sur les projets) vers les secteurs et les réseaux dont elles sont des membres éminents,

---

<sup>571</sup> On retrouve ici le sens étymologique du terme communication : relation, commerce (source : Petit Robert, 2000).

<sup>572</sup> Cette dissymétrie, totalement légitime dans le monde de l'opinion dans lequel la grandeur des hommes se mesure par rapport à leur capacité à susciter une adhésion dans l'opinion, est dénonçable dans la logique de la GDT, quand elle s'instaure entre partenaires réunis autour d'un projet.

elles doivent aussi et surtout collecter les informations utiles au projet (fonction de réception) circulant dans leurs réseaux afin de les communiquer à l'ensemble des partenaires.

Cependant, l'état de grand dans la GDT se définit non seulement par la capacité d'échanger et de débattre librement et sans conflit avec des individus différents mais aussi par la capacité à associer et à impliquer de nouveaux partenaires, à mettre les gens en relation. Pour ce faire, il doit savoir communiquer autour du projet ou de la charte, utiliser des moyens de communication (réunions d'information, débat diffusé sur la radio locale, etc.) afin de susciter l'adhésion des habitants ou autres partenaires potentiels au projet et leur identification au territoire. Mais le recours à la communication comme technique n'est pas, dans la logique de la GDT, motivé (du moins uniquement) par le désir d'accroître le renom ou la réputation du territoire mais bien par le souci d'étendre la participation en donnant envie aux individus de s'impliquer. De même, le grand doit privilégier les moyens de communication qui favorisent l'échange, la discussion (les réunions, les débats), l'interactivité, aux moyens de diffusion de masse où le récepteur est généralement passif (télévision, journaux). Pour convaincre et engendrer l'implication, il s'appuie non sur la puissance des *images* qui permet de persuader, mais sur la pertinence de *arguments* échangés lors d'une discussion libre. Autrement dit, dans les termes de la GDT, le grand est conçu comme un pédagogue (pédagogie participative) et non comme un communicant.

La cité du renom et la modélisation que nous avons construite définissent donc deux formes différentes de compétence communicationnelle, ce qui exclut toute forme de rapprochement à laquelle la présence de termes communs comme *communiquer*, *informer*, *attirer*, *susciter une identification*, etc. pourrait superficiellement conduire. De manière plus générale, le renom, s'il peut constituer un atout ou un avantage pour un territoire ou un acteur, n'est pas une valeur qui peut être poursuivie pour elle-même dans la GDT. La réputation constitue, dans cette grammaire, un moyen parmi d'autres d'identifier des partenaires : il est souhaitable d'associer des personnalités connues et reconnues, comme il est souhaitable d'impliquer des élus, des experts ou des innovateurs. Mais c'est uniquement dans la pratique du débat et de la négociation que ces acteurs, à l'origine associés pour des raisons différentes, pourront être mis en équivalence, leur grandeur se mesurant dans leur capacité à s'ouvrir aux autres et à leur ouvrir l'accès au débat. De même, l'amélioration de l'image du territoire est un objectif parmi d'autres possibles que peuvent décider de poursuivre (ou pas) les partenaires du développement local. Cependant, un projet qui se réduirait à une opération de

communication et perdrait de vue l'objectif de transformation globale du territoire s'exposerait aux dénonciations d'un individu mobilisant et actualisant la GDT (cf. la déchéance de la cité).

## Section 5

# Confrontation de la GDT à la cité marchande

---

*Principe  
supérieur  
commun*

Dans le monde marchand, le principe supérieur qui permet la coordination entre les êtres est la *concurrence*, forme de compétition qui oppose des individus qui sont animés par le désir d'acquérir les mêmes biens rares sur un marché.

### Sous-section 1

#### Description de la cité marchande

---

*Répertoire  
des objets*

L'équivalence et la coordination entre les êtres humains dépend étroitement dans ce monde de la présence des objets, qui servent de support aux désirs des hommes. « L'objet de nature marchande est une chose vers laquelle tendent des désirs concurrents d'appropriation, une chose *désirable, vendable, commercialisable*. Sa qualité n'est pas celle des objets du monde industriel qui valent par leur efficacité, leur caractère fonctionnel »<sup>573</sup>. Les objets par excellence de cette cité sont par conséquent les biens rares tels les objets de luxe.

*Figure*

La figure idéale de cette cité est bien évidemment le *marché* sur lesquels le prix des biens (et donc leur grandeur) est déterminé par la rencontre entre l'offre et la demande, c'est-à-dire entre les désirs cumulés et convergents et la rareté plus ou moins grande du bien (ces deux facteurs constituant sa désirabilité).

*Etat de  
grand,  
Etat de  
petit,  
Rapport de  
grandeur*

La grandeur marchande est donc d'abord attachée aux biens (objets) qui sont l'objet des désirs convergents des individus. Cette grandeur se mesure à leur *prix*, fixé sur un marché et « qui exprime l'importance des désirs convergents »<sup>574</sup>. Un bien non ou peu désiré aura un prix faible qui traduira son état (petit). Si les objets sont grands quand ils sont désirés, les hommes accèdent à l'état de grandeur par leur *richesse* « qui leur permet de posséder ce que les autres désirent »<sup>575</sup>. En

---

<sup>573</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 247.

<sup>574</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 244.

<sup>575</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 245.



possédant les objets qui supportent et en quelque sorte contiennent le désir des autres, les grands rentrent en possession du désir des petits qu'ils accomplissent. Le rapport de grandeur peut être alors défini comme un rapport de *possession*.

Les grands ont su triompher de leurs concurrents et de leurs rivaux au cours du temps pour accumuler des richesses : ce sont des *gagneurs*. Les petits sont les *perdants* de cette compétition, ceux qui subissent l'échec. L'état de petit est lié à la *pauvreté* qui empêche d'accéder à la possession de bien rares qui fait la grandeur. Mais les êtres les plus misérables sont ceux qui font le choix de réprimer le désir qui les pousse à chercher à acquérir des biens rares : l'ascèse, désirable dans le monde inspiré, constitue ici une forme de dénaturation.

*Dignité des  
personnes*

En effet, il est dans la nature humaine, selon la logique de cette cité, d'aimer ou de détester des objets et il n'y a rien de plus humain que d'être animé par le désir d'acquérir les biens que l'on trouve désirable. De fait, les hommes ne sont jamais aussi proches de leur nature, plus proche de la vérité et de ce qui fonde leur commune dignité, que quand ils poursuivent leur *intérêt*, vendent des objets pour accumuler des richesses qui leur permettront de posséder des biens encore plus désirables.

*Formule  
d'investis-  
sment*

Cependant, dans les grammaires que nous décrivons, toute élévation possède sa contrepartie. Pour s'élever, il faut être attentif aux autres en tant qu'ils expriment des désirs qui font la valeur des objets : ce n'est qu'à cette condition que le grand peut saisir des opportunités, anticiper des chutes de prix ou de cours, ou tirer le meilleur parti de l'introduction d'un nouveau bien (dont il a compris qu'il intéresse et suscite le désir de beaucoup de gens). Pour accéder à l'état de grand, il faut donc accepter de prendre du recul ou de la distance avec soi-même, de contrôler ses émotions afin de mieux écouter les autres. La poursuite de l'intérêt personnel suppose donc une capacité à s'ouvrir aux (désirs des) autres : c'est ce qui fait de l'être marchand un être social et de la grammaire marchande un modèle de cité.

*Répertoire  
des sujets*

Dans cette grammaire, les êtres humains sont qualifiables en tant qu'ils entrent dans des relations d'affaire où des biens sont échangés : les sujets occupent en fonction de circonstances la position de *client*, *acheteur*, *vendeur* ou encore *concurrent*.

Relations  
entre les  
êtres

Les relations entre les êtres prennent la forme naturelle *d'affaires* où des individus *négocient* l'achat ou la vente d'un bien ou d'un service qui les intéressent tout en tenant compte du désir des autres (et en particulier des concurrents) de l'acquérir ou de le vendre.

Epreuve,  
Expression du  
jugement,  
Forme de  
l'évidence

L'affaire constitue l'épreuve modèle dans cette cité parce que c'est dans ces moments que sont évaluées ou réévaluées les grandeurs marchandes. La fin de l'épreuve est généralement signifiée par l'établissement d'un *contrat* qui fixe un prix au bien ou au service, manifestant ainsi le résultat (ou jugement) de l'épreuve. Le *prix* constitue « la preuve de l'attachement des autres au bien que l'on détient »<sup>576</sup>. Comme le prix est exprimé grâce à l'étalon universel qui permet de mesurer et de connaître la grandeur, c'est-à-dire *l'argent*, la transaction locale peut être rapprochée d'autres transactions se déroulant ailleurs et impliquant d'autres individus, ce qui permet de nouvelles mises en équivalence.

Déchéance  
de la cité

La cité chute quand l'argent, au lieu de permettre aux hommes d'assouvir leurs désirs, les asservit. Ainsi, certains grands, faute de savoir entretenir une sage distance entre eux et ce qui leur appartient finissent par être possédés par leur richesse (cf. la critique de Sénèque : « Les richesses m'appartiennent et toi, tu leur appartiens »<sup>577</sup>). La servitude de l'argent atteint l'ensemble de la configuration quand les grands assimilent les personnes à des biens que l'on peut posséder directement, sans passer par la médiation du désir qui les attache aux biens que ces grands possèdent (l'homme ne peut devenir une marchandise).

## Sous-section 2

### L'incompatibilité de la GDT avec la cité marchande

---

La référence à la négociation (cf. les relations naturelles entre les êtres) ainsi qu'à la forme du contrat ou de l'accord (cf. le répertoire des objets et de dispositifs) ou encore à l'importance de l'écoute (cf. l'état de grand et le rapport de grandeur) dans la GDT soulèvent la question d'un éventuel rapprochement entre cette grammaire et le mode de justification marchand. Cependant, si, dans le monde marchand, ces références renvoient à une compétition généralisée entre les êtres qui sert de principe

<sup>576</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 250.

<sup>577</sup> Sénèque, « De la vie heureuse » in *Les Stoïciens*, Paris, Gallimard, 1962, p. 742.

d'équivalence, dans la GDT, c'est le partenariat et la coopération, en tant que formes naturelles de relation entre les êtres, qui leur donnent leur sens.

La négociation, dans la cité marchande, constitue un jeu à somme nulle dont l'enjeu est la vente ou l'achat d'un bien, d'un service ou d'une ressource rare qui se conclut par l'établissement d'un contrat. Les gagnants sont ceux qui ont réussi à obtenir ou céder l'objet ou le service convoité à un bon prix, excluant de l'affaire leurs concurrents qui cherchaient à obtenir ou vendre le même produit : ces derniers ont par conséquent perdu la compétition. L'écoute du désir des autres constitue un atout dans cette compétition en tant qu'il permet de proposer des prix qui emporteront l'affaire. Chacun, en poursuivant son intérêt qui l'amène à affronter les autres quand leurs désirs convergent (i.e. se portent sur les mêmes objets), contribue à l'établissement d'une situation juste du point de vue de l'ordre marchand.

Dans la GDT, la négociation constitue un jeu à somme non nulle entre des partenaires et non des concurrents. La recherche de projets ou de solutions consensuelles, qui ne font que des gagnants (mais seraient considérés comme non optimaux du point de vue marchand), est l'objectif prioritaire de ce type de négociation. De fait, la divergence des intérêts, qui étaient à la base de la compétition dans le monde marchand où l'on se bat pour obtenir ce que l'autre désire, alimente dans la GDT le dialogue entre partenaires et la recherche de consensus. La quête du compromis suppose que chacun soit prêt à sacrifier une partie de ces intérêts personnels pour que chacun gagne quelque chose dans l'accord, sacrifice impensable et illégitime dans la cité marchande. L'impératif d'ouverture et d'écoute des autres prend alors un tout autre sens : il ne s'agit plus de la nécessité d'anticiper le désir des autres pour triompher dans une compétition, mais du devoir de tenir compte de l'intérêt et de l'opinion de l'autre dans le cadre de la construction et la mise en œuvre d'un projet.

De même, les dispositifs de type « contrat » auxquels la GDT réfère n'ont que peu de rapport avec les contrats qui, dans le monde marchand, viennent conclure les affaires (*épreuves*). Ces dispositifs explicitent, formalisent et mettent en forme la coopération de partenaires autour de la définition et l'allocation de moyens pour l'action publique. Le « partenariat » initié par ces *chartes de territoire*, ces *contrats de plan Etat-Région (CPER)*, ces *contrats de ville*, ces *conventions*, etc. mobilisent des institutions diverses : Europe, Etat, région, collectivités locales, entreprises, associations, etc. L'objectif qui justifie ce type de dispositif dans la GDT est l'association de tous ceux qui sont à même d'apporter des solutions et des moyens pour aider au développement d'un territoire. Le contrat, une fois finalisé, n'annonce pas,

dans cette logique, la victoire de tel ou tel individu dans une compétition pour l'obtention de biens rares, mais, au contraire, le partage concerté entre des institutions de ressources elles aussi rares comme les subventions, les compétences techniques ou les informations, le tout afin de définir et de mettre en œuvre un projet. Les institutions contractantes partagent aussi les risques et les coûts liés au projet qui, s'il réussit, viendra répondre à des besoins, des objectifs ou des intérêts convergents (par exemple, la volonté des acteurs locaux de se développer d'une part et, d'autre part, l'objectif affiché de l'Etat et de l'Europe d'enrayer la désertification du monde rural tout en associant les collectivités locales à l'effort financier nécessaire).

La négociation contractuelle qui s'étend actuellement dans l'action publique diffère<sup>578</sup> donc, en principe, de la négociation de marché en ce qu'elle initie et formalise des compromis, des coopérations, des médiations entre partenaires au lieu de marquer la fin d'une compétition entre concurrents, et ce même quand il s'agit de négocier des sommes exprimées sous des formes monétaires comme des subventions ou des aides, comme par exemple dans le cadre des CPER (Contrat de Plan Etat-Région). La négociation prônée dans la GDT n'est donc pas de nature marchande mais partenariale, en tant qu'elle vise non pas l'optimum du marché assuré par la rencontre de l'offre et de la demande mais la satisfaction de tous les partenaires engagés dans la négociation. La GDT, malgré un vocabulaire en partie commun, semble donc bien échapper à l'emprise du monde marchand.

---

<sup>578</sup> Comme le note J-P. Gaudin, cette forme de négociation diffère aussi de la négociation politique et diplomatique « qui s'inscrivent dans le creux des conflits et le secret des couloirs et privilégient l'arrangement direct plutôt que des formes élaborées de médiation par des tiers ». Elle diverge aussi de la négociation sociale collective basée sur les principes civiques de la primauté des collectifs (en l'occurrence les syndicats qui représentent l'ensemble de travailleurs) et de la représentation. Cf. Gaudin (J-P), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de la FNSP, 1999, p. 13.

## Section 6

# Confrontation de la GDT et de la cité industrielle

---

*Principe  
supérieur  
commun*

Le principe supérieur qui permet de faire équivalence entre les êtres dans la cité industrielle est *l'efficacité*. L'efficacité, la performance, la productivité des êtres au sein d'une organisation fonde leur grandeur en même temps qu'elle réduit l'incertitude sur le futur. En effet, la fiabilité des êtres qui remplissent leur fonction rend l'avenir *prévisible, calculable*. Ce mode de justification est mobilisé, non seulement dans les situations de type industriel, mais dans toutes les situations où les acteurs croient bon de mettre l'accent sur l'efficacité de leurs actes pour les justifier lors de performances symboliques de type « montée en généralité ».

### Sous-section 1

#### Description de la cité industrielle

---

*Etat de  
grand*

La grandeur des êtres (hommes mais aussi objets tels les machines) provient donc de leur *fonctionnalité*, de leur *opérationnalité* ou encore de leur *professionnalisme*. Dans cet état, les êtres sont fiables, prévisibles (ce qui « garantit des *projets réalistes* sur l'avenir »<sup>579</sup>) et ils s'intègrent parfaitement à *l'organisation* dont ils font partie.

*Etat de petit*

Contrairement aux grands, les petits (lorsqu'il s'agit d'êtres humains) sont définis par leur rapport problématique au travail au sein de l'organisation : ils sont *inactifs, improductifs* ou encore *inefficaces, déqualifiés, inadaptés*. Orientés vers le passé, ils sont incapables d'évoluer et de s'adapter aux exigences du futur. De manière plus large, le système productif que les hommes et les machines forment ensemble est exposé à la chute de la *panne*, du *dysfonctionnement*, de *l'accident*,

---

<sup>579</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 254.

et de manière générale, de tout ce qui peut entraver l'optimisation de l'organisation.

*Dignité des personnes*

L'accès aux états supérieurs est garanti pour tout être humain car chaque homme dispose d'un potentiel *d'activité* (ou d'une énergie) qu'il peut actualiser dans un travail. En travaillant dur, en consacrant toute son énergie au travail, tout un chacun peut s'élever.

*Formule d'investissement*

Mais l'accès aux états supérieurs suppose un sacrifice : il faut consentir des efforts importants dans le présent (en terme de travail à fournir, d'argent investi) pour, dans le futur, moderniser l'organisation et/ou générer du développement. Le sacrifice du présent est inscrit dans la logique d'un monde orienté vers le futur et le progrès.

*Rapport de grandeur*

Le rapport de grandeur qui décrit la manière dont l'état de grand comprend celui de petit prend ici son origine dans la capacité du grand à *maîtriser* tout ou partie du système de production dont le petit n'est qu'un rouage. En effet, l'empire du grand ne tient qu'à la possibilité de prévoir des actions moins complexes, en les intégrant dans un plan d'ensemble plus vaste. Le grand est notamment en rapport avec le plus petit par la « *responsabilité* qu'il assume » sur la *production*, par la *maîtrise* qu'il a sur le *futur* »<sup>580</sup>.

*Répertoire de sujets*

Dans cette cité, les sujets sont désignés par une *qualification professionnelle* qui les situe dans la hiérarchie de l'organisation dont ils font partie, en fonction de leurs *compétences*, de leurs *activités* et de leurs *responsabilités*. Le registre des sujets comprend alors des *décideurs*, des *dirigeants*, des *praticiens*, des *opérateurs*, des *experts*, des spécialistes, des ouvriers *spécialisés*, des *ouvriers non qualifiés* (en bas de l'échelle), etc.

*Répertoire des objets*

Comme dans la cité marchande, les objets ont une importance centrale dans la cité industrielle. Mais si dans le monde marchand, ils étaient conçus comme des objets de désir, ils font, dans le monde industriel, figure de *moyens* mis au service de l'action, envisagée comme une tâche de production menée collectivement au sein d'une organisation. Les objets de nature industrielle sont des *instruments* et des *outils* (le corps qui est le premier outil du travailleur, les machines, etc.). Les dispositifs sont avant tout des *procédures*, des *méthodes* de travail. Certains objets et dispositifs permettent en outre de coordonner les actions des êtres humains et des machines, dans le temps et dans l'espace : il s'agit, entre autre, des *instruments de mesure*, des *plans* (qui intègrent les différentes actions

<sup>580</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 259.

ainsi que les différents axes et niveaux de production), des *programmes* (orientés vers le futur), etc.

*Relations  
entre les  
êtres*

Les relations naturelles entre les êtres dans la cité industrielle sont les *relations fonctionnelles* qui assurent le bon fonctionnement (i.e. régulier et prévisible) du système ou de l'organisation. Le caractère nécessaire (du point de vue fonctionnel) de ces relations s'exprime dans toute une série de verbes comme *intégrer, organiser, contrôler, stabiliser, prévoir, adapter, détecter, analyser, standardiser, mesurer, optimiser*, etc.

*Epreuve,  
Expression  
du  
jugement,  
Forme de  
l'évidence*

L'épreuve porte sur l'efficacité de l'organisation de la production. Il s'agit « de *vérifier* que les choses fonctionnent comme prévu, que la solution du problème est *réaliste* »<sup>581</sup>. Tester une organisation, un projet, un mécanisme ou un dispositif revient, une fois celui-ci implanté ou lancé, à mesurer ses performances à l'aide d'instruments de mesure qui permettent, en calculant des *fréquences* et des *moyennes*, d'identifier les effets (prévus ou non) qu'il provoque. Si les résultats des tests sont concluants, on dira que *les machines fonctionnent bien*, que *tout est en ordre de marche*, que *l'organisation du travail est efficace*.

*Déchéance  
de la cité*

Comme la cité marchande, la cité industrielle est menacée par l'assimilation des hommes à des objets, c'est-à-dire, dans cette dernière cité, à de simples instruments au service de la production. Les hommes perdent alors la dignité qui les distingue des animaux et des autres êtres. La cité, perdant toute humanité, ne peut plus prétendre fonder un monde juste.

*Figure*

La figure idéale et harmonieuse de la cité industrielle est *l'organisation* parfaite qui ne connaît pas de dysfonctionnement, reste prévisible (chaque être - homme ou machine - y remplit parfaitement sa fonction) tout en s'adaptant, en progressant et en continuant à faire croître son activité.

<sup>581</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, p. 261.

## Sous-section 2

### L'incompatibilité entre la GDT et la cité industrielle

---

Le rapprochement entre la grammaire de justification industrielle et la GDT paraît d'autant plus évident que, dans les deux modélisations, l'adaptation à l'avenir à travers la mise en place de projets fait figure d'impératif doxique. Pour autant, le terme « projet » qualifie deux formes différentes de dispositifs selon que l'on se situe dans un monde ou dans l'autre.

Dans la cité industrielle, le projet prend place au sein d'une organisation composée d'êtres fonctionnels et efficaces dont la prévisibilité garantit la menée à bien de ce projet. Dans la GDT, la conduite du projet réclame non pas une organisation mais un partenariat. Ce partenariat réunit des individus qui sont qualifiés, non pas seulement en fonction de leur efficacité ou de leur compétence technique, mais par leur capacité à dialoguer et à échanger avec les autres partenaires. Dans cette grammaire, la menée à bien du projet dépend plus de la capacité des individus qui le portent à mobiliser et à impliquer des partenaires qui vont les aider dans sa mise en place et sa réalisation (aide technique, mais aussi financière ou encore simple apport d'idée) que des moyens et compétences que ces partenaires possèdent en propre. De plus, les partenariats et engagements futurs sont difficiles à prévoir car ils dépendent de la volonté des hommes qui décident ou pas de s'associer à la démarche ou d'associer l'organisme qu'ils dirigent ou représentent (l'engagement dans le projet de territoire est volontaire). La construction et la réalisation du projet sont donc soumises à une série d'interrogations liées au caractère incertain de ces engagements : le projet va-t-il susciter une identification chez les acteurs locaux ? Les entreprises vont-elles se mobiliser ? L'Europe va-t-elle soutenir le projet, et si oui, à quelle hauteur ? Etc. Contrairement à l'ingénieur industriel qui sait qu'il pourra compter sur une organisation fiable et prévisible (du moins dans l'idéal), l'animateur de projet territorial doit composer avec le caractère souple et aléatoire d'un partenariat, caractère qui s'exprime aussi dans le processus de définition du projet.

En effet, dans la cité industrielle, le projet est défini par un grand, selon les cas un expert, un chef d'entreprise ou un ingénieur, qui intègre les petits dans un plan d'ensemble en prévoyant les fonctions moins complexes que les « plus-petits-que-lui » devront remplir dans l'organisation pour effectuer ce plan. Placé en haut de l'échelle des compétences et des responsabilités, le grand apparaît comme celui qui maîtrise le



futur de l'organisation et l'adapte aux exigences de l'avenir afin d'assurer son développement. A contrario, sans la GDT, la définition du projet est le produit aléatoire et imprévisible de la rencontre, de la négociation et des échanges entre les individus engagés, individus dont la mise en relation permet l'émergence d'idées innovantes, de solutions pratiques, de programmes, de projets. Ainsi, la figure de l'expert, prégnante dans l'univers industriel, ne peut prétendre au même statut dans le partenariat : l'expert, dont la compétence technique ou scientifique est certifiée par un diplôme, doit composer dans la GDT avec les connaissances et savoirs portés par les acteurs locaux. Ces savoirs constituent une forme *d'expertise locale* dont la reconnaissance et la qualification seraient problématiques dans le monde industriel. Dans la GDT, les conclusions des experts diplômés sont ouvertes à la discussion ou viennent enrichir le débat partenarial ; en aucun cas elles ne s'imposent aux partenaires comme elles peuvent s'imposer à l'organisation industrielle, sauf à tomber dans les formes de déchéances spécifiques que constituent la dépossession et la technocratie. La maîtrise du futur se construit collectivement en partenariat et n'appartient pas à un individu quelle que soit sa compétence.

La place centrale accordée à la concertation entre les hommes, qui ne sont pas intégrés dans une hiérarchie fonctionnelle comme dans le projet industriel mais au contraire sont laissés libres de s'engager, de s'exprimer ou de se retirer, impose des formes d'évaluation différentes pour le projet de territoire dont le succès dépend de la qualité de la relation tissée entre les partenaires. Le projet de nature industrielle passe l'épreuve du *test* au cours de laquelle, en recourant à des instruments de mesure objectifs (au sens où ce qu'ils mesurent ne dépend pas du point de vue d'un homme), on évalue la performance des solutions qu'il apporte et des adaptations qu'il implante dans l'organisation ainsi que la portée des éventuels effets pervers. Le projet de la GDT échappe en grande partie à ce type d'évaluation, si bien qu'il faut recourir à la subjectivité des individus pour compléter l'évaluation quantitative des résultats par une *évaluation qualitative et participative* qui permet de se faire une idée sur la satisfaction des partenaires dont la qualité de l'engagement détermine l'avancée et les progrès du projet.

La commune orientation vers le futur et le changement, exprimée à travers la figure du projet, ne suffit pas à rapprocher la GDT de la cité industrielle. Le projet<sup>582</sup> qui permet le développement local constitue dans la GDT un dispositif de nature

---

<sup>582</sup> Les dispositifs comme les plans, les programmes, les actions sont aussi marqués par leur caractère partenarial dans la GDT, ce qui les distingue des dispositifs du même nom dans la cité industrielle. Cf. supra.

partenariale, c'est à dire que sa construction, sa définition et sa réalisation dépendent des relations nouées entre les êtres qui le constituent. Dans la cité industrielle, il s'agit d'un dispositif fonctionnel reposant sur la capacité des individus qui le mettent en œuvre à remplir de manière fiable des fonctions prédéfinies par celui (ou ceux) qui, en tant que responsable(s) de l'organisation ou au nom d'une compétence technique supérieure, détermine(nt) le projet. D'un côté, les hommes sont valorisés en tant qu'ils savent sortir des fonctions qu'ils occupent habituellement dans des organisations pour s'ouvrir aux autres et à leurs points de vue différents (et donc à l'imprévisible). De l'autre, on attend d'eux qu'ils ne sortent pas des limites de leur tâche, limites qui assurent leur prévisibilité. Les deux ordres de justification, malgré ce qui semble les rapprocher superficiellement, sont donc bien séparés.

## Section 7

# Confrontation de la GDT et de la cité du projet

---

Dans *Le nouvel esprit du capitalisme*, L. Boltanski et E. Chiapello identifient une nouvelle cité en formation avec sa grammaire spécifique à partir de la lecture de texte de management des années 80-90. Cette cité, baptisée « cité par projet », met en valeur l'activité de *médiation* mise en œuvre dans la formation, l'entretien et le développement des réseaux en lui donnant une valeur propre, indépendante des finalités poursuivies ou des propriétés des individus ou des choses entre lesquelles la médiation s'effectue.

Il ne s'agit pas pour ces auteurs de voir dans la mise en place des réseaux une « nouveauté radicale » : « La formation de réseaux plus ou moins étendus n'est pas plus une réalité nouvelle que l'activité marchande ne l'était à l'époque où A. Smith écrit *La richesse des Nations*. Mais tout se passe comme s'il fallait attendre le dernier tiers du XX<sup>ème</sup> siècle pour que l'activité de médiateur, l'art de tisser et d'utiliser les liens les plus divers et les plus lointains, se trouve autonomisée, détachée d'autres formes d'activités qui jusque là la recouvraient, identifiée et valorisée pour elle-même »<sup>583</sup>. La cité vient *justifier*, par sa grammaire et les épreuves de réalité qu'elle fonde, l'organisation en réseau, fait d'autant plus remarquable que le terme « réseau » a longtemps gardé (et garde toujours dans les autres cités) une connotation soit technique (la distribution de biens et de services en réseau – le réseau électrique, le réseau bancaire) soit négative (comme dans les expressions « réseau mafieux » ou « se servir de son réseau pour obtenir des passe-droits »<sup>584</sup>).

---

<sup>583</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, p. 162.

<sup>584</sup> Cette expression peut être utilisée comme une dénonciation de la forme réticulaire depuis plusieurs cités. Elle sous-entend alors que l'avantage, gratification ou poste acquis l'a été de manière illégitime, car son obtention est basée sur l'existence de relations, le plus souvent occultes, entre des êtres et non pas, par exemple, sur la compétence ou le travail accompli (critères industriels) ou encore, sur un choix conforme aux règlements (critère civique).

## Sous-section 1

## Description de la cité du projet

*Principe  
supérieur  
commun*

L'équivalent général qui permet de mesurer la grandeur des personnes et des choses est *l'activité* qui ne se confond pas (même si elle l'inclut) avec le travail salarié dont on peut facilement évaluer la productivité (dans la cité industrielle). En fait, « l'activité vise à générer des projets ou à s'intégrer à des projets initiés par d'autres. Mais le projet n'ayant pas d'existence en-dehors de la *rencontre* (puisque, n'étant pas inscrit une fois pour toutes dans une institution ou dans un environnement, il se présente en action, à faire, et non sous la forme de ce qui serait déjà là), l'activité par excellence consiste à s'insérer dans des *réseaux* et à les explorer pour rompre son isolement et avoir des chances de rencontrer des personnes ou de frayer avec des choses dont le rapprochement est susceptible d'engendrer un projet »<sup>585</sup>. Être actif c'est donc multiplier les projets de toutes sortes, s'engager successivement dans des projets différents (car le projet est toujours transitoire) ce qui a pour effet de multiplier les liens interpersonnels, d'étendre le réseau.

*Figure*

Le *réseau* constitue par ailleurs dans ce monde la forme d'organisation la plus harmonieuse. A la fois naturelle et universelle, cette forme s'impose comme la plus légitime et ne doit plus être suspectée.

*Etat de  
grand*

Est grand dans cette cité celui qui *s'implique* dans des projets avec enthousiasme (capacité d'engagement) tout en restant ouvert au changement et à de nouveaux engagements (*disponibilité* pour d'autres liens, le projet étant par nature temporaire). Le « grand » est *tolérant* : il fait preuve de flexibilité et d'adaptabilité en fonction des situations et des personnes, il est polyvalent et fait confiance aux autres. Le grand est *ouvert* (aux différences) et *curieux* : il sait reconnaître les bons informateurs et s'approprier les idées des autres. Mais « le grand, dans la logique de la cité n'est pas seulement celui qui excelle à mettre en valeur les ressources spécifiques attachées à un monde, mais aussi celui qui met les puissances dévoilées dans l'épreuve au service du bien commun. C'est dire, dans la cité par projets, qu'il n'est pas seulement celui qui sait s'engager, mais aussi celui qui est capable d'engager les autres, de donner de l'implication, de

<sup>585</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, p. 166.

rendre désirable le fait de le suivre »<sup>586</sup>. Le grand est un *connecteur*, un *passer* qui ne garde pas ses informations ou ses contacts pour lui. Il est à l'écoute des autres. Il possède du charisme et une vision fédératrice. « Ce n'est pas un chef (hiérarchique) mais un intégrateur, un facilitateur, *donneur de souffle*, fédérateur d'énergie, *impulseur de vie*, de sens et d'autonomie »<sup>587</sup>.

*Formule  
d'investis-  
sement,  
Rapport de  
grandeur*

L'accès à l'état de grand implique donc le renoncement au pouvoir sur les autres que peuvent donner une position dans une hiérarchie ou un statut. En effet, le grand ne dirige pas les autres, il les écoute et s'adapte à eux. De manière générale, pour s'élever, il faut dans cette cité mettre de côté tout ce qui entrave *l'adaptabilité* en sacrifiant tout ce qui peut stabiliser une personnalité : l'état de grand implique de changer en fonction des situations et des personnes avec qui on est en contact (*l'homme-caméléon*). Le grand, en faisant circuler l'information et en intégrant dans des réseaux les plus petits que lui, contribue à les élever en multipliant leurs connexions et leur capacité à les susciter. Le grand fait aussi partager son dynamisme : il *rend les collaborateurs auteurs* en réveillant leur goût de penser et d'agir.

*Etat de  
petit,  
Déchéance  
de la cité*

Par contraste, est petit celui qui ne peut s'adapter, ou celui avec qui on ne peut pas entrer dans une relation de confiance basée sur la réciprocité (dans cette cité, on ne doit pas garder les informations pour soi). « Le petit est aussi celui qui ne sait pas communiquer, parce qu'il est *fermé* ou encore qu'il a des idées arrêtées, qu'il est *autoritaire et intolérant*, ce qui le rend incapable de compromis »<sup>588</sup>. Enfin est petit celui qui reste attaché à un statut ou à un seul et unique projet (alors que le grand passe, au moins diachroniquement, d'un projet à un autre). Le réseau, quant à lui, devient une forme déviante quand, au lieu de s'étendre, il se referme au profit de ses seuls membres (le réseau de privilège, la mafia) ou de son créateur (le faiseur de réseau qui garde ses informations, tisse des liens en secret). Ces réseaux déviants ne contribuent donc pas à l'extension des connexions entre les êtres qui représentent le bien commun dans cette cité.

*Dignité des  
personnes*

Cependant, nul, dans cette cité, n'est condamné a priori à la bassesse. En effet, tous les êtres sont animés par le *désir*, inscrit dans la nature humaine, *de se lier, de se connecter* à d'autres (le besoin d'autrui). Tous les individus disposent

<sup>586</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Ibid.*, p. 172.

<sup>587</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Ibid.*, p. 172.

<sup>588</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Ibid.*, p. 179.

donc d'une capacité à s'engager avec d'autres dans des projets qui donnent un sens à leur vie tout en préservant leur liberté et leur autonomie<sup>589</sup>.

Relations  
entre les  
êtres

Dans ce monde, la principale préoccupation des individus est de créer du lien, *d'entrer en relation*, de se *connecter*. Il leur faut pour cela savoir *donner* et *faire confiance*, savoir aussi *communiquer*, savoir encore *s'ajuster* aux autres et aux situations.

Répertoire  
des sujets

Les sujets de cette cité ne sont donc saisis que dans leur capacité à se lier aux autres pour enrichir le projet. Les individus deviennent donc des partenaires, ou mieux des *médiateurs* ou des *chefs de projet* capables de mobiliser les individus et les compétences (d'où l'importance de *l'expert* comme sujet de la cité par projet). Cependant, le chef de projet ou le médiateur est supérieur (dans cette cité) à l'expert en tant qu'il mobilise une multitude d'experts et « fait le lien entre des zones d'expertise très différentes »<sup>590</sup>. En effet, la grandeur de ces sujets vient précisément de leur capacité à surmonter les distances (entre les zones d'expertise mais aussi les champs d'activités, les positions géographiques, etc.), capacité qui fait d'eux, de manière temporaire, des passages obligés pour accéder aux informations et aux ressources nécessaires pour la conduite du projet que celui avec lequel elles sont en contact possède.

Répertoire  
des objets

Les objets privilégiés dans cette cité sont avant tout des *instruments de connexion* qui permettent à la fois d'échanger dans le réseau et de l'agrandir (par exemple, les *nouvelles technologies*, *Internet*). Les dispositifs mettent l'accent sur la confiance entre les personnes, la recherche de consensus : on parle alors de *coopération*, *d'accord*, *d'alliances*, de *partenariat*, de *réseau d'entreprise* afin de monter des *projets*.

Epreuve,  
Expression  
du  
jugement,  
Forme de  
l'évidence

L'épreuve propre à cette cité est *le passage d'un projet à un autre*, le grand montrant à ce moment l'étendue de sa disponibilité et de sa capacité à se connecter : « c'est lorsqu'un projet s'achève que les passages obligés se dévoilent et qu'une évaluation s'accomplit, positive pour ceux qui, ayant augmenté leur réputation au cours du projet dont ils sortent, parviennent à s'insérer dans un projet nouveau ou, au contraire, négative lorsque l'incapacité à maintenir ou à développer des liens et à se coordonner avec d'autres laisse le postulant sur le

<sup>589</sup> L'engagement dans un projet n'implique pas, comme l'adhésion dans le monde civique, la fusion avec l'autre dans un tout qui le dépasse, ni la soumission à une quelconque hiérarchie comme, par exemple, dans le cadre des projets définis par la grammaire industrielle.

<sup>590</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Ibid.*, p. 174.

carreau »<sup>591</sup>. La sanction est donc claire en cas d'échec à l'épreuve : c'est le *rejet* ou *l'exclusion* (ne pas faire partie des nouveaux réseaux, être tenu à l'écart, ne plus être consulté, etc.) qui confine à la disparition pure et simple dans ce monde où l'individu n'existe que par « le nombre et la valeur des connexions qui passent par lui »<sup>592</sup>. Le jugement positif se manifeste dans l'expression d'un désir de connexion : le fait *d'être appelé* (par d'autres) *à participer* à un projet constitue à la fois dans ce monde, une sentence et une preuve de grandeur ou d'élévation.

---

<sup>591</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Ibid.*, p. 187-188.

<sup>592</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Ibid.*, p. 188.

	Cité inspirée	Cité domestique	Cité du renom	Cité civique	Cité marchande	Cité industrielle	Cité du projet
<b>Principe supérieur commun</b>	L'inspiration	Engendrement depuis la tradition	La réalité de l'opinion	La prééminence des collectifs	La concurrence	L'efficacité	L'activité, les projets, l'extension du réseau, la prolifération des liens
<b>Etat de grand</b>	Indicible et éthéré	La supériorité hiérarchique	La célébrité	Réglementaire et représentatif	Désirable	Performant	Engagé, engageant, mobile
<b>Etat de petit</b>	Figé et ordinaire	Inférieur, sans-gêne	Inconnu et méconnu	Individualiste, isolé	Non désiré	Inefficace	Inengageable
<b>Dignité des personnes</b>	L'inquiétude de la création	Aisance de l'habitude	Le désir d'être reconnu	L'aspiration aux droits civiques	L'intérêt	Le travail	Le besoin de se lier
<b>Répertoire des sujets</b>	Les illuminés	Les supérieurs et les inférieurs	Les vedettes et leurs supporters	Les personnes collectives et leurs représentants	Les concurrents	Les professionnels	Médiateur, chef de projet
<b>Répertoire des objets et des dispositifs</b>	Le rêve éveillé	Les règles du savoir vivre	Des noms dans les medias	Les formes légales	Richesse, objets (de luxe)	Les moyens	Les instruments de connexion
<b>Formule d'investissement</b>	L'évasion hors des habitudes	Le rejet de l'égoïsme	Le renoncement au secret	Le renoncement au particulier	Opportunisme	Le progrès	Adaptabilité
<b>Rapport de grandeur</b>	La valeur universelle de la singularité	Respect et responsabilité	Etre reconnu et s'identifier	Les rapports de délégation	Posséder	Maîtriser	Redistribution des connexions
<b>Relations naturelles entre les êtres</b>	L'alchimie des rencontres imprévues	Le commerce des gens bien élevés	La persuasion	Le rassemblement pour une action collective	Intéresser	Fonctionner	La connexion
<b>Figure harmonieuse de l'ordre naturel</b>	La réalité de l'imaginaire	L'âme du foyer	L'image dans le public	La république démocratique	Le marché	L'organisation	Le réseau
<b>Epreuve modèle</b>	Le vagabondage de l'esprit	La cérémonie familiale	La présentation de l'événement	La manifestation pour une juste cause	Affaire	Test	La fin d'un projet et le début d'un autre
<b>Mode d'expression du jugement</b>	L'éclair de génie	Savoir accorder sa confiance	Le jugement de l'opinion	Le verdict du scrutin	Le prix	Effectif	Etre appelé à participer
<b>Forme de l'évidence</b>	La certitude de l'intuition	L'anecdote exemplaire	L'évidence du succès	Le texte de loi	L'argent	La mesure	
<b>Déchéance de la cité</b>	La tentation du retour sur terre	Le laisser-aller	L'indifférence et la banalité	La division	La servitude de l'argent	L'instrumentalisation	La fermeture du réseau

**Tableau 4 : Tableau comparatif des ordres de justification**  
(source : *De la justification*<sup>593</sup>, et *Le nouvel esprit du capitalisme*<sup>594</sup>)

<sup>593</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*

<sup>594</sup> Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Op. Cit.*



## Sous-section 2

### La GDT comme registre de la cité du projet

---

Contrairement à ce que nous avons constaté pour les autres cités, la comparaison « GDT/cité du projet » nous conduit à rapprocher ces deux formes et non à les distinguer. Les ressemblances ne nous semblent pas, pour le coup, superficielles et surtout revêtent un caractère systématique : chaque élément de la GDT pouvant s'intégrer comme un sous-ensemble, adapté à un contexte spécifique que nous désignerons rapidement comme étant celui de l'action publique ou des politiques publiques, de la catégorie correspondante dans la cité du projet.

Ainsi, le principe de l'animation [*principe supérieur commun de la GDT*] pose comme nécessaire le rapprochement entre des acteurs évoluant dans des sphères d'activité différentes afin de monter un projet de territoire. On retrouve ici l'impératif de décloisonnement de l'activité<sup>595</sup> ainsi que la nécessité de créer des liens autour de projets définis comme provisoires et se succédant les uns aux autres qui caractérisent le principe supérieur commun de la cité du projet. Ceci explique la convergence entre les deux constructions en ce qui concerne la qualification des états : dans les deux cas, l'accès à la généralité ou au bien commun passant par l'implication dans un projet mené avec d'autres, c'est nécessairement la qualité de l'engagement qui permet de qualifier la grandeur. Dans les deux grammaires, la qualité de l'engagement est évaluée, non pas uniquement par rapport aux compétences personnelles qu'apporte l'engagé mais aussi, et surtout, par rapport à sa capacité à s'ouvrir aux autres partenaires, à trouver des consensus (médiation) et à créer de nouveaux liens.

L'adaptabilité aux autres ainsi qu'aux situations qui fait la grandeur des hommes qui suivent la norme est, dans les deux grammaires, directement reliée au renoncement aux formes classiques d'autorité et aux certitudes et convictions tenaces qui assurent une certaine stabilité à l'expérience [*formule d'investissement*]. Dans les deux modélisations, les grands contribuent à élever les petits vers le bien commun en leur délivrant, sans réserve, des informations et des formations, en leur garantissant un accès libre et inconditionnel à des réseaux de compétence, en les associant aux décisions, en

---

<sup>595</sup> Dans *Le nouvel esprit du capitalisme*, L. Boltanski et E. Chiapello entendent prioritairement montrer comme cette conception englobante de l'activité vient délégitimer, dans le nouvel ordre normatif qu'ils décrivent, la distinction entre travail ou activité professionnelle et les autres types d'activités (activité de loisir, religieuse, entre amis, etc.). Dans la GDT, ce sont les cloisonnements entre activité des élus, activité des administratifs et activité des membres de la « société civile » qui sont plus particulièrement visés.

insufflant en eux une dynamique (l'expression « mettre les gens en mouvement » de la GDT), bref en faisant d'eux des partenaires « à part entière », impliqués dans le réseau et capables de s'engager voire de susciter de nouveaux projets.

L'évaluation [*épreuve modèle de la GDT*] vient justement signifier la fin d'un projet et préparer la mise en place d'une nouvelle charte de développement ou de territoire. Il s'agit d'une épreuve de type « fin de projet et début d'un autre » [*épreuve modèle de la cité du projet*] où les individus ont l'occasion de prouver leur capacité à rebondir de projet en projet et ainsi asseoir leur grandeur. Le fait de s'impliquer ou d'être impliqué dans le nouveau projet constitue alors la preuve ainsi que la manifestation évidente<sup>596</sup>, du moins jusqu'à la prochaine épreuve, de l'adaptabilité du grand, dans la GDT comme dans la cité du projet<sup>597</sup> [*Mode d'expression du jugement et forme de l'évidence*].

Cependant, l'ordre normatif s'incarne, non seulement dans des règles et des épreuves, mais aussi dans des exemples et des contre-exemples [*Figure harmonieuse de l'ordre naturel et Déchéance de la cité*] que chaque grammaire offre pour appuyer des discours de justification. Or les exemples proposés par la GDT apparaissent clairement comme des sous-types, adaptés aux situations décrites, de ceux proposés par la cité du projet.

Ainsi, dans la logique de la GDT, un projet de territoire dévie de la norme quand quelques uns essaient, de manière opportuniste, de le détourner à leur propre profit (*logique de guichet, saupoudrage*) ou tentent d'imposer aux partenaires une forme de domination hiérarchique (*dépossession*) ou encore quand la construction du projet sert de prétexte à un repli sur une identité territoriale ou une attitude gestionnaire. Or, ces dangers qui menacent le réseau des partenaires du développement local peuvent être analysés comme des formes relevant du type de déchéance propre à la cité du projet, c'est-à-dire la fermeture : fermeture des individus, qui, refusant de s'ouvrir et de négocier avec les autres, tentent de les manipuler ou de les diriger, ou la fermeture de l'ensemble du réseau qui refuse les influences extra-territoriales.

Le territoire [*Figure harmonieuse de l'ordre naturel dans la GDT*] lui-même, est conçu, dans la grammaire que nous avons tenté de décrire, d'une part, comme traversé et constitué de réseaux et, d'autre part, comme faisant lui même partie d'un réseau constitutif de l'espace national voire européen désigné par l'expression « maillage

---

<sup>596</sup> *Etre identifié comme une personne ressource* dans la GDT [mode d'expression du jugement + forme de l'évidence] implique *d'être appelé à participer* [mode d'expression du jugement + forme de l'évidence dans la cité du projet] au projet de territoire.

<sup>597</sup> Dans cette logique, on ne peut, du moins de manière légitime, être l'homme d'un seul projet.

territorial ». Le territoire renvoie donc clairement à une (ou des) forme(s) réticulaire(s), érigée(s) en exemple de la nature bien ordonnée dans la cité du projet [*figure harmonieuse de la cité du projet*].

En outre, le besoin d'agir avec les autres, qui fonde l'anthropologie de la GDT, est tout à fait compatible avec le besoin de se lier qui définit la naturalité de l'homme dans la cité du projet dans la mesure où l'action, qui donne un sens à la vie, passe nécessairement, dans la logique de la GDT, par la création et la recherche de liens avec d'autres individus qui s'associent dans une interaction de type projet. Autrement dit, le besoin d'agir n'est pas dissociable de la capacité à créer des liens qui détermine l'aptitude de tout individu à accéder au bien commun dans la cité du projet.

Enfin, les différences entre les registres des deux grammaires reposent plus sur le type de données qui ont contribué à l'analyse que sur une réelle différence de logique. En effet, la cité du projet a été construite à partir de l'analyse de la littérature dite du nouveau management<sup>598</sup> et, de ce fait, décrit prioritairement des objets, des sujets et des relations dans les situations qu'ils viennent légitimer, situations liées à la vie de l'entreprise, tandis que notre modélisation se base sur des discours reflétant une norme en terme de politique publique. Ainsi, si l'insistance sur Internet ou les moyens de communication à distance est beaucoup moins nette dans la GDT, il n'en reste pas moins que les objets et dispositifs qui comptent sont qualifiés dans les deux cas par leur capacité à rapprocher les personnes et à créer les conditions de l'échange et de la médiation [*Répertoire des objets et des dispositifs*]. De même, si la cité du projet ne propose pas de qualification de la grandeur des acteurs publics (élus ou personnels de l'administration publique), il n'en reste pas moins que la « taille » des sujets repose dans les deux répertoires sur leur capacité à donner du sens au projet et à jouer l'intermédiaire entre les différents individus qui y sont associés. En cela, le *médiateur* de la cité du projet n'est pas bien différent de *l'animateur* de la GDT [*répertoire des sujets*]. Enfin le partenariat [*Relation naturelle dans la GDT*] apparaît clairement comme une forme spécifique de connexion [*Relation naturelle entre les êtres dans la cité du projet*], en ce qu'il possède le caractère a-hiérarchique et ouvert qui caractérise tout bon lien dans la cité du projet.

---

<sup>598</sup> Il serait intéressant d'essayer de déterminer dans quelle mesure cette littérature a pu influencer (ou pas) les auteurs de notre corpus, par l'intermédiaire par exemple des revues et ouvrages sur le Management Public. Mais ce type de questionnement n'est pas directement pertinent du point de vue qui nous anime.

## Conclusion

---

Si la cité du projet a été formée pour décrire l'émergence depuis une quinzaine d'années d'une nouvelle forme de légitimation du capitalisme, L. Boltanski et E. Chiappello insistent sur sa *plasticité* et son *extension* à de nombreux domaines de la vie sociale. En effet, ils décrivent cette grammaire comme une forme particulièrement efficace de justification du capitalisme en ce qu'elle permet de fondre les projets proprement capitalistes dans une catégorie englobante qui subsume les projets de tout ordre. Dans la logique de cette cité, « tout peut accéder à la dignité du projet y compris les entreprises hostiles au capitalisme. En décrivant tout accomplissement avec une grammaire nominale qui est la grammaire du projet, on efface les différences entre un projet capitaliste et une réalisation banale (club du dimanche). On masque le capitalisme tout comme la critique anticapitaliste ; sous le terme de projet on peut assimiler des choses si différentes : ouvrir une nouvelle usine, en fermer une, faire un projet de reengineering ou monter une pièce de théâtre ; il s'agit toujours de projets et du même héroïsme. C'est l'une des façons par lesquelles la cité par projets peut séduire les forces hostiles au capitalisme, en proposant une grammaire qui le dépasse, qu'elles utiliseront à leur tour pour décrire leur propre activité tout en restant aveugles au fait que le capitalisme peut, lui aussi, s'y couler »<sup>599</sup>.

Ainsi, la Grammaire du Développement Territorialisé s'inscrit dans la grammaire plus générale du projet<sup>600</sup>, ce qui assure à l'action publique de développement une résonance cognitive dans de larges pans de la société. De fait, les entrepreneurs d'action publique peuvent recourir à ce registre de justification pour mettre en forme leurs actions et tenter de réagencer les situations dans lesquelles ils sont plongés. Dans ce registre, l'intervention publique est redéfinie comme le produit, orienté vers le développement d'un territoire<sup>601</sup>, d'une négociation entre acteurs publics et privés qui permet de déterminer des orientations sous forme de projet(s) à accomplir. Bien entendu, la mobilisation de la GDT, n'est pas sans exercer en retour une contrainte

---

<sup>599</sup> Boltanski (L.), Chiappello (E.), *Op. Cit.*, p. 167.

<sup>600</sup> Il n'y a pas, dans la logique de la cité du projet, de différence de nature entre action publique et privée, toutes deux ressortant de la forme « projet ». La différence se limite alors à des nuances dans les registres utilisés.

<sup>601</sup> La double qualification du domaine d'intervention de l'action publique comme 1) action territorialisée et 2) action orientée vers la résolution de problèmes de développement, fait partie, comme on l'a vu, de l'actualisation du registre.

sur l'action de l'entrepreneur d'action publique, qui, en revendiquant cette forme de légitimité, s'expose à la critique si certains de ces actes ne sont pas justifiables normativement. Par ailleurs, l'agencement de certaines situations, la présence de certains dispositifs ou de certains sujets qualifiés en référence à cet ordre normatif, favorisent le recours à ce type de justification, la référence à ces objets et individus pré-identifiés venant alors appuyer les discours qui viennent définir la situation comme relevant de cet ordre<sup>602</sup>.

Cependant, en modélisant le cadre du développement, puis en montrant comment ce cadre s'inscrivait dans un cadre beaucoup plus vaste, partagé par de larges pans de notre société, nous n'avons fait que décrire les **conditions de l'usage** de la grammaire, i.e. l'ensemble des contraintes qui pèsent sur un entrepreneur d'action publique pour que son action soit comprise et reçue comme une tentative *d'animation* (légitime) par des acteurs qui partagent une compétence culturelle commune. Mais cette étude formelle ne nous dit rien des **raisons** qui poussent les entrepreneurs à actualiser ce cadre (plutôt que de rester inactifs ou d'inscrire leurs conduites dans d'autres cadres<sup>603</sup>) ni de celles qui incitent les acteurs qu'ils tentent de mobiliser à répondre à l'offre de partenariat ou à l'ignorer (car il y a un pas entre comprendre une action, la juger légitime et y contribuer plutôt que, par exemple, laisser les autres agir et en retirer les bénéfices collectifs<sup>604</sup>). Elle ne nous dit rien non plus des conflits d'usage que le cadre peut générer quand de multiples acteurs tentent de mobiliser à leur profit le registre du développement pour mener leurs propres opérations de cadrage. C'est à ce type de question que nous allons essayer de répondre dans la deuxième partie de cette thèse, qui sera, en quelque sorte, consacrée à la face « habilitante » des règles du cadre.

---

<sup>602</sup> C'est le cas par exemple sur des « territoires » comme la Haute-Saintonge et le Pays Basque qui ont connu, avant les démarches actuelles que nous étudions, d'autres dispositifs de type « projet intercommunal » comme des contrats de pays, dispositifs qui ont contribué à équiper les situations en sujets (animateurs, agents de développement) et objets (documents, analyses, projets).

<sup>603</sup> Sur ce point, cf. Guérin (C.), *Légitimation des leaderships urbains et représentation de réussite : définitions de la grandeur mayorale, inventaires et actualisations*, Bordeaux, Thèse CERVL, 1998.

<sup>604</sup> Olson (M.), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

## **SECONDE PARTIE**

# **COMPÉTITION POLITIQUE ET PERFORMANCES : TRANSFORMATIONS CONCURRENTIELLES DE LA GRAMMAIRE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**

# CHAPITRE INTRODUCTIF

## CADRE DU DÉVELOPPEMENT ET PERFORMANCES LOCALISÉES

---

L'enquête dont nous avons restitué les résultats dans la première partie s'inscrit dans la tradition de l'analyse *néo-institutionnaliste*, ou plus largement *cognitive*, de l'action publique qui met l'accent sur l'inscription des politiques publiques dans des « cadres » d'interprétation<sup>605</sup> qui leur donnent sens, forme et légitimité<sup>606</sup>. Nous avons ainsi modélisé un cadre<sup>607</sup> qui relie un vocabulaire de motifs ou de problèmes publics typiques, au premier rang desquels la notion transversale (i.e. transectorielle) de *développement local*<sup>608</sup>, à une grammaire qui fixe les normes qui s'appliquent à une situation typifiée à l'aide de ce motif : *participation, territorialisation, transversalité, partenariat, projection (mise en projet), contractualisation, etc.* Nous avons mis également en avant le travail de « médiation »<sup>609</sup> opéré par certains réseaux d'expertise (par la cellule d'animation LEADER au niveau européen, par la DATAR<sup>610</sup> en France) qui ont construit la matrice cognitive qui « encadre » et justifie les dispositifs d'action publique axés sur le « développement territorial » (les GAL - Groupes d'Action Locaux – du programme LEADER, les « pays » en France). Dans la même optique, nous soulignerons également, au cours de ce chapitre, le rôle des services de l'Etat, des collectivités locales, des bureaux d'étude, et, dans l'ensemble, des nouveaux professionnels du « développement » (tels les « animateurs locaux ») dans la diffusion

---

<sup>605</sup> Goffman (E.), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Ed. de Minuit, 1991.

<sup>606</sup> Nay (O.), Smith (A.), *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002.

<sup>607</sup> Par cadre d'action publique, nous entendons à la fois le motif publiquement disponible qui légitime l'action (le développement du territoire) et l'ensemble des normes qui sont rattachées à ce motif formant ainsi une grammaire de l'action. De fait, les cadres ne sont pas simplement des « schèmes mentaux », ils correspondent à la « façon dont l'activité [...] est organisée » (Goffman, *Ibid.*, p. 242).

<sup>608</sup> Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000.

<sup>609</sup> Muller (P.), *Ibid.*

<sup>610</sup> La DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), administration étatique « de mission » qui regroupe des géographes, des économistes, des « aménageurs », constitue le principal « think tank » (Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993) des politiques d'aménagement et de développement en France.

de cette norme auprès des acteurs locaux censés développer des « projets »<sup>611</sup>. Cependant, nous nous focaliserons ici non pas tant sur le cadre et sa diffusion que sur les *effets situés* que les acteurs visent à travers la « mise en forme »<sup>612</sup> d'une action publique « de développement ».

De fait, l'attention accordée par les analyses cognitives à la construction et à la diffusion des répertoires d'action et de justification se fait le plus souvent au détriment de l'analyse *in situ* des processus d'interaction au cours desquels ils sont mobilisés<sup>613</sup>. Il s'agit donc de déplacer l'angle d'attaque de notre analyse du *symbolique* (les outils d'interprétation) vers le problème central de « l'interaction sur fond d'interprétation »<sup>614</sup> où la définition de la situation est en jeu et, surtout, constitue un *enjeu*. L'attention apportée à ces situations d'interaction nous permettra de souligner un élément que les approches cognitives tendent à négliger : à savoir *l'usage* qui est fait localement des cadres qu'elles décrivent au cours « d'actes symboliques »<sup>615</sup>. En effet, le cadre « territorial » est le support d'opérations de construction et de reconstruction symboliques<sup>616</sup> situées au cours desquelles des situations d'interaction concrètes sont (re)définies (avec plus ou moins de succès).

Nous éloignant de la tentation du déterminisme normatif qui consisterait à se contenter d'expliquer les actions localisées par la conformation au cadre général (et donc à voir dans le symbolique la cause de l'action), nous tenterons de découvrir, conformément aux postulats pragmatistes de l'interactionnisme symbolique, ce qui, dans les situations d'interaction, pousse certains acteurs à activer ce cadre, cherchant ainsi les « raisons »<sup>617</sup> de l'acte symbolique. L'important est donc de saisir ce qui  *motive*, en contexte, la mobilisation du cadre : la volonté de clarifier une situation complexe (le cadre constituant alors une carte cognitive qui permet de se repérer et d'agir dans une situation confuse), l'anticipation d'avantages liés à la redéfinition de la situation (par exemple, l'accès à de nouveaux financements ou des effets politiques, au sens de *politics*) ou encore les craintes des sanctions ou des pertes liées au statu quo symbolique (par exemple, les points perdus face à des « territoires » déjà constitués), etc. Ce sont ainsi les effets anticipés localement, qu'ils soient cognitifs et/ou

<sup>611</sup> Douillet (A-C.), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, n°4, août 2003.

<sup>612</sup> Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001.

<sup>613</sup> Nay (O.), Smith (A.), *Op. Cit.*

<sup>614</sup> De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.), *L'interactionnisme symbolique*, Rennes, PUR, 1997.

<sup>615</sup> Geertz (C.), « Ideology as a cultural system » in D. Apter, *Ideology and discontent*, Glencoe, The Free Press, 1964.

<sup>616</sup> Padioleau (J-G.), *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

<sup>617</sup> Boudon (R.), *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986.



stratégiques, qui expliquent l'acte symbolique et non la diffusion du cadre qui ne constitue qu'un moyen ou une condition initiale de l'acte<sup>618</sup>.

Afin de signifier le lien tissé par la médiation de l'acteur en situation<sup>619</sup> entre le cadre général et l'action située, nous utiliserons le concept de *performance* : ce dernier « ouvre [...] un domaine analytique à l'intérieur duquel le domaine considéré peut être repensé comme un ensemble de performances se caractérisant par l'actualisation d'une grammaire politique partagée »<sup>620</sup>. Ce concept renvoie à la fois à la forme générale que l'acte symbolique mobilise (la grammaire) et à son caractère irrémédiablement situé et singulier, du fait de l'usage que font les acteurs de leur *compétence* en contexte : en effet, à partir d'une seule et unique grammaire, il est possible de générer un nombre infini de situations, à condition qu'elles soient conformes à la syntaxe du cadre. Autrement dit, « la possession commune et indistincte d'un même outillage mental n'entraîne pas du tout que les utilisateurs de cet outillage l'emploient tous de la même manière »<sup>621</sup>. De plus, au delà du caractère heuristique de la métaphore linguistique, la notion de performance souligne également que ces actes symboliques peuvent réussir ou échouer<sup>622</sup>. Nous verrons ainsi que la « réception »<sup>623</sup> et donc l'interprétation située de ces performances par les acteurs qui en sont les cibles introduit souvent une distorsion entre les effets anticipés de l'acte et ses effets réels, distorsions vécues par l'opérateur symbolique comme des effets « pervers » ou inattendus<sup>624</sup>.

Cependant, avant d'aller plus loin il convient dans cette introduction de clarifier le concept de *performance* en nous demandant, à la suite de J. L. Austin<sup>625</sup>, en combien de sens produire une performance symbolique, c'est *faire* quelque chose. En effet, les actes que nous observons sont d'abord des performances de *communication*, au sens où elles *expriment* à la fois un plan d'action et une *justification* de ce plan d'action, cherchant ainsi à influencer la manière dont d'autres acteurs interprètent la situation. « Performer », c'est donc « signifier » (sens 1) et « justifier » (sens 2). Mais ces performances ne poursuivent pas que des effets symboliques, elles visent également, *par* ces effets symboliques, à produire certains résultats non symboliques dans le monde réel : nous dirons que ce sont également des actes *perlocutoires* (sens 3).

<sup>618</sup> De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.), *Op. Cit.*

<sup>619</sup> Blumer (H.), *Symbolic interactionism : perspective and method*, Berkeley, University of California Press, 1969.

<sup>620</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, p. 108.

<sup>621</sup> Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 1982, p. 113.

<sup>622</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*

<sup>623</sup> Sur cette thématique cf. Bouilloud (J-P.), *Sociologie et société, Epistémologie de la réception*, Paris, PUF, 1997 et Yanow (D.), *How does a policy mean ?*, Washington, Georgetown University Press, 1996.

<sup>624</sup> Boudon (R.), *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1979.

<sup>625</sup> Austin (J.L.), *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, 1970.

## Section 1

# La performance comme acte de communication

---

A un premier niveau, les performances de ces initiateurs d'action publique sont symboliques : la mobilisation du cadre s'inscrit dans un processus de communication, i.e. d'échange de significations, qui est constitutif de toute interaction<sup>626</sup>. Cependant, la performance n'est pas réductible au langage de l'action qui l'habilite. De fait, le cadre institutionnalisé du développement local, avec son vocabulaire de motifs et sa grammaire, constitue un ensemble de signes (valeurs, normes, dispositifs) interconnectés, chaque signe renvoyant aux autres signes du système (et en particulier au « principe supérieur commun »). En tant que tel, il ne renvoie à rien d'extérieur à lui-même : il ne désigne ni un contexte particulier, ni un locuteur précis, ni un auditoire spécifique. Le cadre constitue plutôt un code d'expression, d'action et de justification valable « en toute généralité »<sup>627</sup> et en tout lieu. A contrario, les performances, qui mobilisent et manifestent les principes de la grammaire afin de composer des interactions du type « partenariat pour le développement territorial », renvoient à des contextes spatio-temporels précis (selon les cas : le Médoc, le Pays Basque, la Haute-Saintonge) qu'elles prétendent décrire, exprimer, représenter, transformer. Ces significations sont produites par ou pour des entrepreneurs d'action publique qui, dans leur communication, s'autoréfèrent<sup>628</sup> en tant « qu'animateurs du territoire », à destination d'acteurs à qui ils s'adressent en leur imputant un rôle nouveau (celui de « partenaire » du développement local).

Le cadre, avec sa grammaire et son vocabulaire (de motifs) constitue une condition ou un médium de la communication pour laquelle elle fournit des codes, tandis que la performance, acte de communication, véhicule des messages précis à des interlocuteurs. Pour utiliser le langage des linguistes, nous dirons que chaque performance suppose, en plus du support symbolique de la communication (le code), un

---

<sup>626</sup> Blumer (H.). *Op. Cit.*

<sup>627</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

<sup>628</sup> On peut citer ici P. Ricœur qui différencie langue et acte de parole (discours) : « Tandis que la langue ne requiert aucun sujet – en ce sens que la question « Qui parle ? » ne s'applique pas à ce niveau -, le discours renvoie à son locuteur grâce à un ensemble complexe d'embrayeurs tels que les pronoms personnels. Nous dirons que l'instance de discours est autoréférentielle » (in Ricœur (P.), *Du texte à l'action*, Paris, Seuil, 1986, p. 206).

*sujet* (celui qui communique), un *contexte* (ce à propos de quoi le sujet communique – la référence) et un *autre* (celui ou ceux avec qui le sujet veut communiquer). Ainsi, à la manière d'un récit, l'action publique « territoriale » a un auteur qui, localement, propose, en mobilisant la Grammaire du Développement Territorial, une interprétation de la situation qui justifie l'action publique à venir (en l'occurrence, une concertation autour d'un projet) à des interlocuteurs à qui il s'adresse (les pouvoirs publics, l'Europe, les autres élus, les groupes d'intérêts locaux, etc.).

Cependant, il est important de noter ici que la performance, en tant qu'acte de communication, produit simultanément deux types d'effets symboliques distincts : a) elle manifeste un plan d'interaction en véhiculant une série d'informations sur des conduites ; b) elle inscrit ce plan dans un horizon de justification.

A un premier niveau, la performance diffuse des informations sur l'interaction que l'opérateur entend construire. Le cadre du développement local apparaît alors comme le support signifiant qui habilite la circulation de significations entre un *opérateur* et un ou des *récepteurs* que cet opérateur vise. La performance consiste ainsi en un message à l'attention des récepteurs, plus ou moins bien identifiés, formulé non seulement sous la forme de mots mais plus largement de « gestes »<sup>629</sup> signifiants (discours, attitudes, actes, créations de dispositifs...) empruntés aux différents répertoires offerts par la grammaire. Cette « gestuelle » manifeste l'interaction à venir dont elle est une part : « such things as requests, orders, commands, cues, and declarations are gestures that convey to the person who recognize them an idea of the intention and plan of forthcoming action of the individual who presents them »<sup>630</sup>. Le ou les gestes (par exemple adopter une attitude *d'animateur*) dégagent ainsi un plan d'action complet en donnant aux récepteurs trois types « d'indications »<sup>631</sup> : a) des indications sur ce qu'ils - les récepteurs - doivent faire (en l'occurrence *se conduire en partenaires, participer au débat public sur le projet, chercher le consensus, penser à long terme*, etc.) ; b) des indications sur ce que l'opérateur va ou veut faire (*les écouter, animer le débat, jouer les médiateurs*, etc.) ; c) des indications sur l'action jointe qui doit résulter de l'ajustement de ces comportements individuels (*un partenariat territorial de développement*)<sup>632</sup>. Il faut noter ici que le lien entre le geste et l'action future qu'il représente peut être plus ou moins bien établi, en particulier en fonction de

<sup>629</sup> Blumer, *Op. Cit.* (pour plus de détails, se référer à l'introduction).

<sup>630</sup> Blumer, *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>631</sup> Blumer, *Op. Cit.*

<sup>632</sup> On retrouve ici la conception triadique de la signification élaborée par G. H. Mead.

leur degré d'institutionnalisation<sup>633</sup> et donc de codification sociale : ainsi, s'il est parfois difficile de déterminer, dans un contexte propice à un échange de coups interpersonnels, si un mouvement du poignet doit être interprété comme le signe avant-coureur d'une attaque, il est institutionnellement établi que le geste « déclaration de guerre » fait partie du répertoire des gestes annonceurs de l'interaction « guerre » (autrement dit, il constitue une partie constitutive de la grammaire de la guerre). Dans le cas qui nous intéresse, le cadre du développement introduit un lien institutionnel fort entre un registre de gestes et la ligne d'action jointe qu'ils indiquent.

Simultanément, la performance, en tant qu'elle actualise une « grammaire politique »<sup>634</sup>, définit un problème et un intérêt communs : la catégorie générale de « développement local » permet d'agréger et d'éclairer d'un jour nouveau une série de problèmes rencontrés dans les interactions concrètes. En effet, du fait de son intégration, via la médiation experte, au vocabulaire des motifs légitimes de l'action publique, le développement local constitue une ressource cognitive publiquement disponible pour construire un bien commun qui justifie auprès d'autrui (les « partenaires » locaux et extérieurs) la mise en place d'une action publique. De plus, ce motif relie la situation d'interaction au cadre d'activité auquel il est institutionnellement attaché : le motif « développement local » permet ainsi de définir la situation comme relevant d'une action de type « construction d'un projet territorial ». Le motif « développement local » apparaît alors comme l'instance symbolique qui fait le lien entre action et situation : il définit la situation comme appelant un engagement dans l'action publique et justifie l'application des normes de la Grammaire du Développement Territorial à cette action. Autrement dit, le motif typifie la situation (il l'associe à une définition situationnelle typique) et appelle un certain type d'action : « un type de motif est associé à un type de situation, et le motif fonctionne comme un dispositif d'accrochage et de justification pour les activités normatives dans cette situation »<sup>635</sup>. La catégorie « développement local » en tant qu'elle est reconnue et acceptée dans l'espace public, et plus précisément ici dans celui des politiques publiques, comme une forme de bien commun à laquelle sont articulées des formes légitimes d'action, inscrit la situation dans un horizon de justice (l'accès au développement du territoire) et pointe une contrainte de justification vers les conduites futures, appelant ainsi au respect des normes de la grammaire qui garantissent la justesse de l'action. La performance explicite, via la manifestation de ce

<sup>633</sup> Par institution, nous entendons ici des catégories « cristallisées » et « socialement objectivées » (Berger (P.), Luckmann (T.), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996), en d'autres termes des « institution du sens » (Descombes (V.), *Les institutions du sens*, Paris, Ed. de Minuit, 1996) publiquement disponibles afin d'organiser la pensée individuelle.

<sup>634</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*

<sup>635</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, p. 112.

motif ou de ce problème public, le standard du juste, reconnu en toute généralité, dont l'action se réclame : la catégorie « développement local » définit l'action publique à venir comme la réparation d'une injustice (un affront au bien commun) reconnue par le langage général de l'action publique. La performance ne se contente donc pas de signifier un plan d'action à venir, elle donne également une « force » ou une « valeur »<sup>636</sup> particulière au plan signifié : en effet, le cadre qu'elle actualise dote l'action publique d'une validité et d'une crédibilité générale en la projetant dans un horizon de justice.

---

<sup>636</sup> Austin (J.L.), *Op. Cit.*

## Section 2

# La performance comme acte perlocutoire

---

Les performances que nous étudions produisent donc simultanément deux types d'effets symboliques : a) elles *signifient* un plan d'interaction à venir (le partenariat) et b) elles le *justifient* en ce qu'elles actualisent un cadre général qui définit les conditions institutionnelles de l'action (ses motifs, au sens de C.W. Mills, et ses normes) : c'est alors le cadre normatif institué, dont la validité est reconnue en toute généralité, qui dote le message sur l'action projetée d'une « force » ou d'une « valeur » particulière en lui conférant une légitimité. Pour autant, ces performances ne peuvent être réduites à leur simple dimension symbolique (la production de signification et de justification) : elles revêtent simultanément une dimension « rhétorique »<sup>637</sup> au sens où elles visent à produire des effets de conviction (changer les perceptions des récepteurs) et de mobilisation pour un plan d'action dans une situation d'interaction concrète. Dans cette optique, le motif fourni par la grammaire constitue un dispositif symbolique qui permet à l'opérateur de se présenter et de présenter l'action jointe sous un jour favorable et, simultanément, de tenter d'imputer un rôle aux récepteurs à qui il s'adresse. Le motif « développement local », qui exprime la nécessité de « l'alignement des conduites sur la norme »<sup>638</sup>, apparaît comme un médiateur de l'action à venir au sens où il jette un pont symbolique entre l'opérateur et les publics qu'il veut mobiliser en manifestant une contrainte de justification qui s'impose à tous : son explicitation vise à amener les récepteurs à approuver et/ou à participer au plan d'action dessiné.

Nous dirons, à la suite de J.M. de Queiroz et M. Ziolkowski<sup>639</sup>, que l'usage du symbolique, la production de signification et de justification s'inscrit dans une « visée expressive ». En effet, selon ces deux chercheurs, les interactions symboliques engagent deux types d'opérations : des opérations cognitives, par lesquelles les interactants tentent de reconnaître la situation, opérations que H.Blumer regroupe sous le terme « d'interprétation », et des opérations expressives par lesquelles un acteur cherche à influencer les opérations cognitives de ses partenaires, i.e. à modifier l'interprétation qu'ils font de la situation, opérations que H. Blumer désigne par le terme de

---

<sup>637</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*

<sup>638</sup> Mills (C.W.), *Op. Cit.*

<sup>639</sup> De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.), *Op. Cit.*

« définition »<sup>640</sup>. En l'occurrence, les opérateurs à l'origine de l'action publique sont engagés dans des *performances expressives* : ils diffusent une interprétation nouvelle de la situation, formulée en terme de développement local et d'action partenariale, qu'ils tentent de faire partager à d'autres acteurs, via la médiation d'une symbolique générale (celle du cadre du développement) qui lui donne sens et légitimité. L'expressivité, qui implique présentation de soi et imputation de rôle à autrui, traduit l'intention de l'opérateur d'influencer, d'une part, la manière dont les récepteurs de l'acte symbolique interprètent sa conduite et, d'autre part, la manière dont ces récepteurs perçoivent leurs propres possibilités d'action en situation<sup>641</sup>. L'opérateur entend ainsi, via la mobilisation du cadre symbolique, redéfinir et redistribuer les capacités d'action légitime de différents acteurs (dont lui-même) et ainsi modifier les rapports d'échange (i.e. de pouvoir), d'autorité, de force qui structurent l'interaction<sup>642</sup>.

En ce qu'elles s'appuient sur la médiation d'un cadre symbolique qui fournit un schéma général de signification et de justification pour produire des effets sur les autres interactants et sur l'interaction future, ces performances se distinguent d'autres types d'actes qui produisent également des effets transformateurs sur les interactions concrètes :

- les actes qui produisent des réponses directes sous la forme de réflexes sans passer par la médiation du sens et de l'interprétation, comme quand un boxeur esquive ou pare automatiquement un coup de poing<sup>643</sup> ;
- les « gestes » qui, s'ils induisent, contrairement aux actes précédents, une interprétation à l'aide d'institution du sens (des symboles partagés), ne convoquent pas d'horizon de justice : autrement dit les gestes qui influencent (ou tentent d'influencer) les conduites sans passer par la médiation de la légitimation et de la justification. Ainsi un plan d'action signifié peut être soutenu non par une justification symbolique (qui renvoie à des formes générales de bien commun) mais par l'anticipation des effets non-symboliques et situés liés au recours à l'échange (« si tu fais ça pour moi, tu recevras en échange... ») ou à la violence<sup>644</sup>. Par exemple dans le cas d'un « hold-up »<sup>645</sup>, si

<sup>640</sup> Blumer (H.), *Op. Cit.*

<sup>641</sup> De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.), *Op. Cit.*

<sup>642</sup> Friedberg (E.), *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Seuil, 1997.

<sup>643</sup> Blumer (H.), *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>644</sup> On sort alors du domaine de l'action justifiable et de la critique étudié par L. Boltanski et L. Thévenot : « c'est précisément la difficulté de faire entendre la critique dans des situations asymétriques au point que l'un des partenaires de l'interaction puisse se conduire à son gré, sans s'encombrer d'explications, qui ouvre sur la violence. Nous laisserons donc ces situations en dehors du champ de notre recherche sans, évidemment, nier leur possibilité ni le rôle qu'elles peuvent jouer dans les affaires humaines » (Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. cit.*, p. 54).

le voleur *signifie* le plan d'action à venir (« Haut les mains, ceci est un hold-up ! »), il appuie ce plan auprès d'autrui non pas en mobilisant des ressources institutionnelles qui lui permettraient d'attester de la légitimité de l'acte de vol mais sur la *menace* de recours à la violence qui s'exprime dans ses gestes : l'exposition d'une arme présentifie alors la raison qui doit pousser le récepteur à accepter son plan d'action et à y coopérer. Ce type de situation doit évidemment être distingué de ceux où le recours à la contrainte physique ou à l'échange sont légitimés par un cadre symbolique qui les justifie et les organise (en accordant par exemple le monopole de la violence physique légitime à un acteur ou une institution<sup>646</sup> ou encore en encadrant l'échange par des règles).

Ces distinctions nous permettent d'isoler les performances que nous étudions en tant qu'elles relèvent d'un type particulier de gestes expressifs : ceux qui mobilisent une grammaire politique accrochée à une figure publiquement disponible du bien commun. Il n'en reste pas moins que les performances que nous avons étudiées sont adressées, comme tous les gestes expressifs, à des récepteurs afin d'influencer la manière dont ils agissent. L'usage ou la mobilisation du cadre *symbolique*, qui se traduit par la production de signification et de justification, s'inscrit donc dans une visée *non symbolique*, au sens où il ne s'agit pas simplement d'actualiser des signes valables en toute généralité pour produire un message mais également de poursuivre des effets situés sur les conduites, l'objectif final étant de transformer une situation d'interaction concrète. Autrement dit, l'usage du symbolique ne peut être étudié en dehors de ses conséquences, anticipées ou réelles, sur le non-symbolique (l'interaction) : il nous faut donc dégager une autre catégorie d'effets produits par ces performances ou, du moins, visés à travers elle.

La grille d'analyse dessinée par J.L Austin pour distinguer les effets des actes de langage (ou comme il le dit si bien pour distinguer les multiples sens selon lesquels « parler » c'est « faire quelque chose »<sup>647</sup>) est ici d'un grand secours heuristique en ce qu'elle nous permet de séparer analytiquement<sup>648</sup> les effets symboliques (production de signification, production de justification) des effets produits *par* le symbolique sur les situations d'interaction concrètes. Cette grille de lecture nous permet de découper les performances, i.e. les discours, et plus largement, les gestes produits par des opérateurs situés, selon trois niveaux analytiques.

---

<sup>645</sup> Exemple encore une fois emprunté à Blumer (H.), *Op. Cit.*

<sup>646</sup> Weber (M.), *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

<sup>647</sup> Austin (J.L.), *Op. Cit.*

<sup>648</sup> Les processus ici analytiquement distingués sont étroitement liés dans la réalité.



Le premier est celui de la *locution*, c'est-à-dire de la production de significations. En un premier sens, « parler » c'est « signifier », c'est-à-dire associer un sens général à une référence située : autrement dit le « faire » du dire, c'est d'abord la signification. Même si les performances que nous étudions ne se résument pas à des paroles mais intègrent des attitudes et la mise en place de dispositifs, elles n'en constituent pas moins un ensemble de « gestes significatifs »<sup>649</sup> empruntés au répertoire de la GDT qui non seulement renvoie à un sens général (les notions de « partenaire » ou de « territoire » par exemple) mais également à des références situées (tel acteur qui est désigné comme un partenaire potentiel, tel espace concret qui est désigné comme un territoire). Autrement dit, la performance est assimilable à un acte locutoire dans la mesure où elle produit de la signification au sens classique du terme (*sens + référence*) : elle fournit, avec l'aide de symboles généraux, une interprétation de la situation, elle manifeste le plan d'action proposé par le locuteur. Au niveau locutoire, la question que nous pouvons nous poser est donc la suivante : qu'est ce que la définition de l'opérateur signifie ?

Le second niveau d'analyse est celui de *l'ilocution* : ce niveau entend isoler ce qui, dans l'acte de langage, manifeste la « valeur » de ce qui est signifié. La « valeur » d'une locution, ou plus largement d'une performance de communication correspond à « l'acte effectué *en disant* quelque chose par opposition à l'acte *de* dire quelque chose »<sup>650</sup> (c'est-à-dire signifier) : la notion d'acte illocutoire vise donc non pas ce que la locution signifie mais, au sens strict, son emploi ou son usage. En effet *en parlant*, nous agissons sans que l'on puisse réduire cette action à la production de signification : nous posons des questions, nous répondons à des interrogations, nous annonçons des verdicts, nous critiquons des actions, nous lançons des appels, nous donnons des renseignements, des ordres, des avertissements, des assurances, des conseils, etc. Ainsi on peut tout à fait comprendre la signification d'une locution et s'interroger sur sa valeur (est ce qu'*en* disant cela, le locuteur m'adressait un conseil, une simple suggestion ou un ordre ?). Une locution comme « Pouvez-vous ouvrir cette porte ? » peut, dans certains contextes, se révéler ambiguë au niveau illocutoire alors même que le sens (celui du verbe « ouvrir ») et la référence (la porte en question) sont claires pour le récepteur : faut-il la prendre comme une *question* (Me demande-t-on si je possède la clef ou si je connais le code secret, autrement dit si j'ai les moyens d'ouvrir cette porte ?) ou une *suggestion* (Me demande-t-on de manière polie et détournée d'ouvrir cette porte ?) ? Trancher cette question revient à déterminer la « valeur » de la locution.

<sup>649</sup> Blumer (H.), *Op. Cit.*

<sup>650</sup> Austin (J.L.), *Op. Cit.*, p. 113.

De la même manière, dans le cadre des performances que nous étudions, il apparaît assez clairement que les opérateurs, *en* produisant des gestes significatifs, *suggèrent* à des acteurs à qui ils s'adressent (acteurs locaux, institutions publiques extérieures) de s'associer au plan d'interaction qu'ils définissent. Pour être plus précis, nous dirons que ce type de performances a valeur de *mobilisation* (et non, par exemple, de *description* ou de *question*) ou encore, qu'au niveau illocutoire, les discours et les gestes significatifs des opérateurs constituent des *mobilisations*. Par mobilisation, il faut entendre un « travail de mise en forme politique d'un collectif »<sup>651</sup> en vue d'actions transformatrices : la performance est alors produite à l'horizon d'une action collective et d'une politique<sup>652</sup>. Ce travail de mise en forme s'appuie sur des ressources cognitives culturellement disponibles que les opérateurs d'action publique mobilisent afin de définir un bien commun et de conférer une crédibilité et une validité générale au plan d'action collective qu'ils proposent : il s'agit d'articuler un « je » (l'opérateur) à un « nous » (le collectif qu'il veut construire et mobiliser) en convoquant des standards publics de justice (relatifs à ce qui est, en toute *généralité*, admissible ou pas, normal ou anormal, etc.) afin de cadrer la situation. Mobiliser, en ce sens, c'est définir une situation comme relevant d'un des problèmes publics présentés dans les catégories générales du « langage institutionnel », problème public qui « motive », i.e. justifie, l'action collective : « les performances subsumées sous le vocable « mobilisation » sont ainsi bornées par une panoplie de problèmes sociaux connus et reconnus, disponibles en vue de thématiser des situations problématiques. En retour, ces situations se donnent à saisir en tant qu'elles illustrent, exemplifient un problème ou qu'elles le révèlent, le dévoilent. Le motif met ici en relation une situation problématique et un problème public [...]. Considérons à titre illustratif, les mobilisations locales contre des projets d'infrastructure qui menacent de modifier la relation des résidents à leur environnement familial. Chômage, désertification des campagnes, esthétique du territoire, santé publique, moyens de transport, droit de propriété, démocratie locale constituent quelques uns des thèmes autour desquels sont problématisées les situations, définies les revendications, dessinés les programmes d'action »<sup>653</sup>. Chaque problème public raccroche la situation à un cadre qui permet de l'interpréter et propose de soumettre l'interaction à la norme de ce cadre : « les problèmes publics plus ou moins solidifiés servent ainsi d'appuis à l'engagement dans l'action en fournissant un cadre

---

<sup>651</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, p. 107.

<sup>652</sup> Pitkin (H.F.), « Justice. On relating private and public », in *Political Theory*, Vol. 9 (3), p. 327-352, 1981.

<sup>653</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, p. 120.

d'interprétation pertinent »<sup>654</sup>. La définition du problème ou du motif de l'action publique doit être appréhendé comme un acte (et plus précisément un acte *illocutoire*) qui raccorde une situation à une grammaire situationnelle : ainsi, par exemple, les dispositifs et les justifications de l'action varient selon qu'un problème est défini à l'aide d'un vocabulaire *politique* (grammaire civique), *technique* (grammaire industrielle) ou encore *économique* (grammaire marchande). Au niveau illocutoire la question qui se pose est donc la suivante : quelles ressources cognitives (quel motif, quelle grammaire, et in fine quel cadre), parmi celles qui sont à sa disposition dans l'espace public<sup>655</sup>, l'opérateur utilise-t-il pour manifester la valeur mobilisatrice de ce qu'il signifie ? La mobilisation du « cadre du développement » qui fait partie de ces ressources institutionnellement disponibles, manifeste alors le passage du « privé » au « public »<sup>656</sup>, du « particulier » au « général »<sup>657</sup>.

De fait, une performance illocutoire n'a valeur de *mobilisation* auprès des publics auxquels elle s'adresse que dans la mesure où pré-existe une « forme » connue et reconnue (d'où l'expression de « mise en forme ») qui associe institutionnellement des motifs, i.e. des principes légitimes de régulation de l'action à une grammaire procédurale censée permettre de les actualiser. J. L. Austin nous dirait que la valeur de la performance est conventionnelle : l'acte illocutoire est « effectué en tant que conforme à une convention »<sup>658</sup> ; il n'a aucune valeur s'il ne s'appuie pas sur le respect d'un accord formel préalable<sup>659</sup>. La GDT constitue précisément une convention cognitive (ou un cadre) de ce type : garantie par la double autorité de la science et de la loi, elle définit tout à la fois un motif légitime pour l'action publique (le *développement local*) et les associe à des normes, i.e. des procédures (comme le *débat*, la *participation*, le recours à *l'expertise*, le *partenariat*, le *projet*) légitimées à leur tour par les effets qu'elles permettent d'anticiper (i.e. le motif). Bien entendu, le terme de convention employé par J-L. Austin peut porter à confusion : il est pourtant clair à le lire qu'il ne désigne pas par là des accords de circonstance, négociés en contexte, mais plutôt des

<sup>654</sup> Trom (D.), *Ibid.*, p. 120.

<sup>655</sup> La notion d'espace public renvoie ici à la disponibilité d'une structure symbolique du monde social qui fournit des « formes », des cadres reconnus comme valides en toute généralité afin d'interpréter, d'évaluer les situations, et d'y définir le bien commun.

<sup>656</sup> Pitkin (H.F.), *Op. Cit.*

<sup>657</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*

<sup>658</sup> Austin (J.L.), *Op. Cit.*, p. 109-119.

<sup>659</sup> Ceci apparaît clairement quand ces conventions situationnelles, qui définissent les circonstances propices à un acte illocutoire d'un certain type ne sont pas respectées. Ainsi, une locution n'est *prise comme* un verdict que dans la mesure où elle est énoncée par un juge dans un tribunal à la fin d'un procès et où elle semble compatible avec le droit en vigueur : si une de ces conditions n'est pas respectée (comme quand un fou se prend pour un juge, quand un enfant s'amuse à jouer « au juge », ou encore quand un jugement est représenté au théâtre), l'acte n'a plus valeur de verdict (il apparaît, selon les cas, comme un acte de folie, un jeu ou une représentation).

formes générales stables, publiquement disponibles, qui permettent de s'accorder sur la valeur d'une locution. De fait, nous préférons employer au sujet de la GDT le terme *d'institution* (ou de cadre institutionnel ou encore de grammaire institutionnelle) au sens où il s'agit de conventions stables parce que légitimées<sup>660</sup>. Nous dirons donc que la valeur des gestes significatifs des opérateurs d'action publique est institutionnelle en ce qu'elle renvoie à une « institution du sens » que nous avons modélisée sous la forme d'une grammaire articulée au problème public « développement local » (ce que nous avons appelé le cadre territorial). La valeur de la performance renvoie donc à un code général qui fait publiquement autorité, et non aux effets concrets qu'elle produit (ou pas) en situation : il ne faut donc pas confondre la valeur de l'acte et ses effets concrets.

Le dernier niveau d'analyse de la performance, qui tente précisément d'isoler ce dernier type d'effet, est celui de la *perlocution*. Il s'agit d'étudier les conséquences concrètes que l'acte de langage produit chez (ou sur) autrui et chez (ou sur) soi : « dire quelque chose provoquera souvent - le plus souvent - certains effets sur les sentiments, les pensées, les actes de l'auditoire, ou de celui qui parle, ou d'autres personnes encore. Et l'on peut parler dans le dessein, l'intention, le propos de susciter ces effets. [...] Nous appellerons un tel acte un *acte perlocutoire* ou une *perlocution* »<sup>661</sup>. J.L. Austin s'intéresse donc aux effets produits *par* la parole (d'où le terme de *per*-locution) sur l'action et l'interaction : ainsi quand j'incite (*valeur*) quelqu'un à faire quelque chose (*signification*), j'espère généralement provoquer *par* mon acte de communication (*effet perlocutoire anticipé*) une réaction d'autrui (qu'il fasse ce que je lui demande de faire). De la même manière, les performances que nous étudions ont une valeur générale de *mobilisation* en tant qu'elles actualisent une forme reconnue de bien commun ou de problème public (le développement local), et c'est *par* cet acte de mobilisation, que l'opérateur espère changer la situation d'interaction concrète dans laquelle il est engagé.

Il est important, à ce titre, de distinguer ici les effets perlocutoires du « motif » de l'action publique (le développement local) : les motifs sont des catégories *générales* du langage qui permettent de typifier des situations (le problème qui se pose ici est de type « développement local ») et de les rattacher, de manière institutionnelle, à des normes qui définissent et régulent l'action (la réponse typique au problème-type « développement local » consiste en une action de type « projet partenarial »). En tant que tels, l'opérateur les mobilise pour répondre aux problèmes qu'il rencontre dans la compréhension et la gestion de la situation d'interaction concrète dans laquelle il est engagé. Les motifs affichés par les opérateurs ne constituent donc pas « l'origine » de la

<sup>660</sup> Douglas (M.), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999.

<sup>661</sup> Austin (J.L.), *Op. Cit.*, p. 114.

définition de la situation : ce qui pousse les opérateurs à redéfinir la situation, ce ne sont pas, ou du moins pas directement, des mots généraux, mais les problèmes concrets qu'ils rencontrent dans la situation présente. L'origine de la conduite des opérateurs doit être recherchée non pas dans les mots qu'ils mobilisent pour clarifier et/ou résoudre les problèmes qui apparaissent dans les interactions concrètes, mais précisément dans ces interactions elles-mêmes. Comprendre et expliquer les opérations de définition que nous avons observées implique donc d'identifier le rapport problématique des opérateurs aux situations concrètes dans lesquelles ils sont engagés et montrer en quoi le cadre constitue, du point de vue de l'opérateur, une réponse et une solution à ce rapport. Autrement dit, les opérateurs se servent des motifs pour produire, *par* la mobilisation d'un nouveau cadre, des effets situés : clarifier ou débloquent des situations problématiques, conflictuelles ou tout simplement confuses. Ces effets sont *perlocutoires* dans la mesure où ils sont produits ou que l'on tente de les produire *par* l'usage des motifs et du cadre grammatical en situation. Pour désigner les effets perlocutoires situés que les opérateurs *anticipent*, nous parlerons *d'intentions*.

Nous montrerons ainsi que, du point de vue des entrepreneurs d'action publique que nous avons étudiés, le cadre du développement constitue non seulement une opportunité de construire et de faire financer des actions publiques (*policies*) mais également un moyen de construire de l'échange politique et de réguler ainsi (à leur profit) la lutte politique (*politics*). Les chapitres suivants mettront en lumière ces intentions politiques implicites qui ne sont pas publiquement verbalisées par les entrepreneurs de l'action publique (*verboten goals*). Contrairement aux objectifs explicites en terme d'action publique rattachés au motif du développement territorial, ceux-ci sont cachés précisément parce qu'il n'existe pas de consensus public autour d'eux : « the point is that [verboten goals] are not a part of the explicit public agenda, they are neither speakable nor discussable, because there is no public consensus supporting them. [...] Indeed verboten goals may be the subject of private conversations out of « public » hearing »<sup>662</sup>.

De fait, à un premier niveau, le cadre est mobilisé en tant qu'il permet, au yeux des opérateurs, de répondre aux problèmes de définition et de financement de l'action publique auxquels ils sont confrontés en situation : ainsi, les opérateurs d'action publique ne cachent pas qu'ils cherchent, *par* la mobilisation du cadre, à générer *l'engagement*<sup>663</sup> de certains acteurs et institutions dans un débat partenarial et dans des mécanismes de financement croisés afin d'*identifier* et de *traiter* les problèmes

<sup>662</sup> Yanow (D.), *How does a policy mean ?*, Washington, Georgetown University Press, 1996.

<sup>663</sup> L'engagement apparaît alors comme l'effet perlocutoire anticipé de l'acte illocutoire de mobilisation.

socioéconomiques du lieu (les effets perlocutoires anticipés apparaissent en italique). De ce point de vue, le cadre territorial suscite l'intérêt de l'opérateur dans la mesure où il lui paraît de nature à l'aider à construire une action publique crédible (y compris pour les « financeurs » extérieurs). Cependant, nous aurons l'occasion de montrer que le cadre territorial est mobilisé, non pas seulement parce qu'il fournit une base cognitive et normative pour la construction de l'action publique, mais également dans l'espoir de *résoudre*, par la redéfinition de la situation, les problèmes politiques (au sens cette fois-ci de *politics*) que l'opérateur rencontre en situation : autrement dit des problèmes liés à l'affrontement des hommes, des valeurs et des intérêts sur la scène politique. Les opérateurs mobilisent le cadre pour faire face à des problèmes de *leadership* (légitimation, construction de réseaux d'échange) ou encore afin de répondre à la contestation sociale de l'ordre politique en place (le cadre devenant, dans le cas basque, l'instrument d'une stratégie d'institutionnalisation de la contestation sociale<sup>664</sup>). Ces objectifs perlocutoires qui ne peuvent être évoqués publiquement (*publicly unmentionable goals*<sup>665</sup>) dépassent le cadrage explicite de l'action. Ce cadrage la définit comme une politique publique : la « frange »<sup>666</sup> extérieure du cadre, qui la fait apparaître comme une *stratégie politique*, est dissimulée par les opérateurs d'action publique. De fait, le dévoilement de ce type d'intentions « *dissensuelles* » jetterait un « discrédit » sur l'action jointe (il s'agit d'un d'usage illégitime : le cadre territorial exigeant des acteurs politiquement désintéressés, n'agissant qu'au nom de l'intérêt du territoire) et serait, du point de vue des effets anticipés eux-mêmes, contre-productif, la stratégie ne pouvant réussir que dans la mesure où elle n'est pas perçue comme telle par les récepteurs. Ainsi, le cadre du développement (cadre d'action publique) sert de modèle à une activité dont le sens est, pour partie, différent (politique) : nous dirons alors, empruntant là le vocabulaire de E. Goffman, qu'il s'agit d'une transformation du cadre. Cette transformation reposant sur une différence de point de vue entre l'opérateur et ceux à qui il s'adresse quant à ce qui est en train de se passer, sur l'activité en cours, nous parlerons avec E. Goffman de « fabrication »<sup>667</sup> ou de « manipulation ».

<sup>664</sup> Hirschman (A.), *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>665</sup> Garfinkel (H.), *Studies in ethnomethodology*, New Jersey, Prentice Hall, 1967.

<sup>666</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*

<sup>667</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*

## Section 3

# La problématique de la perlocution

---

La prise en compte et l'analyse des effets perlocutoires anticipés nous permettent de sortir d'une simple description de la performance, ou plus exactement de conditions institutionnelles de la performance (comment on signifie et on valorise) pour lui donner une explication de type *pragmatiste*<sup>668</sup> : l'opération de définition constitue une réponse à des situations d'interaction problématiques et/ou confuses. Autrement dit, nous cherchons les raisons de l'actualisation de la grammaire, non dans les motifs qu'elle met à la disposition des acteurs mais dans les problèmes situationnels que les opérateurs cherchent à résoudre (effet perlocutoire anticipé) en redéfinissant la situation, i.e. dans leurs *intentions*. Ceci ne signifie nullement que les « motifs » publics soient uniquement des prétextes : bien souvent les entrepreneurs d'actions publiques apparaissent à la fois *sincères* (dans notre cas, ils croient au développement local et au partenariat en tant que cadre pertinent pour l'action publique) et *intéressés* (ils anticipent les effets politiques favorables ou défavorables du cadrage). Ainsi, le motif « développement local » peut être à la fois le *miroir* qui reflète une intention d'action publique et le *masque* d'objectifs stratégiques<sup>669</sup>.

Cependant, qu'il s'agisse de croyance et/ou de stratégie, l'explication et l'origine de l'opération de recadrage est toujours à chercher dans les situations d'interaction. Seule l'identification des effets perlocutoires du cadrage sur l'interaction située, tels qu'ils sont anticipés par les opérateurs, peut nous permettre de développer des hypothèses explicatives sur leur comportement en recomposant la *perspective motivationnelle*, i.e. le point de vue situé, qui les a poussés à mobiliser, à s'approprier, voire à instrumentaliser le cadre GDT. Pour construire ces hypothèses, nous devons compléter l'analyse de la signification et de la valeur du discours des entrepreneurs locaux d'action publique par une analyse portant sur la position de ces entrepreneurs, sur leurs dispositions et leurs intérêts en situation, analyse qui nous permettra, en quelque sorte, de mettre leur discours en *perspective*. La question que nous serons amenés à nous poser dans ce chapitre à propos des effets perlocutoires est donc la

---

<sup>668</sup> Joas (H.), *Pragmatism and social theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.

<sup>669</sup> Strauss (A.), *Miroirs et masques : une introduction à l'interactionnisme*, Paris, Métailié, 1992

suivante : pour quelles *raisons*, i.e. en réponse à quels problèmes et enjeux situés, un opérateur mobilise-t-il le type de ressources institutionnelles que nous avons modélisé sous la forme d'une Grammaire du Développement Territorial?

Pour autant, il faut noter que cette question porte sur les *raisons* de l'opération de « définition » et non sur ses *effets* réels. Il peut en effet exister un décalage entre les effets que l'entrepreneur anticipe (et qui expliquent sa performance) et ceux que la performance produit concrètement. Ce décalage peut être de deux natures : a) celui qui définit la situation, au sens blumérien de l'expression, peut avoir l'intention de produire un effet, sans que celui-ci se produise : nous parlerons alors *d'échec* ; b) le cadrage peut produire un effet que l'opérateur n'a pas désiré ou anticipé : nous parlerons *d'effets non-intentionnels ou inattendus*. En effet, nous l'avons vu, la performance, au niveau illocutoire, doit être saisie comme la thématization et le cadrage d'une situation problématique à l'aide d'une catégorie générale du langage, publiquement (et scientifiquement) connue et reconnue : le *développement local*. Cependant, au niveau perlocutoire, chaque acteur visé par la mobilisation évalue la pertinence et/ou l'utilité du cadre et du motif qui le justifie en fonction de sa « dynamique situationnelle »<sup>670</sup> propre, i.e. en fonction de sa position, de ses dispositions, de ses projets et des problèmes qu'il rencontre en situation (ou pas). Or : a) les acteurs visés par l'opération expressive de définition ne perçoivent pas nécessairement la situation, de leur point de vue, comme problématique ; b) ces acteurs ont à leur disposition, dans la panoplie des problèmes sociaux connus et reconnus, d'autres formes de thématization et de cadrage, qu'ils peuvent, en fonction de leur situation particulière, juger plus pertinentes ou utiles (mobilisation sectorielle, mobilisation identitaire, etc.) ; c) à l'inverse, des acteurs qui ne sont pas explicitement visés par l'opérateur peuvent trouver dans le cadre proposé l'opportunité cognitive et/ou instrumentale de mieux définir et/ou de mieux traiter leurs problèmes situés ; d) enfin, comme nous l'avons déjà vu, l'accord sur un outillage symbolique commun, quand il se produit, n'entraîne pas du tout que les utilisateurs de cet outillage l'emploient tous de la même manière<sup>671</sup> : chaque acteur, en fonction de sa situation, a tendance à développer sa propre perspective quant à la signification ou l'intérêt situé de catégories générales comme le développement local (les acteurs rangent souvent sous cette catégorie des problèmes concrets très différents) ou de normes tout aussi générales comme la participation (les acteurs ne sont pas nécessairement d'accord, par exemple, sur la question de savoir qui doit participer à l'élaboration du projet), ces conceptions n'étant pas nécessairement compatibles avec

<sup>670</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 120.

<sup>671</sup> Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Op. Cit.*, p. 113.



celles de l'entrepreneur initial. Ainsi, si la grammaire permet à ces opérateurs de faire partager le sens général et la valeur de sa *définition*, celle-ci n'en est pas moins *interprétée*<sup>672</sup> en situation : les motifs invoqués (comme le développement local), par exemple, ne déclenchent réellement l'engagement que s'ils font sens ou sont utiles en situation pour celui qui s'engage (il ne suffit pas qu'il fasse parti du répertoire des motifs légitimes). Autrement dit, la performance, dans sa dimension illocutoire, n'a pas d'autres effets qu'institutionnels : elle ne renvoie pas à des effets concrets, situés, produits *par* la définition de la situation, mais à un code général dont l'autorité garantit la compréhension de la signification et de la valeur de la définition ; elle inclut l'assurance d'être bien compris mais pas celle d'être suivi (on peut *mobiliser*, au sens où la performance est publiquement reconnue comme une mobilisation d'un certain type, sans produire *d'engagements réels*).

Ainsi, au cours du Chapitre 2, nous nous intéresserons aux opérations de recadrage (i.e. de changement de cadre) auxquelles se livrent les entrepreneurs de l'action publique mobilisant et transformant alors le cadre du Développement. Nous étudierons donc successivement les performances observées en Médoc, en Haute-Saintonge, en Pays Basque<sup>673</sup>, non seulement en interrogeant la manière dont le cadre général du Développement est actualisé en contexte pour signifier et justifier la constitution d'un partenariat territorial, mais également en tentant d'identifier les effets situés que les opérateurs symboliques (qu'il faudra, dans chaque cas, isoler) poursuivent à travers cette production symbolique, et ce, en particulier, en nous servant des entretiens menés dans le cadre de notre enquête en tant qu'ils manifestent, non seulement un discours public commun, mais également les positions, dispositions et stratégies de ces opérateurs. Nous formulerons des hypothèses sur les effets perlocutoires du recadrage tels qu'ils sont anticipés par les opérateurs en tant qu'ils nous permettent de fournir une explication sur l'origine des opérations symboliques observées. Nous montrerons aussi comment la mobilisation du cadre suscite localement un certain nombre d'engagements.

Cependant, ces engagements ne sont pas toujours conformes à ceux que les entrepreneurs de l'action publique avaient anticipés, les récepteurs se livrant à leur propre évaluation, appropriations et transformations du cadre en fonction de *perspectives* qui leurs sont propres. Le Chapitre 3 mettra ainsi en lumière les limites des

---

<sup>672</sup> On retrouve ici la distinction définition/interprétation chère à H. Blumer (Blumer (H.), *Op. Cit.*).

<sup>673</sup> L'emploi de ces expressions pose ici problème : en effet, dans chaque cas, la performance observée est constitutive de ce que l'on définit comme le territoire basque, médocain ou haut-saintongeais.

stratégies politiques des entrepreneurs de l'action publique ainsi que leur vulnérabilité aux multiples transformations dont le cadre est l'objet.

## CHAPITRE 2

### LE RECADRAGE DE SITUATIONS

### LOCALISÉES : ENTREPRENEURS DE L'ACTION PUBLIQUE ET FABRICATIONS POLITIQUES

---

Dans chacun des sites d'enquête, nous avons pu observer le travail d'acteurs locaux, qui avec l'aide d'experts, introduisaient localement de nouvelles valeurs et de nouvelles normes d'action publique. Cependant, l'enjeu de ces processus de recadrage ne peut être circonscrit à la définition d'une action publique : ce qui se joue alors, au yeux de ces entrepreneurs, c'est également et simultanément la recomposition de l'échange politique local.

En Médoc, il s'agit pour des « grands » élus en place de renouveler et d'étendre leur leadership en se saisissant de la grammaire pour (tenter de) modifier les bases spatiales et symboliques sur lesquelles les « petits » élus et les acteurs sociaux pensent leur relation aux « grands » (de fait, la grammaire offre une nouvelle définition de la grandeur de l' élu et des rapports d'échange qu'il peut tisser avec les « petits »).

En Haute-Saintonge, à l'inverse du Médoc où l'on voit des élus investir l'expertise en développement local, on observe un expert qui investit le politique, construisant sur cette seule ressource une relation d'échange stable qui lui a permis de s'engager avec succès dans une carrière d' élu local.

En Pays Basque, l'enjeu est plutôt de construire un échange autour de l'action publique entre l'Etat et des mouvements contestataires qui réclament, pour les plus virulents, l'indépendance du Pays Basque. Il s'agit ainsi de créer les conditions propices à une « domestication des opposants »<sup>674</sup> en leur offrant la possibilité d'intervenir dans la prise de décision sans céder sur leurs revendications de fond.

---

<sup>674</sup> Hirschman (A.), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.

Dans chacun de ces cas, nous insisterons volontiers sur les intentions qui guident les recadrages, ainsi que sur la capacité du cadre nouveau à rencontrer des attentes localisées (et donc à susciter des *engagements*). Ceci ne doit cependant pas masquer que la manière dont les récepteurs investissent le cadre introduit des effets qui ne sont pas recherchés par les entrepreneurs de l'action publique (cf. chapitre 3).

## Section 1

# Des leaders en quête d'expertise : les enjeux de la socialisation des notables<sup>675</sup> au cadre du développement territorial en Médoc

---

En Médoc, la Grammaire du Développement a d'abord été mobilisée, en 1996, par le leader de la droite médocaine X. Pintat qui a créé, en réponse à l'incitation des institutions offeuses de politiques de développement (et en particulier à la politique de Pays lancée par C. Pasqua), le SMIDEM (Syndicat Mixte pour le Développement du Médoc). X. Pintat a été le député de la 5ème circonscription de Gironde, circonscription qui couvre l'ensemble du territoire médocain (i.e. les 57 communes que X. Pintat veut intégrer à son SMIDEM<sup>676</sup>) de 1993 à 1997 avant de perdre son siège aux législatives de 1997. Il est depuis septembre 1998 l'un de sénateurs (UMP) de la Gironde ; il est également le créateur et le président, depuis 1992, de la Communauté de communes de la Pointe du Médoc, structure intercommunale axée sur le développement économique de onze communes du Nord du Médoc. Enfin, il occupe depuis 1990 le poste de maire de Soulac, une des communes les plus peuplées du Nord-Médoc<sup>677</sup> avec ses 3000 habitants. Le lancement du SMIDEM s'inscrit dans la continuité d'une carrière politique dont la légitimation s'ancre, à la fois de manière traditionnelle, dans l'enracinement local, l'inscription dans une « lignée politique » qui lui permet

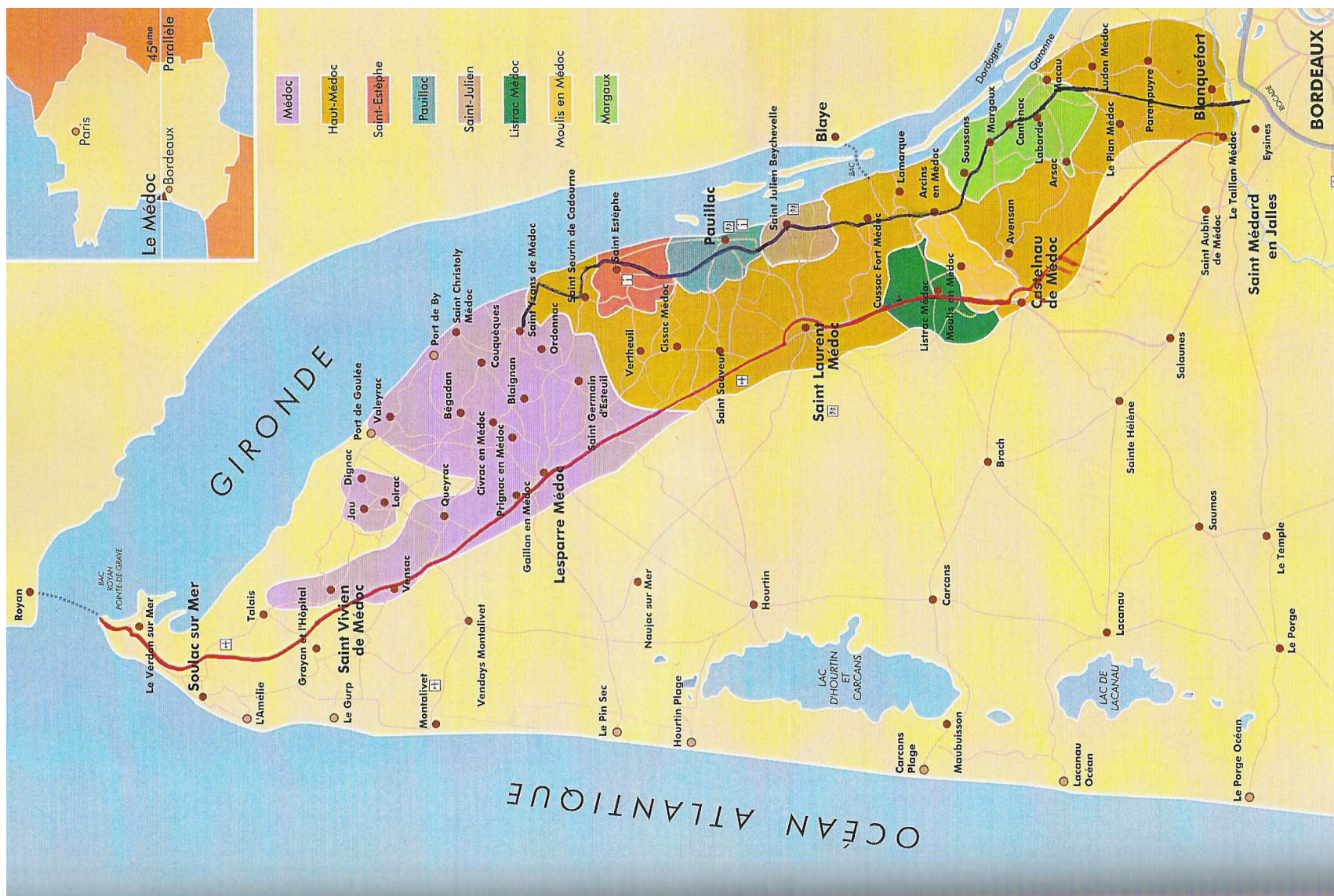
---

<sup>675</sup> Mabileau (A.), « Les héritiers des notables » in *Pouvoirs*, 49, 1989.

<sup>676</sup> De fait, le territoire du Médoc défini par l'Agence de Développement du Conseil Général correspond à une seule et même circonscription.

<sup>677</sup> Signalons également que X. Pintat a été conseiller général de 1988 à 2001 et Conseiller Régional de 1992 à 1993.

Source : Noverraz, (M.), *L'intercommunalité en Médoc*, Bordeaux, CERVL, 1997



Carte 1 : Carte et situation du Médoc

d'exploiter un « patrimoine politique »<sup>678</sup> et dans l'entretien de réseaux notabiliaires<sup>679</sup>, et de manière innovante, dans l'animation, le partenariat et le développement local (le SMIDEM reprend à l'échelle du Médoc entier la logique « développementaliste » suivie à l'échelle du Nord-Médoc<sup>680</sup>).

Cependant, en réponse à la démarche lancée par X. Pintat, a surgi très rapidement une démarche concurrente sous la forme d'une association dénommée ASDEM (l'Association pour le Développement Economique du Médoc). A l'origine de cette association, on retrouve P. Brana, le leader de la gauche médocaine, qui avait battu son rival X. Pintat aux législatives de 1997, après lui avoir cédé ce même poste en 1993<sup>681</sup>. Cet élu est à l'époque<sup>682</sup> à la fois le leader du PS médocain, le député du Médoc et le maire de la commune la plus peuplée de ce territoire : Eysines (19 000 habitants), commune du Sud du Médoc qui fait également partie de la CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux). De par leurs mandats locaux, les deux leaders sont connectés à des problématiques et des intérêts différents : ceux du Médoc rural en voie de dépeuplement d'un côté (la pointe du Médoc), ceux du Médoc urbain ou rurbain de l'autre, situé dans la sphère d'influence de Bordeaux.

Chaque camp politique possédait donc sa propre organisation : leur composition respective reflétait, à quelques exceptions près, la bipolarisation du champ politique avec, du côté du SMIDEM, l'ensemble des communes contrôlées par la droite, et du

---

<sup>678</sup> X. Pintat est le fils d'un ancien député et leader de la droite médocaine (citation). Cette ascendance le dote d'un « patrimoine politique », si on entend par là, à la suite de M. Abélès, « la mémoire des positions politiques qu'ont occupées différents ascendants, mais également un élément idéologique distinctif qui est censé se transmettre dans une parentèle [en l'occurrence l'appartenance à la droite] ». Ce patrimoine rend le candidat immédiatement identifiable aux électeurs locaux et lui permet de construire son éligibilité sur l'héritage d'une lignée. Cependant, « être doté d'un tel patrimoine n'est évidemment pas une assurance de réussite. Il s'agit d'être suffisamment habile pour l'utiliser à bon escient, voire le faire fructifier dans la compétition politique » (cf. Abélès (M.), *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989, p. 33).

<sup>679</sup> Cf. Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977 et Crozier (M.), Thoenig (J.-C.), « La régulation des systèmes organisés complexes », in *Revue française de Sociologie*, 1, 1975.

<sup>680</sup> Ainsi le site Internet personnel de X. Pintat insiste sur son attachement à la cause du développement, sa volonté d'innovation, son penchant naturel pour la concertation, ses capacités d'animation mises au service de l'intercommunalité : « Cet attachement aux territoires et à leur développement, il l'a notamment traduit en s'engageant résolument dans l'intercommunalité. C'est ainsi qu'est né en 1992 le district de la pointe du Médoc (transformé dès le 1er janvier 2002 en Communauté de communes à taxe professionnelle unique), suivi en 1996 par le Syndicat Mixte pour le Développement Economique du Médoc destiné à porter le « Pays Médoc » anticipant, tour à tour, deux grandes étapes législatives sur l'aménagement du territoire [...]. C'est en fédérateur qu'il a toujours exercé les responsabilités politiques qui lui ont été confiées. Cette capacité à rassembler les hommes, à se faire apprécier d'eux, alliée à la volonté de fédérer les structures, l'ont conduit à présider deux établissements intercommunaux d'ampleur départementale : le Syndicat Départemental d'Energie Electrique de la Gironde (SDEEG) depuis 1990 et le Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale (CDG-33) de 1995 à 2001 » (source : [http://www.senat.fr/senateurs/pintat\\_xavier/ligne/ligne.html](http://www.senat.fr/senateurs/pintat_xavier/ligne/ligne.html)).

<sup>681</sup> P. Brana avait donc été député de 1988 à 1993.

<sup>682</sup> Depuis, 2002, P. Brana n'est plus député du Médoc, battu par un jeune élu de l'UMP.

côté de l'ASDEM, les élus de gauche<sup>683</sup>. La concurrence entre ces structures ne pouvait d'ailleurs se comprendre qu'à la lueur de la compétition politique qui oppose les deux hommes et leurs camps respectifs : les deux organisations proposaient en effet la même plate-forme symbolique à leurs adhérents, articulée autour des mêmes valeurs (le développement, la promotion de l'identité médocaine) et des mêmes principes (l'animation, la participation, la projection). Mobilisant toutes deux la Grammaire du Développement, les deux organisations s'accordaient pour faire du « désenclavement » la clef du développement du Médoc.

Les divergences ne portaient donc pas sur le sens ou la justification de l'action collective mais plutôt sur sa portée et ses conséquences politiques. D'ailleurs la résolution de ce conflit via la création d'une structure unique en 2000 (le Syndicat du Pays Médoc) afin de se conformer aux souhaits du Conseil Général et du Conseil Régional, est passée par une négociation dont l'enjeu a été la répartition des postes entre les différents camps : X. Pintat devenant Président du Syndicat et chapeautant les commissions d'élus réunies sur des sujets d'action publique transversaux (comme le désenclavement) et P. Brana se voyant accorder la présidence du futur Conseil de Développement, censé réunir des représentants des « forces vives » du Médoc. Cette forme de « spoil system », négociée sur une logique de donnant-donnant, s'étend également aux commissions thématiques d'élus où l'équilibre droite/gauche est strictement respecté (avec une répartition 50/50 entre droite et gauche).

Il semble donc que le cadre du développement territorial constituait un enjeu politique puisque chacune des deux organisations revendiquait le monopole de son usage. Il s'agit donc de comprendre quel enjeu politique (au sens de *politics*, d'affrontement politique) peut revêtir la grammaire du « développement territorial », conçue pour donner sens et forme à des partenariats tournés vers l'action publique (*policy*). Nous dirons, pour répondre à cette interrogation, que ce qui était en jeu, c'était moins la question du développement du Médoc (sur laquelle, à un certain niveau de

---

<sup>683</sup> « Il y a eu des oppositions, des oppositions Droite/Gauche. [...] D'après ce que j'ai cru comprendre à l'origine c'était Monsieur Pintat qui était maire de Soulac et député à ce moment là qui a voulu le monter [le Pays Médoc]. Après il y a eu Monsieur Brana qui a été député après monsieur Pintat ... Ils se sont tiré dans les pattes » (extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 22/02/2000) ; « On a constitué le SMIDEM et aussitôt la politique étant ce qu'elle est en France, les gens de gauche, et pour ne pas le nommer le député Brana ont fait en sorte de constituer de suite une contre-association [...]. On s'est bagarrés pendant deux, trois ans à se contrer systématiquement. Et tout le monde a rigolé, quand les médocains se pointaient quelque part, tout le monde rigolait » (Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 29/02/2000) ; « les gens sont sectaires, on le voit bien avec la création du Pays Médoc, le SMIDEM et l'ASDEM il a suffi que les gens de droite aient fait le SMIDEM pour que la gauche fasse l'ASDEM » (extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 8/03/2000).



généralité<sup>684</sup>, tout le monde est d'accord) que le changement du cadre, au sens goffmanien, dans lequel se pense et se déroule l'échange politique. Ces considérations nous amèneront à mettre en avant la notion de leadership transformationnel, opposée à celle de leadership transactionnel, en ce qu'elle nous permettra d'éclairer la manière dont le cadre du développement peut constituer aux yeux des deux leaders une ressource politique qu'ils se disputent, autrement dit au sens de M. Crozier et E. Friedberg un enjeu<sup>685</sup>. Nous montrerons ensuite en détail comment cette ressource est mobilisée au cours d'une performance qui met en forme une relation d'échange nouvelle entre leaders et followers.

## Sous-section 1

### Le recadrage de l'échange politique

---

Nous nous intéresserons ici aux relations d'échange qui se nouent, ou du moins que certains élus tentent de nouer, avec d'autres élus et avec des acteurs sociaux. Cependant, comme nous l'avons déjà fait remarquer<sup>686</sup>, notre conception de l'échange politique ne met pas l'accent sur la reproduction d'un équilibre, faisant alors de l'échange le mécanisme régulateur d'un système politico-social stable. Plutôt que de voir dans l'échange politique un mécanisme autonome, nous le croyons influencé par les répertoires de justification et de légitimation que les acteurs selon les cas créent ou actualisent. Autrement dit, l'échange politique tel que nous le concevons est moins proche de celui des économistes libéraux que du modèle du don/contre don au sens où il s'inscrit dans des institutions du sens qui lui donnent une forme et une légitimité<sup>687</sup>. Loin d'être stable, l'échange politique est sujet à des évolutions liées à des processus symboliques d'apprentissage<sup>688</sup>.

---

<sup>684</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.* Nous verrons *infra* que cet accord général cache toute une série de désaccords particuliers cf. Strauss (A.), *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992.

<sup>685</sup> Rappelons ici que : « L'enjeu peut [...] se repréciser comme un moyen dont plusieurs acteurs ont simultanément besoin pour poursuivre chacun sa stratégie particulière et pour la maîtrise duquel il y aura donc compétition » (Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 81).

<sup>686</sup> Cf. l'introduction de cette thèse.

<sup>687</sup> Sur ce point cf. Descombes (V.), *Les institutions du sens*, Paris, Ed. de Minuit, 1996, pp. 237-266 et également Caillé (A.), *Critique de la raison utilitaire. Manifeste du Mauss*, Paris, La Découverte, 2003.

<sup>688</sup> Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 175.

Le cas du Médoc nous permet d'analyser ce type d'évolution : du point de vue des deux leaders médocains, la GDT représente une opportunité de modifier, à leur avantage, les bases cognitives et normatives de la transaction politico-sociale sur lesquelles ils construisent à la fois leur pouvoir et leur légitimité. Utilisant les catégories dessinées par J. Burns, on dira que nous sommes dans une situation de « leadership transformateur », nos deux leaders tentant de modifier les conditions symboliques de l'échange politique, par opposition aux situations de « leadership transactionnel », où les leaders se contentent d'exploiter les conditions de l'échange politique telles qu'elles apparaissent dans une situation donnée<sup>689</sup>.

## Paragraphe 1

### Cadre du développement et recadrage de la situation

---

En Médoc, la GDT sert de support à une opération de recadrage au cours de laquelle deux leaders, par l'entremise d'experts-animateurs, proposent à des élus et à des représentants de groupes sociaux un nouveau cadre d'interprétation de la réalité locale, cadre qui est porteur de nouvelles façons de penser les problèmes locaux et de faire l'action publique. Pour désigner les situations où un acteur politique tente de modifier le cadre dans lequel se conçoit la relation de représentation (représentant/représenté), J. Burns utilise la notion de « leadership transformateur » (*transforming leadership*). Par transformation, J. Burns désigne un changement de cadre (un recadrage) et non pas, au sens goffmanien, les multiples dérivations possibles à partir d'un même cadre. De fait, la distinction que nous opérons entre recadrage (passage d'un cadre à un autre) et transformation au sein d'un même cadre nous amènera, afin d'éviter toute confusion, à parler de « leadership de recadrage » plutôt que de « leadership transformationnel ».

J. Burns distingue deux types de « leadership transformationnel » (ou de leadership de recadrage) : le « leadership héroïque », où le leader, répondant à des besoins émotionnels intenses en terme de sécurité psychologique en période de crise, bénéficie d'une « remise de soi » qui lui permet d'imposer son interprétation de la situation ; et le « leadership idéologique », où le leader propose un schéma d'interprétation cohérent de la réalité qui aide les acteurs sociaux à comprendre leur situation et le monde complexe dans lequel ils vivent. Bien évidemment, le cas que nous étudions, où se trouve mobilisé un cadre d'interprétation de la réalité fortement cohérent

---

<sup>689</sup> Burns (J.), *Leadership*, New York, Harper et Row, 1975 et Burns (J.), *Transforming leadership*, New York, Grove Press, 2003. Voir également, Braud (P.), *Sociologie politique*, Paris, L.G. D. J., 1994.

que les deux leaders, aidés d'experts, cherchent à diffuser et à enseigner, appartient à la seconde catégorie.

Dans ce deuxième type de leadership de recadrage, les « suiveurs » (followers) ne se contentent pas de s'en remettre à un leader à qui ils vouent une confiance aveugle (leadership héroïque), ils investissent intellectuellement des cadres d'interprétation qui leur semblent plausibles, cohérents et justes<sup>690</sup>. De fait, si dans ce type de relation, le leader propose et diffuse des schèmes d'interprétation de la réalité qui permettent aux suiveurs de (re)cadrer la situation autour de valeurs, de principes, de normes qui établissent des priorités d'action et des hiérarchies entre les acteurs (du plus grand au plus petit), le succès de la socialisation<sup>691</sup> aux représentations nouvelles dépend à la fois de leur capacité à apparaître comme vraies (ou crédibles) aux yeux des suiveurs (l'appui sur une labellisation scientifique peut être alors d'un grand secours) et de leur capacité à susciter un intérêt chez eux en s'appuyant sur des expériences, des préférences et des aspirations pré-existantes, explicites ou latentes. Comme le fait remarquer R. Boudon, les jugements individuels sur la vérité des idées et sur leur intérêt reposent sur deux mécanismes sociaux différents : la confiance en l'autorité réputée compétente en ce qui concerne la véracité, les effets de position et de disposition en ce qui concerne l'intérêt (« Si nous avons tendance à exiger d'une théorie que nous jugeons intéressante qu'elle soit vraie, c'est par des moyens différents que nous lui accordons chacun de ces deux attributs. Bien souvent, nous nous reposons sur le principe d'autorité pour accepter telle théorie pour vraie. Mais c'est par nous-même que nous la jugeons intéressante ou non. Nous consentons aisément à nous en remettre à autrui s'agissant de la véracité de telle théorie, mais nous nous faisons plutôt confiance à nous-mêmes s'agissant de son intérêt »<sup>692</sup>). La caution experte et scientifique des spécialistes du développement, ajoutée à la reconnaissance par des autorités publiques (Etat, Collectivités locales, Europe) des dispositifs d'action mis en place, valide le cadre, le fait apparaître comme fiable aux yeux des petits élus et des représentants des groupes sociaux. Ces « effets d'autorité » doivent se conjuguer à des « effets de situation » pour générer de l'engagement : en effet, les représentations proposées « doivent répondre positivement à

---

<sup>690</sup> L'acceptation d'un cadre d'interprétation est en effet aussi question de *valeurs* : « un groupe spécifique [...] peut [...], de par la position sociale de ses membres, être attiré par certaines théories : il suffit pour cela que la théorie confirme les valeurs communes que les membres du groupe tendent à partager en raison de leur position sociale commune » (cf. Boudon (R.), *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986, p. 176.

<sup>691</sup> Celle-ci apparaît alors moins comme un formatage que comme un processus d'apprentissage.

<sup>692</sup> Boudon (R.), *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986.

des aspirations explicites ou latentes des gouvernés »<sup>693</sup>. Dans le cas du Médoc, le cadre répond à la fois : a) au sentiment d'impuissance (ou au désir d'action contrarié) des élus des communes rurales et des représentants de certains groupes socioéconomiques face aux difficultés économiques sérieuses qui frappent leur commune, leur canton ou leur filière et b) à un sentiment d'appartenance à une communauté médocaine à la fois très fort et très ambivalent (ce sentiment est vu comme une des causes des problèmes de développement, en ce qu'il génèrerait un « repli sur soi » de la communauté). Nous verrons cependant, quand nous nous intéresserons de plus près aux groupes socioéconomiques, que ces sentiments d'impuissance et d'identité ne sont pas uniformément partagés, l'évaluation de la pertinence du cadre variant en fonction des conditions de réception (et donc d'effets de situation ou de perspective) qui sont loin d'être homogènes ; mais, pour l'instant, nous nous consacrerons aux « petits » élus médocains chez qui la réception du cadre a été très massivement positive.

D'autre part, le cadre du développement, s'il peut répondre à des aspirations, contribue également à « modifier ces aspirations, faisant naître de nouvelles exigences »<sup>694</sup>. De fait, dans le « leadership idéologique », des aspirations et des expériences se voient accorder un sens nouveau au cours d'une opération de « transcodage »<sup>695</sup> ou de « traduction »<sup>696</sup> dans une grammaire cognitive et normative nouvelle. En effet, ces langages (doctrines politiques, idéologies partisans, etc.) ouvrent des « perspectives interprétatives »<sup>697</sup> à travers lesquelles les gouvernés peuvent : a) identifier les causes sociales et politiques des difficultés individuelles dans lesquelles ils sont plongés ainsi que les mesures à prendre pour y remédier ; b) distinguer leurs alliés de leurs ennemis (identifier son camp, son groupe d'appartenance, son *collectif* de rattachement) ; c) reconnaître les compétences et qualités nécessaires à l'exercice du gouvernement (définition d'une échelle de grandeur qui détermine le profil de l'éligible). L'apparition de tels langages, pour peu qu'ils puissent s'appuyer sur un principe d'autorité (par exemple, une caution scientifique) et qu'ils entrent en résonance avec des difficultés subjectivement ressenties en situation, peut engendrer une modification de la structure des attentes sociales : certains groupes sociaux projettent alors leurs attentes et leurs expériences dans l'horizon interprétatif proposé, ce qui leur permet de les (ré)interpréter. Ainsi, dans les années 50, la capacité du PCF à

<sup>693</sup> Braud (P.), *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 394. Sur ce point cf. également Edelman (M.), *Political language*, New York, Academic Press, 1977, p. 126 et suivantes.

<sup>694</sup> Braud (P.), *Ibid.*, 1994, p. 394.

<sup>695</sup> Lascoumes (P.), *L'Ecopouvoir*, Paris, la Découverte, 1994.

<sup>696</sup> Callon (M.), « Eléments pour une sociologie de la traduction » in *L'Année Sociologique*, 1986

<sup>697</sup> Honneth (A.), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Ed. du Cerf, 2000

mobiliser des soutiens découlait pour partie<sup>698</sup> de ce type d'intégration symbolique : les difficultés quotidiennes des ouvriers, vécues sur le plan individuel, étaient interprétées, via le cadre marxiste, comme des symptômes ou des effets d'une lutte sociale plus large entre la « classe ouvrière » et les « capitalistes », soudant le camp ainsi symboliquement constitué derrière la direction du PCF, organe de la lutte de la classe ouvrière. De la même manière, le cadre du développement territorial fait apparaître les difficultés économiques auxquelles les élus et certains groupes socioéconomiques locaux sont confrontés non seulement comme des « malheurs » frappant telle ou telle commune ou tel ou tel secteur mais comme des illustrations de problèmes communs qui se posent à l'échelle du territoire : l'isolement du Médoc, l'absence de solidarité transversale (le corporatisme), la dispersion des efforts publics (la fragmentation). Le cadre dessine également une solution face à l'impuissance individuelle dans l'action publique sous la forme de la *mise en réseau*, du *partenariat* à l'échelle du territoire médocain, créant une attente nouvelle en terme de construction de projet et d'animation. Le cadre, en mettant en avant la constitution d'un projet de développement en tant que forme d'expression du bien commun territorial, modifie la définition du rôle du « grand élu » face aux « petits » (petits élus, représentés) : on attend alors du leader qu'il facilite l'émergence du projet commun (*animation*) puis qu'il le porte, le défende, l'incarne auprès des partenaires extérieurs (*connexion*). De plus, l'actualisation du cadre, en construisant une cause territoriale, délimite également le collectif qui soutient la mobilisation en s'appuyant non seulement sur la mise en avant de problèmes communs (qui, simultanément, rapprochent les médocains et les distinguent des autres) mais également sur le recadrage d'un sentiment d'appartenance : en conciliant identité et économie, elle réconcilie les médocains avec leur appartenance, faisant émerger des attentes nouvelles de politiques publiques valorisant économiquement les spécificités du territoire médocain.

Le cadre du développement permet donc aux deux leaders de faire apparaître simultanément un horizon de justice (une forme de bien commun) avec des valeurs de référence pour juger, des motifs de revendication, des normes à suivre (l'ouverture, la transversalité, l'animation, etc.) et un collectif qui s'appuie sur des représentations communalisantes<sup>699</sup> mettant en scène l'identité locale. Pour autant, on ne peut pas dire

---

<sup>698</sup> Il ne s'agit pas ici en effet de nier le rôle de rétributions matérielles dans le militantisme mais plutôt de compléter l'approche utilitariste par une étude des effets du symbolique sur l'engagement (Cf. introduction).

<sup>699</sup> Nous faisons ici allusion à la distinction classique entre *communalisation* et *sociation* posée par M. Weber : ce dernier appelle *communalisation* « une relation sociale lorsque, et tant que, la disposition de l'activité sociale se fonde - dans le cas particulier en moyenne ou dans le type pur - sur le sentiment

ici que cette nouvelle définition du rôle de leader (le *leader animateur*) se substitue totalement à la définition ancienne, nous sommes plutôt dans des logiques *d'accumulation*. En effet, ces « grands » élus entendent désormais combiner leur légitimité traditionnelle, basée à la fois sur l'ancrage local (le fait d'être connu et reconnu localement) et l'engagement dans des réseaux notabiliaires qui leur permettent de relayer les attentes vers l'extérieur avec la légitimité de l'élus animateur, basée sur une capacité à impulser des négociations, à les encadrer et à générer de la mise en projet. Cette combinaison est favorisée par la GDT elle-même, qui, parce qu'elle est construite autour de la valorisation de la forme « réseau », permet aux notables de réinvestir les ressources réticulaires liées à la notabilité dans la construction de leur légitimité nouvelle : les réseaux du notable deviennent dans cette optique des capacités de médiation qu'il peut mettre au service de la constitution du partenariat et de la mise en oeuvre du projet. Le notable s'impose ainsi comme un « relais » vers le social dans lequel il est enraciné (connexion aux milieux sociaux) et vers les institutions extérieures auxquelles il est lié (soit parce qu'il y siège, soit parce qu'il y connaît des gens bien placés). Le cadre lié au motif du développement n'est donc pas uniquement, comme l'a noté M. Abélès<sup>700</sup>, une ressource légitimante mobilisée par des hommes politiques nouveaux, des « outsiders » qui recourent à cette offre de « transformation » pour pallier un déficit de réticularité locale et partisane et construire ainsi un leadership nouveau. Il apparaît également comme une opportunité que les élus en place, inscrits dans une réticularité traditionnelle, saisissent pour renforcer, étendre un leadership existant, ajoutant une nouvelle forme de légitimation à leur registre, et ce avec d'autant plus de facilité que la nouvelle définition de la situation leur permet de valoriser, de manière nouvelle, certaines des ressources dont ils disposent. On assiste ainsi en Médoc non pas à un renouvellement du personnel politique mais bien à une « socialisation des notables » à une nouvelle forme de légitimation, cumulable et cumulée à des registres plus anciens : on observe alors moins la fin du notabilisme local que sa recomposition. Des notables deviennent ainsi des animateurs vers lesquels des petits élus entrepreneurs se tournent plein d'espoir.

---

subjectif (traditionnel ou affectif) des participants d'appartenir à une même communauté » et *sociation* « une relation sociale lorsque, et tant que, la disposition de l'activité sociale se fonde sur un compromis d'intérêts motivé rationnellement (en valeur ou en finalité) ou sur une coordination d'intérêts motivée de la même manière ». Cf. Weber (M.), *Economie et société : tome 1*, Paris, Pocket, 1995, p. 78.

<sup>700</sup> Abélès (M.), *Jours tranquilles en 89 : ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

## Paragraphe 2

## Cadre du développement et transaction politique

Cette opération de recadrage de la situation ne peut se résumer à une entreprise de mobilisation en vue d'une action publique collective s'appuyant sur la production, via la mobilisation de la grammaire, de représentations d'un bien commun territorial (bien commun qui prend la forme réticulaire d'un idéal de connexion, de coopération, de partenariat) et d'une identité collective « new look ». Car cette entreprise d'action publique est aussi indissociablement, bien qu'implicitement, une entreprise politique en ce qu'elle permet, du point de vue des leaders, d'améliorer la lisibilité des attentes sociales (qu'elles soient portées par des représentants de groupes socioéconomiques ou des élus) tout en mobilisant des soutiens au-delà des clivages politiques et sociaux traditionnels. Pour le dire autrement, ces deux élus espèrent par ce recadrage modifier les conditions de l'échange politique (le leadership de recadrage s'oppose au « leadership transactionnel » non pas en ce qu'il ne reposerait pas sur une forme de transaction mais parce que le leader transformateur ne se contente pas d'exploiter les conditions de l'échange telles qu'elles apparaissent dans un contexte donné mais cherche à changer le cadre<sup>701</sup> dans lequel cet échange est pensé afin de l'optimiser).

## a) L'amélioration de la lisibilité des attentes

Le cadre permet d'abord, dans la perspective des élus-entrepreneurs de l'action publique, d'améliorer la lisibilité des attentes sociales. Ceci apparaît très clairement dans l'explication, donnée par un de ces leaders, du partage des tâches entre les deux « grands » élus dans la structure née de la fusion des deux démarches de développement concurrentes : « Si le député, élu au suffrage universel, est président du Conseil de développement, et si le sénateur, élu par les maires, est président du syndicat, c'est parce que ça correspondait à leurs affinités nationales et, disons-le franchement, à leur électoralat. On accuse facilement les élus d'électoralisme mais s'intéresser à ses mandants, s'intéresser à ce qu'ils veulent, [je ne comprends pas] que ce soit classé électoraliste alors qu'on pense qu'un élu ne doit pas se couper de ceux qui l'ont fait... Et bien, il est normal que le sénateur ait une sensibilité qui le porte vers les maires [...] et que le député soit plus attiré vers l'ensemble de la population. Pour un élu national,

<sup>701</sup> Cf. Baraize (F.), Négrier (E.), dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan, 2001 et Braud (P.), *Op. Cit.*, p. 392.

ce qui est important, c'est de tenir le pouls de la population qu'il représente [...] sentir ce qu'ils [les gens] attendent de leurs élus. Tous les moyens sont bons pour sentir ce pouls et le Pays Médoc est un des moyens de garder le contact avec la population que l'on représente »<sup>702</sup>.

On voit bien ici que les deux leaders locaux conçoivent la relation qui les unit à leurs électeurs sur le mode de la transaction, de l'échange politique : de leur point de vue, leur rôle consiste à identifier, à relayer, à satisfaire les attentes de leurs représentés en échange de leur soutien. Le cadre du développement territorial apparaît aux yeux des leaders locaux comme un moyen qui leur permet d'approfondir leur connaissance des attentes localisées, de suivre leurs évolutions. De fait, le cadre, dans la perspective politique des leaders, constitue un outil de « marketing politique » au sens où il est censé leur permettre de mieux cerner la demande qu'ils cherchent à satisfaire, de mieux s'adapter aux conditions de l'échange politique. Il permet ainsi aux leaders de systématiser, de rationaliser leur recherche perpétuelle d'une transaction politique fructueuse. Tout d'abord, le travail des experts (ici, « l'École de l'Excellence Territoriale ») lors du diagnostic territorial permet aux leaders de mieux identifier les différents intérêts sociaux présents dans l'espace médocain. Surtout, en instituant des arènes tels que le Conseil de Développement ou les Commissions d'élus, le cadre crée des *forums* d'action publique où ces intérêts, identifiés par le travail expert, sont amenés à exprimer et clarifier leurs préférences sur des thèmes d'action publique : le cadre, en offrant des espaces d'expression légitime à des acteurs qui sont considérés comme les relais des intérêts locaux (les « petits » élus dans les commissions, les « personnes-ressources » du conseil de développement), contribue à ce que ses intérêts deviennent lisibles sur l'horizon de l'action publique territoriale. De fait, le cadre améliore, du point de vue des leaders, la lisibilité de la demande sociale non seulement parce qu'il permet à ces intérêts de s'exprimer en toute légitimité (la GDT reconnaissant la légitimité des intérêts sociaux) mais également parce qu'il pousse les représentants de ces intérêts (élus ou représentants de la société civile) à formuler des attentes claires en terme d'action publique : la cadre contribue ainsi à transformer des attentes sociales vagues, générales et confuses en des attentes précises et détaillées.

Il est donc clair que l'appropriation du cadre partenarial par les deux leaders politiques locaux s'inscrit dans la continuité d'une appréhension transactionnelle de l'exécution de leur rôle social. De ce point de vue, la mobilisation de la GDT ne constitue pas une rupture avec le notabilisme, basé sur la capacité des « grands » élus à

---

<sup>702</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 7/07/2000.



relayer les attentes localisées vers les centres de décision extérieurs, mais plutôt la manifestation de la socialisation des notables<sup>703</sup> locaux à une nouvelle forme d'échange. Le cadre nouveau est saisi par les leaders comme « un des moyens »<sup>704</sup>, autrement dit un moyen parmi d'autres, d'identifier puis de relayer ces attentes : les pratiques anciennes, au tour plus informel, (contact direct avec les représentés dans les permanences, immersion dans les réseaux locaux, connexion partisane et interpersonnelle à des décideurs extérieurs, cumul des mandats, etc.) ne sont pas pour autant abandonnées (l'élue présente alors deux « faces »<sup>705</sup>, l'une novatrice et l'autre traditionnelle).

#### b) Extension de l'échange et conciliation des attentes

A travers la proposition de ce cadre partenarial, qui fait de la recherche de consensus par le dialogue social une norme, les deux leaders entendaient également mobiliser des soutiens par-delà les clivages partisans et les clivages socioéconomiques qui structurent classiquement l'échange politique local. De par son caractère transversal, intercantonal, le cadre permet aux leaders d'espérer étendre leur zone d'échange politique au-delà de ses frontières spatiales, sociales et politiques traditionnelles en mobilisant des acteurs de secteurs économiques avec lesquels ils n'étaient jamais entrés en contact, en se créant des réseaux parmi des élus du camp politique opposé, en sortant de leur zone d'influence privilégiée (les cantons ruraux du Nord Médoc pour l'un, le Médoc urbain du Sud pour l'autre). En ce qu'il dote la recherche de partenariat, de compromis, de consensus, de transversalité d'une valeur intrinsèque (en tant qu'elle est censée favoriser le financement des programmes - la *transversalité* - et l'émergence d'idées nouvelles par la découverte de *complémentarités*), le cadre du développement légitime totalement ces stratégies « attrape-tout ». Le cadre permet ainsi à ces acteurs politiques de tenter, en toute légitimité, de concilier des intérêts qui autrefois apparaissaient inconciliables en invoquant des représentations collectives légitimantes produites grâce à la grammaire (la lutte contre l'enclavement spatial, la fragmentation des forces politiques et sociales, la valorisation de l'identité médocaine).

Ces considérations nous permettent de comprendre en quoi le cadre constitue un enjeu politique qui dépasse la simple amélioration de la lisibilité des attentes : le cadre apparaît également aux yeux des leaders comme un instrument d'extension de l'échange

<sup>703</sup> Mabileau (A.), *Op. Cit.*, 1989.

<sup>704</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 7/07/2000.

<sup>705</sup> Goffman (E.), *La mise en scène de la vie quotidienne (T.1 : La présentation de soi)*, Paris, Ed. de Minuit, 1973.

et de conciliation des attentes dans une stratégie de maximisation des soutiens. Il permet en effet de proposer à des groupes d'intérêts très divers et à des élus de tout bord un cadre cognitif et normatif dans lequel ils sont invités et incités, au nom de valeurs collectives transcendantes qui légitiment la démarche, à construire et à formuler des attentes en terme d'action publique, attentes qui serviront de base à la composition d'un compromis politique spatial (le projet transversal). En effet, le cadre du développement fait apparaître ce compromis comme nécessaire : les intérêts communaux ou sectoriels, afin d'accéder aux ressources offertes par l'action publique, n'ont d'autre choix que de collaborer à la construction d'un projet local, autrement dit de donner une forme recevable à leurs revendications en les intégrant à un processus de production de croyances collectives sur le territoire et son devenir. Le recadrage permet simultanément une différenciation, une lisibilité accrue des attentes et leur conciliation : comme le note J-P Gaudin, les apprentissages liés aux nouvelles formes de transaction politique s'accompagnent d'un double mouvement « celui où la reconnaissance d'intérêts sociaux contribue à ce qu'ils se construisent, se différencient et deviennent lisibles, et celui, en retour, où les intérêts ont besoin de se grandir à travers la production et la naturalisation de croyances collectives, au-delà des positions défensives et des utilités immédiates »<sup>706</sup>.

### c) Le cadre du développement comme enjeu politique

La Grammaire du Développement constitue donc un moyen ou une ressource mobilisable dans une stratégie visant à instituer, c'est-à-dire à légitimer et donc à stabiliser<sup>707</sup>, un arrangement mutuel dans lequel un « grand » élu associe à la définition d'une politique publique des « petits » élus et des acteurs sociaux qui lui servent de relais (à même de faire remonter des informations, des attentes) dans les secteurs ou les zones que ces acteurs représentent. Il s'agit de créer les conditions d'une *transaction politique fructueuse* à l'échelle du territoire : en identifiant et en reconnaissant, par le biais d'un travail expert, la présence et la légitimité de groupes d'intérêts représentés par des élus ou des acteurs sociaux « partenaires », chacun de ces deux « grands élus » entend amener ces groupes à définir et à construire des attentes lisibles sur l'horizon d'une politique publique de développement territorial, la satisfaction de ces attentes, via

<sup>706</sup> Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>707</sup> Douglas (M.), *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte, 1999.

l'inscription d'actions sur l'agenda de la contractualisation, assurant en retour la légitimation du « grand élu ».

Il n'est pas lors étonnant que le cadre du développement ait pu constituer un enjeu politique, autrement dit un moyen<sup>708</sup> que des acteurs se disputent car ils en ont simultanément besoin pour poursuivre leurs propres stratégies d'affirmation politique. Le conflit entre les deux leaders médocains autour de l'appropriation du cadre n'a pu être surmonté, sous la pression du Conseil général et du Conseil régional qui souhaitaient un Pays Médoc « unifié », que par la constitution d'un arrangement qui prévoit, comme on l'a vu, une répartition équitable des positions entre les leaders et leurs camps respectifs : seule cette négociation, gouvernée par la logique du « donnant-donnant »<sup>709</sup> a permis l'établissement d'une trêve provisoire<sup>710</sup> dans la concurrence qui leur permet de collaborer (ainsi lors des réunions auxquelles nous avons pu assister, il est explicitement et fréquemment rappelé que nul élu ne pourra revendiquer pour lui - « s'auto-imputer »<sup>711</sup> - les actions projetées collectivement lors de campagnes électorales). Cet arrangement a été grandement favorisé par le succès de X. Pintat aux élections sénatoriales, les deux leaders n'étant plus en concurrence sur le même type de clientèles (les élus pour X. Pintat, la société civile pour P. Brana) : « La conjoncture permet parfois le rapprochement des hommes. Quand on est en compétition électorale, ce n'est pas toujours facile de faire aboutir les dossiers et là il s'est trouvé que P. Brana était élu député et que moi j'étais sénateur »<sup>712</sup>. La loi Voynet, en rendant obligatoire les Conseils de Développement, offrait de plus la possibilité d'une répartition des postes : « la loi Voynet permettait de se retrouver dans une même structure sans que personne ne perde la face »<sup>713</sup>. Cette répartition permet à chacun des leaders de contrôler un forum dans lequel il espère se concilier une nouvelle clientèle (sans pour autant renoncer à l'ancienne grâce aux vertus conciliatrices du cadre, qui fait du *compromis* et de la *transversalité* des normes de recevabilité dans les procédures de financement de l'action publique) en l'amenant à expliciter et à définir ses attentes.

Les pressions, à la fois conjointes et concurrentes, exercées par le Conseil Général et le Conseil Régional en faveur du rapprochement des deux structures ont également joué un rôle dans ce processus. Ainsi, le Conseil Régional, en particulier à

<sup>708</sup> Cf. Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 81.

<sup>709</sup> Cf. infra et Axelrod (R.), *Donnant Donnant*, Paris, Odile Jacob, 1992 ; Strauss (A.), *La trame de la négociation*, Paris, l'Harmattan, 1992.

<sup>710</sup> Comme nous le verrons dans le dernier chapitre, cette trêve a tout d'une paix armée.

<sup>711</sup> Le Bart (C.), *La rhétorique du maire-entrepreneur*, Paris, Pédone, 1992.

<sup>712</sup> Extrait d'un entretien avec X. Pintat réalisé le 21/05/2002.

<sup>713</sup> Extrait d'un entretien avec P. Brana réalisé le 7/07/2000.

travers la constitution d'un réseau d'expertise (dénommé « Pays et Quartiers d'Aquitaine »<sup>714</sup>), chargé de faire circuler les compétences et les expériences entre les différents « territoires de projet » aquitains, a largement incité et aidé à la constitution de pays sur tout le territoire aquitain : il s'agissait de s'approprier ce répertoire d'action et de justification non seulement pour générer de l'action publique mais également afin de légitimer l'institution (en s'accaparant un domaine de compétence), lui trouver des relais (via la constitution de réseaux partenariaux) et des soutiens localisés (dans la société civile, chez les élus locaux, dans les communes et les établissements intercommunaux) et ainsi s'affirmer face aux départements. Le conseil régional se pose alors en concurrent direct du département dans la prise en compte et la médiation des intérêts du local (traditionnellement assurée par les conseillers généraux dans leurs cantons, en tous cas dans les territoires ruraux). L'activation du registre du développement par le Conseil régional va contraindre les Conseils généraux à mobiliser à leur tour cette ressource, à tenter de se l'approprier afin d'éviter d'être à la fois délégitimés (présentés comme « archaïques », « disfonctionnels », « inutiles ») et exclus de l'échange de subventions que l'actualisation de la GDT permet de générer (en particulier autour des Contrats de Plan Etat-Région). Ainsi, le Conseil Général de Gironde a lancé en 1998, avec l'appui de la DATAR, un programme visant à « mailler » le territoire girondin en de multiples pays porteurs de « projets de développements locaux » : le département s'est également doté d'une « Agence du Développement »<sup>715</sup>.

---

<sup>714</sup> La structure « Pays et Quartiers d'Aquitaine » (PQA) est un groupement d'intérêt public (GIP) créé à la fois par le Conseil Régional, le Conseil Economique et Social Régional, par l'Etat, par l'intermédiaire de la préfecture de région et du SGAR et les universités de Bordeaux (Bordeaux 3 et 4, IEP de Bordeaux) et de Pau (Université de Pau et des Pays de l'Adour). Cette structure publique composée de quatre permanents qui offre à des publics variés (chefs de projet des contrats de ville, d'agglomération, de pays, opérateurs associatifs, élus, agents des collectivités territoriales, consultants, représentants de la vie économique et de la société civile) un accès ou une *médiation* à l'expertise en développement local soit sous une forme matérielle (documentation, bulletin de liaison, site Internet,...) soit immatérielles (échanges d'idées et de contact, animation de réseaux, appui méthodologique). L'objectif est alors d'assurer « la circulation des informations et des connaissances [de l'université vers les territoires mais aussi de territoire en territoire] dans le domaine du développement, en proposant une palette d'action, de « ressources » aux acteurs qui animent des projets, des contrats de développement pour les quartiers, les villes, les agglomérations et les pays d'Aquitaine » (extrait d'une brochure de PQA).

<sup>715</sup> Nous rejoignons ici les observations faites par A-C. Douillet : « Les collectivités territoriales, régions et départements sont [...] assez présentes tout au long du processus de formalisation du programme de développement. La politique de pays de l'Etat ayant connu quelques flottements dans son application, régions et départements ont eu plus de facilité à occuper le terrain à travers leurs propres procédures de développement territorial. Nombre de ces collectivités ont, par ailleurs, mis en place des services spécialisés dans le développement territorial : missions territoires, directions des politiques territoriales, services du développement local, etc. sont autant de dénominations possibles pour ces services. Au delà de services « sectoriels » susceptibles de proposer telle ou telle action dans tel ou tel domaine, régions et départements ont ainsi créé des services dont le travail consiste à organiser la concertation autour du développement et à rappeler les principes directeurs des procédures proposées, qu'il s'agisse de la transversalité, de l'importance du diagnostic de territoire, présentant ses forces et ses faiblesses, ou de la nécessité de proposer un projet d'ensemble, articulé autour de quelques objectifs » (Cf. Douillet (A-C),

De fait, la concurrence entre ces deux collectivités locales (volonté du département de s'affirmer alors que la loi dessine un axe pays/région qui remet en cause la légitimité du département, volontés concurrentes de s'accaparer un domaine de compétence nouveau), génère en Médoc une pression conjointe, chacune des deux collectivités incitant à la constitution d'un « territoire de projet » en Médoc.

## Sous-section 2

### Les fondements symboliques de l'échange

---

La capacité des acteurs politiques à maximiser les soutiens locaux en créant des « sociations d'intérêts »<sup>716</sup> derrière leur personne, i.e. leur capacité à produire des effets politiques (au sens de *politics*), dépend donc de la capacité que leur offre la Grammaire du Développement de *mettre en forme* la situation locale à partir des catégories qui permettent dans un même mouvement de définir une identité collective, une cause commune et un mode d'organisation collectif. C'est sur ce processus de mise en forme qui, tout à la fois, fait émerger la nécessité d'un échange transversal et le légitime au nom de la poursuite d'un bien commun par un collectif, que nous aimerions maintenant revenir en détail.

La forme qui est alors donnée à la situation est celle du « territoire en réseau », que nous avons identifié comme la « figure idéale » de la GDT : la situation médocaine est ainsi donnée à saisir en tant qu'elle illustre et exemplifie cette catégorie générale. La thématization de la situation<sup>717</sup> se fait selon deux lignes que l'on peut distinguer analytiquement :

- La *définition d'un collectif* à travers l'actualisation d'une forme de connexion interindividuelle qui articule une série de « je » à un « nous » : ici la forme du « territoire en réseau » permet de définir le Médoc comme le lieu de constitution d'un lien nouveau, d'une identité collective nouvelle, ouverte sur le monde, qui naîtrait de la connexion des multiples réseaux sociaux qui innervent le territoire dans la démarche de projet connexion. La forme « territoire en réseau » fournit à la fois un modèle

---

« Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, n°4, août 2003, p. 601).

<sup>716</sup> Weber (M.), *Economie et Société, T.1*, Paris, Plon, 1995, p. 78.

<sup>717</sup> Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001

d'organisation (des normes d'interaction « partenariales », « en réseau ») et une capacité à penser l'unité du collectif sur la base d'une identité elle-même réticulaire (l'identité « ouverte »).

- La *définition d'une cause commune* à travers l'actualisation d'un standard public, d'une catégorie publiquement reconnue, qui éclaire et agrège une série de difficultés : les topiques de « l'enclavement » et de la « connexion », caractéristiques de la forme « territoire en réseau », permettent de mettre en lumière et en série des difficultés disparates liées aussi bien à la circulation routière, à l'accès au « haut-débit » Internet, qu'aux infrastructures ferroviaires ou portuaires et concernant aussi bien les secteurs du tourisme, de la viticulture ou de la sylviculture. Le territoire médocain « se donne à saisir »<sup>718</sup> en tant qu'il exemplifie une forme générale de rapport problématique à l'extérieur.

Dans les développements suivants, nous essaierons de comprendre comment ces propositions d'identification (à un collectif) et de mobilisation (derrière une cause commune) ont pu rencontrer un certain écho, en particulier chez l'ensemble des élus médocains (écho que nous serons amenés à relativiser dans le chapitre suivant), servant ainsi de *base symbolique* à l'établissement d'un échange politique, ou d'un leadership d'un type nouveau exercé de manière conjointe par les deux leaders locaux.

## Paragraphe 1

### Retour sur la catégorie « territoire-réseau »

---

Pour mieux comprendre la double dimension de cette thématisation ou de cette mise en forme, il est nécessaire de revenir ici brièvement sur la structure de la forme « territoire en réseau » que nous avons décrite en détail au cours de la première partie. D'une part, la notion de « réseau » est associée dans la GDT à celle « d'activité » : le réseau y est défini comme la forme privilégiée selon laquelle les activités humaines « se développent » dans le monde moderne (caractérisé par une « économie de réseaux »). Le terme de réseau désigne ici à la fois une forme d'organisation de l'activité qui se déploient dans des sphères variées (les experts parlent alors de *réseaux familiaux, économiques, touristiques, culturels*) et les supports techniques (nouveaux moyens de communication comme Internet, mais aussi les infrastructures routières, ferroviaires, etc.) dont le développement, en favorisant la connexion des êtres et en abolissant (ou en réduisant) la notion de distance et de durée, bouleverse l'activité humaine (en particulier

---

<sup>718</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 120.

l'activité économique). D'autre part, comme on l'a vu, la notion de « territoire » est associée à la notion « d'identité » : le territoire est le lieu physique (un *espace partagé*) où se dessine, se définit une « identité nouvelle », un « lien social nouveau ». En reliant « territoire » et « réseau », la GDT construit un pont sémantique entre développement de l'activité (sous ses multiples formes) et construction d'une identité constitutive d'une société locale, autrement dit, entre une *cause* et un *collectif*.

Ce pont sémantique est construit sur une *analogie* qui en constitue le ciment symbolique. Nous utilisons ici le concept d'analogie dans le sens que lui donne E. Maranda<sup>719</sup>, qui s'inspire à la fois d'Aristote et des travaux de R. Jakobson<sup>720</sup>. E. Maranda emprunte à Aristote sa conception de l'analogie : toute structure sémantique engageant quatre termes de telle manière que la relation entre le second et le premier est similaire à celle entre le quatrième et le troisième, ce que l'on peut représenter par la formule  $[A/B = C/D]$ , constitue une analogie<sup>721</sup>. E. Maranda mobilise également la distinction chère à Jakobson entre pôle métaphorique et pôle métonymique pour mieux spécifier le type de relation qui se tisse entre les quatre termes de l'analogie. Le procès *métonymique* pose une relation entre deux termes : il s'agit d'une combinaison de deux notions dans un même contexte sémantique (elles apparaissent de manière contiguë dans le discours, d'où le concept de *contiguïté* que Jakobson utilise comme un synonyme de métonymie) ; combinaison qui suggère un lien nécessaire entre ces deux termes (de type, par exemple : contenant/contenu, cause/effet, etc.). La GDT tisse ainsi des relations métonymiques entre « réseau » et « activité » d'une part ; « territoire » et « identité » d'autre part : le réseau est présenté comme le modèle organisationnel et/ou le support de toute activité humaine, et donc comme le modèle le plus « efficace » et « naturel » pour construire un projet (relation de type : moyen de l'action/action) tandis que le territoire est décrit comme le lieu de la construction de l'identité collective (relation de type : espace de l'action/action). Le procès *métaphorique* ne consiste pas en la combinaison ou la mise en relation de deux termes : elle définit une *équivalence* qui permet de substituer une notion à une autre. Il n'est plus question ici d'association mais de substitution, plus question de contiguïté mais de similarité : alors que la métonymie pointe un lien nécessaire (on ne peut pas penser l'un sans l'autre), la métaphore

<sup>719</sup> Cf. Maranda (E.), « The logic of riddles » in Maranda (E.), Maranda (P.), *Structural analysis of oral tradition*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1971, pp. 193-194 et également Turner (V.), *Drama, fields and metaphors : symbolic action in human society*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1974.

<sup>720</sup> Jakobson (R.), *Essais de linguistique générale*, Paris, Editions de Minuit, 1963.

<sup>721</sup> Par exemple il y a une analogie entre la bague et le collier car la relation entre la bague et le doigt est similaire à celle entre le cou et le collier.

implique la possibilité de substituer l'un des termes à l'autre (on peut penser l'un par l'autre). Ce faisant, elle suggère de concevoir une chose dans les termes d'une autre. Ainsi la GDT invite à penser le territoire comme un point ou nœud dans un espace réticulaire, point ou nœud qui se définit par sa relation, ou plus exactement sa connexion à d'autres points, comme on peut le voir à travers certains passages des manuels que nous avons déjà cités, par exemple : « Le territoire est en permanence traversé de flux et d'échanges matériels ou immatériels, avec l'extérieur, et n'existe que par rapport aux autres. L'analyse des réseaux multiples dans lesquels il s'inscrit et qui l'alimentent amène à l'inscrire et à le projeter dans des perspectives plus larges. En ce sens, le territoire doit être conçu comme le morceau d'un tout »<sup>722</sup>. Comme nous l'avons déjà noté, le territoire est donc métaphoriquement assimilé à une forme réticulaire.

Cependant dans une analogie telle que la définit E. Maranda, la métaphore ne fait pas que pointer une « similarité » entre deux termes, elle induit également une « similarité » entre deux relations de « contiguïté ». Nous ne pouvons parler d'analogie au sens aristotélicien que dans la mesure où la GDT définit la relation entre « réseau » et « activité » comme similaire à celle entre « territoire » et « identité collective ». Cette similarité de relation est construite autour de la notion réticulaire de « connexion » : la GDT nous dit à la fois a) que le développement de l'activité, sous toutes ses formes, dépend de la connexion des réseaux socioéconomiques et politiques ainsi que de la connexion aux réseaux de communication ; et b) que le territoire est le lieu de la *connexion* des êtres (et des réseaux dans lesquels ils sont engagés) autour de l'espace vécu et partagé, autrement dit le lieu où se maille le tissu social autour de la définition d'une identité locale ouverte sur le monde (autrement dit le territoire permet de créer de la connexion, du rapprochement, du réseau). La relation qui unit chacun des termes est construite autour de la notion de connexion. On peut exprimer cette analogie, que nous appellerons analogie de la connexion sous la formule suivante :

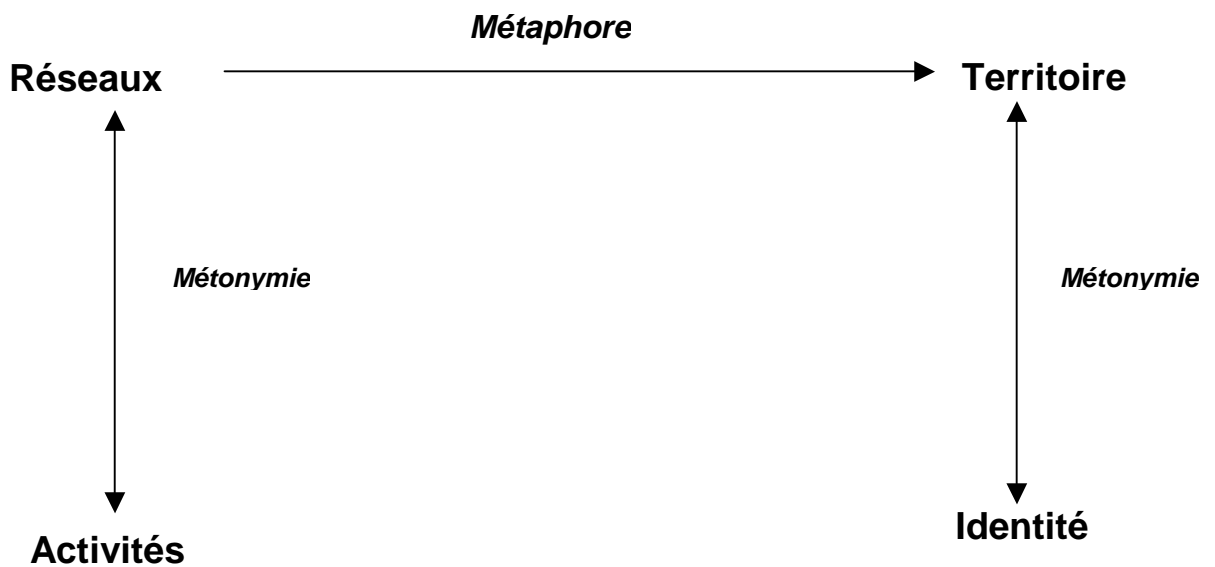
$$[\text{réseaux/activité}] = [\text{territoire/identité collective}]$$

(Où [/] représente les liens métonymiques et [=] le lien métaphorique. Cf. le schéma suivant).

---

<sup>722</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 43.





**Schéma 1 : L'analogie du réseau dans la Grammaire du Développement Territorial**

Chacun de ces quatre termes (réseaux, activité, territoire, identité) constitue ce que V. Turner appelle des « symboles multivocaux »<sup>723</sup> qui permettent d'agréger et de condenser des références contextuelles très variées. Cette analogie constitue une matrice qui permet de mettre en forme ou en sens des situations très différentes en mettant en lumière et en agrégeant certains aspects de la réalité : la rencontre entre sens et référence générant une signification (une interprétation de la situation) et une justification, autrement dit des effets symboliques. Ainsi la forme « territoire en projet » dont nous avons modélisé la structure sous la forme d'une analogie de la connexion, permet *in situ* de définir simultanément le problème que l'action collective vise (le développement de l'activité saisi comme un problème de connexion) et le fondement du collectif qui la porte (la connexion des réseaux sur l'espace partagé comme fondement de l'identité locale, du lien social).

Cette opération symbolique de mise en forme, dans les deux dimensions que nous venons d'évoquer (mise en forme d'un collectif/mise en forme d'un bien commun) apparaît moins comme le reflet d'un changement dans la situation du Médoc que comme le produit de ce que l'on pourrait comparer à un changement de filtre

<sup>723</sup> Turner (V.), *Dramas, fields and metaphors : symbolic action in human society*, Ithaca, Cornell University Press, 1974.

optique<sup>724</sup> : c'est l'appareillage symbolique destiné à interpréter la réalité et à guider l'action publique qui se transforme. Les filtres anciens, qui mettaient l'accent, en terme d'identité collective, sur l'appartenance à la communauté ou, en ce qui concerne l'appréhension des problèmes publics, sur la logique de gestion, l'espace communal ou cantonal, ou encore les « secteurs »<sup>725</sup>, cèdent en effet le pas devant des représentations nouvelles frappées du sceau de l'autorité scientifique des experts du développement ; représentations qui valorisent la logique transversale de projet, les partenariats à l'échelle de territoires multi-cantonnals, et une définition transversale des problèmes publics autour des thématiques de l'ouverture (de l'espace, des esprits), de la communication et de la médiation. C'est l'application de cette grille de lecture que nous avons modélisée sous la forme d'une Grammaire du Développement du Territoire (GDT), qui dote les références anciennes (le Médoc, l'identité médocaine, etc.) d'un sens nouveau et permet d'identifier des problèmes publics (l'enclavement) et leurs causes (manque de connexion, de médiation) ainsi que de donner une forme légitime à l'action (celle d'un projet de territoire). A travers l'imposition du filtre institutionnel<sup>726</sup> émerge une nouvelle définition légitime de la situation et de l'action publique : nous dirons, pour reprendre le vocabulaire de E. Goffman, que la situation est recadrée<sup>727</sup>, autrement dit, « traduite<sup>728</sup> » dans un cadre d'interprétation nouveau.

Ce processus de mise en forme d'un collectif constitue une « mobilisation » en ce qu'elle incite à l'engagement dans un certain type d'action (à savoir l'engagement dans un débat partenarial autour d'un projet d'action) en actualisant des formes publiquement disponibles. Pour la produire, les deux leaders locaux se sont appuyés sur une équipe d'animation locale et des experts extérieurs (l'École de l'Excellence

---

<sup>724</sup> De fait, ce processus s'apparente à la révision de l'histoire, telle que la décrit M. Douglas : « tous les trente ans environ, les manuels scolaires se trouvent périmés. Les révisions nécessaires viennent en partie du progrès scientifique et du travail d'approfondissement des historiens. Mais elles viennent encore plus du fait que ce qui est perçu comme étant la science apparaît peu à peu comme de la religion à l'état pur, ou au contraire comme scandaleusement amoral ; ou bien encore de ce que l'histoire de la dernière décennie correspond à des sentiments politiques désormais incorrects. Certaines formules sont devenues risibles, certains mots vides de sens, et d'autres, au contraire, trop forts, chargés de trop d'aigreur ou de cruauté pour la sensibilité des modernes. Certains noms sont réévalués, et d'autres dévalués, doivent être enlevés. Ce travail de révision ne vise guère à forger une image plus exacte de la réalité. L'image – si l'on peut ainsi appeler ce que produit l'histoire – est tout aussi déformée après qu'avant la révision. Le but de celle-ci est d'adapter les déformations optiques au goût du temps présent » (Douglas (M.), *Op. Cit.*, p. 85).

<sup>725</sup> Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000.

<sup>726</sup> Par institution, il faut entendre ici des institutions du sens ou de la pensée. Cf. Descombes (V.), *Les institutions du sens*, Paris, Ed. de Minuit, 1996 et Douglas (M.), *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte, 1999.

<sup>727</sup> Goffman (E.), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Ed. de Minuit, 1991.

<sup>728</sup> Par traduction, nous entendons un déplacement de sens d'un répertoire social à un autre ou d'une grammaire sociale à une autre afin d'intéresser des acteurs à une action ou de discréditer un adversaire Callon (M.), « Éléments pour une sociologie de la traduction » in *L'Année Sociologique*, 1986 et Lascoumes (P.), *L'Ecopouvoir*, Paris, la Découverte, 1994.

Territoriale). Cette opération symbolique s'est déroulée dans des commissions préparatoires où les élus exprimaient des idées, des attentes, des problèmes que ces experts du développement, mobilisant leur « savoir-faire dans la construction intellectuelle de projet de développement local »<sup>729</sup>, ont agrégé et mis en forme, construisant un discours commun auxquels les élus peuvent « confortablement et fréquemment » se référer pour expliciter et justifier l'action. De fait, le produit de cette performance constitue le ciment symbolique du partenariat : d'une part, parce qu'il dote l'activité dans laquelle les partenaires sont engagés (la construction d'un projet) d'une crédibilité générale en lui donnant une forme légitime, une « bonne forme »<sup>730</sup> qui garantit la recevabilité de l'action (en particulier auprès des « financeurs » extérieurs : département, région, Etat, Europe) ; d'autre part, parce qu'il fournit un substrat commun sur lequel les élus peuvent s'appuyer avec l'assurance qu'à ce niveau, *au moins*, tout le monde est d'accord. Cet accord au niveau symbolique, qui se reflète dans les entretiens que nous avons pu mener, ne doit cependant pas masquer les conflits et les négociations au sein du partenariat qui naissent, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, de divergences chez les récepteurs quant aux effets perlocutoires attendus de *par* la constitution de ce collectif et de cette cause.

Pour autant, nous nous contenterons, dans un premier temps, de nous intéresser à la constitution et à la description de ce ciment symbolique qui signifie et justifie la mise en place d'un débat « partenarial » sur un projet d'action publique en Médoc. Nous décrirons cette opération symbolique comme une dynamique de « publicisation » (construction d'un problème public) et de « collectivisation » (construction d'un collectif) qui « comporte l'actualisation de formes de connexion avec les autres et la convocation de standards publics relatifs aux questions de justice »<sup>731</sup>. Pour clarifier notre propos, nous traiterons séparément ces deux effets symboliques de la performance observée : cependant le lecteur doit garder à l'esprit que la production du collectif « Médoc – territoire de projet » et celle du problème « médocain » constituent deux processus simultanés et étroitement liés (les deux faces d'une même médaille) qui ne peuvent être distingués qu'analytiquement.

<sup>729</sup> Genieys (W.), « Le développement local face à l'Etat. La genèse du « Pays Cathare » », in Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), dir., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 367

<sup>730</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

<sup>731</sup> Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001, p. 108.

## Paragraphe 2

### La construction d'un collectif

---

Les deux « grands élus », qui sont avec les animateurs et les experts extérieurs au cœur de cette performance symbolique, offrent aux autres élus du Médoc des schèmes d'évaluation et d'interprétation de l'environnement qui y font apparaître un « collectif ». Ces schèmes d'interprétation, fournis par la GDT, permettent de définir un intérêt à agir collectivement en actualisant certaines « formes de connexion »<sup>732</sup> avec les autres. Ici, cet intérêt commun, entendu comme ce qui, dans un même mouvement, relie les membres d'un collectif (*inter-esse*<sup>733</sup>) et les sépare de ceux qui en sont exclus (les élus de autres territoires mais aussi ceux qui refusent de « s'investir », se comportant en « notables ») s'articule autour de deux clés d'interprétation : une clé organisationnelle et une clé identitaire.

#### a) La forme partenariale

La clé ou la « forme » organisationnelle proposée par les entrepreneurs associés-rivaux de l'action publique est celle du « partenariat ». Ils justifient la sociation des intérêts locaux derrière leurs deux personnes par l'actualisation de la forme qui dans la GDT est associée à toute activité humaine efficace dans le monde moderne : celle du réseau. Il s'agit d'une application particulière de la métonymie réseaux/activité, constitutive de la matrice analogique de la grammaire : les manuels pointent en effet la nécessité « de créer un réseau de partenariat dont les capacités, les moyens et les savoir-faire réunis permettent de résoudre ensemble des problèmes que chacun des participants ne peut régler qu'avec l'aide des autres »<sup>734</sup>. Cette proposition de mise en forme d'un collectif en « réseau » répond positivement aux aspirations de nombreux « petits » élus, qui souhaitent à la fois développer des actions ayant un impact localisé et préserver leur autonomie politique, financière et institutionnelle.

Tout d'abord, cette offre sémantique répond favorablement au souci des maires et des conseillers généraux de préserver, maintenir « la cohésion du tissu social local »<sup>735</sup> dans leur commune, dans leur canton : cette volonté se traduit en particulier par des actions diverses (lutte contre la fermeture de l'école, mise en place d'une zone

---

<sup>732</sup> Trom (D.), *Ibid.*, 2001.

<sup>733</sup> Latour (B.), *Nous n'avons jamais été modernes : essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1991.

<sup>734</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>735</sup> Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000.

d'activité, construction d'un port de plaisance, aménagement de marais, etc.) visant à trouver des débouchés, des activités aux « jeunes du village » ou du « coin » afin de freiner le dépeuplement (« je veux préserver la vie du bourg »<sup>736</sup>) ou encore, pour les communes proches de Bordeaux, d'éviter la transformation en simples « communes dortoirs ». De fait, ces maires associent leur rôle social, et donc les attentes qui sont associées dans la population à ce rôle<sup>737</sup>, à la défense, par l'action, des intérêts de leur commune, de leur communauté de commune, de leur canton face à des évolutions qui menacent le tissu social local. Les petits élus médocains, dans leur grande majorité, se définissent donc comme des « entrepreneurs »<sup>738</sup> dont la légitimité se mesure à leur capacité à produire de l'action publique qui génère du changement et adapte l'espace communal ou cantonal à un environnement concurrentiel. Cette légitimation « entrepreneuriale », si elle n'est pas nécessairement incompatible avec la justification traditionnelle de l'élu rural en France, qui mobilise plutôt la cité domestique<sup>739</sup> (la commune assimilée à une « maison » que l'élu gère « en bon père de famille », la qualité de « bon élu » - « l'éligibilité » - définie par les relations interpersonnelles qui le lient à la fois aux « grands » élus et à la tradition - l'enracinement local, l'appartenance à une famille connue), détermine, du point de vue des petits élus locaux, une contrainte supplémentaire dans la mesure où, dans leurs représentations des attentes liées à leur rôle, un « bon élu », autrement dit un élu rééligible, se doit *d'agir*, de produire de l'action publique susceptible de transformer la réalité. Cependant, l'exécution de ce rôle d'entrepreneur ne va pas sans difficultés, et les élus médocains éprouvent un réel sentiment d'impuissance. En effet, dans leur volonté d'action, les petits élus sont confrontés à la fois :

- à des problèmes d'échelle : ils manquent en particulier d'assise financière (ils ne savent pas *comment* faire) ;
- ainsi qu'à des problèmes de compétence en matière d'action publique : ils ne possèdent pas les savoirs qui leur permettraient de mieux cerner les problèmes et définir des actions efficaces (il ne savent pas *quoi* faire).

<sup>736</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 27/04/2000.

<sup>737</sup> La défense efficace du tissu social engage à leurs yeux leur éligibilité même, leur capacité à apparaître comme un « bon maire », un « bon élu ».

<sup>738</sup> Cf. Faure (A.), *Le village et la politique, essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992 et Le Bart (C.), *La rhétorique du maire entrepreneur : critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, 1992.

<sup>739</sup> Pour une description de la cité domestique cf. partie précédente et Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

De fait, les petits élus médocains étaient en quelque sorte « en attente », même si celle-ci n'était pas toujours explicite, de solutions qui leur permettraient d'accéder à la *compétence* (i.e. la capacité experte à définir une action publique) et à des *moyens* financiers nouveaux, d'une méthode, d'un fondement cognitif qui leur permettraient de sortir d'une « passivité » considérée comme « coupable », ou du moins illégitime : « Il faut donc restructurer notre pensée, notre effort depuis toujours parce qu'on n'a pas fait sans doute ce qu'il fallait. On est tous coupables, moi comme d'autres, on est tous coupables de passivité à ce niveau-là, d'inorganisation »<sup>740</sup>. La GDT répond à cette attente en fournissant une base cognitive qui indique comment chercher les moyens matériels et intellectuels d'une action publique efficace en terme de développement économique : à travers la constitution d'un partenariat territorial qui permet de développer un réseau ouvert à la fois sur les socioprofessionnels, les experts (et leurs compétences) et sur les institutions extérieures (et leurs capacités d'intervention et de financement).

#### *L'accès aux moyens des institutions extérieures*

En effet, les élus médocains sont confrontés à des évolutions, des problèmes, comme la désertification, qu'ils ont le sentiment de ne pas pouvoir traiter à l'échelle d'une commune ou même d'un canton du fait d'un déficit de moyens<sup>741</sup> : « Nos communes à nous qui ont de 50 à 7000 habitants, qu'est ce que vous voulez qu'elles fassent ? »<sup>742</sup>. La Grammaire du Développement du Territoire (GDT) propose une solution à ce déficit d'échelle et de moyens en ouvrant la perspective d'un cadrage situationnel qui permettrait aux communes de compter sur le soutien ou l'intervention éventuelle d'institutions extérieures (département, région, Etat, Europe) seules à même d'engager certaines décisions<sup>743</sup> et/ou de fournir des moyens financiers suffisants pour l'action : c'est alors la constitution d'un réseau de partenaires qui doit permettre d'accéder aux ressources extérieures (on peut citer ici un des manuels étudiés : « Le monde moderne fonctionne sur des territoires plus vastes, et les solutions aux problèmes quotidiens ne peuvent plus bien souvent, être trouvées sur place, à l'ombre du clocher villageois. La

<sup>740</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 20/04/2000.

<sup>741</sup> Certaines actions sont décrites comme impensables pour des petites communes isolées, comme les actions de valorisation du patrimoine dans l'exemple suivant : « pour valoriser le patrimoine, on ne peut pas le faire tout seul, nous on a une église classée monument historique. [...] Pour valoriser il faut s'unir » (extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 18/04/2000).

<sup>742</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 8/03/2000.

<sup>743</sup> Comme, par exemple, réaménager la route nationale N 215 qui traverse le Médoc sur un axe Nord/Sud.

solidarité ne peut jouer qu'en faisant appel à des acteurs extérieurs, et c'est grâce à un véritable réseau qu'elle peut devenir efficace »<sup>744</sup> ).

La GDT leur offre ainsi la vision d'un médium qui leur permettrait d'obtenir ces soutiens et ces interventions, assurant une forme de médiation entre problèmes locaux et institutions extérieures. De fait, les opérateurs symboliques proposent une médiation qui passe par la constitution d'un partenariat à l'échelle du territoire : le Pays Médoc est ainsi perçu comme un moyen de se « faire entendre » en changeant d'échelle, en se regroupant. La coopération intercommunale à l'échelle d'un territoire est donc présentée comme une nécessité, un passage obligé afin de devenir un « interlocuteur crédible », pour « exister » face à des institutions comme l'Etat, l'Europe, le Département, la Région, qui ne prennent en considération et ne reconnaissent les problèmes et les projets que quand ils sont portés par des ensembles multi-communaux qui regroupent une population « importante » : « Personnellement je suis pour les regroupements parce qu'au niveau de l'Europe maintenant on ne peut plus vivre dans la commune, il faut constituer des entités qui soient à la mesure, à la dimension de l'Europe. [...] Il me semble qu'au niveau européen, une petite collectivité locale, elle n'existe pas »<sup>745</sup> ; « Même une commune comme Pauillac<sup>746</sup>, on ne l'écoute pas quand elle va au Conseil général. [...] Aujourd'hui, quand vous vous heurtez à des villes comme Bordeaux, Lyon, [...] vous n'existez pas. Si c'est un maire qui parle, qui voulez-vous qui l'écoute ? On ne peut vous prendre au sérieux que si vous représentez le Médoc et malgré tout, ça ne représente que 112 000 habitants. [...] Où que l'on soit d'ailleurs, pas spécialement dans le Médoc, si vous n'êtes pas représentatif, vous prenez pas le train et le train lui il file, il ne vous attend pas. »<sup>747</sup> ; « Si chacun arrive avec son petit projet, il n'est pas crédible. Bon, moi, je représente ici 6500 habitants. Si j'arrive en représentant le canton, c'est déjà 10 fois plus, et si je représente le Pays Médoc, c'est 20 fois plus »<sup>748</sup>. La constitution du partenariat s'inscrit dans la perspective d'une recherche de subventions nécessaires à l'action : « Il faut mettre en commun pas mal de services, pas mal d'ailleurs de fonctions pour arriver à exister un peu mieux et puis pour bénéficier [...] des normes et des subventions européennes. Il faut être groupé sinon nos collectivités, une commune ne peut effectivement prétendre à des subventions ultra-importantes »<sup>749</sup> ; « Les structures actuelles font que les communes qui ne sont pas

<sup>744</sup> Source : Leurquin (B.), *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>745</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 17/04/2000.

<sup>746</sup> Une des communes les plus importantes.

<sup>747</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 29/02/2000.

<sup>748</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 4/04/2000.

<sup>749</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 4/03/2000.

groupées échapperont à beaucoup d'argent, beaucoup de finances [sic] »<sup>750</sup>. Plus globalement, le partenariat apparaît aux petits élus comme une solution pour gagner en *visibilité* auprès des acteurs et institutions extérieurs qu'ils soient politiques, administratifs ou sociaux : « C'est une petite commune, nous n'avons aucune illusion dans la mesure où nous n'avons pas le poids de la population. On ne risque pas d'être écoutés et encore moins entendus par beaucoup d'administrations, de services et même peut-être d'entreprises »<sup>751</sup>. Le cadre est alors saisi comme un outil pour lutter contre *l'oubli*, le *délaissement* : « Le Pays Médoc a été fait pour ça, vous voyez, pas pour autre chose : le Pays Médoc c'est le développement du Médoc qui est quand même un peu oublié. On ne parle pas du Médoc : on parle du Médoc pour les grands vins<sup>752</sup> et pour les centres de naturisme »<sup>753</sup> ; « La presqu'île du Médoc était un peu délaissée par les grands de ce monde sous prétexte d'ailleurs qu'elle était riche [l'interviewé évoque ici l'image des châteaux] mais le Médoc n'est pas riche. S'il n'y avait pas le tourisme, le Médoc végèterait »<sup>754</sup>. A contrario, le cadre fait apparaître toute solution individualisée comme archaïque : « L'ère du chacun pour soi est finie dans nos villages, je crois qu'il ne faut pas rêver, personne n'aura suffisamment de puissance de feu pour dire : « Je suis tout seul, vous m'emmerdez quoi [sic] ». C'est fini ça. Hors de l'union, point de salut »<sup>755</sup> ; « De toutes façons, maintenant, on ne peut plus faire cavalier seul, c'est plus possible, l'isolement superbe a vécu. Pour ma part, je vais naturellement vers les regroupements de communes parce que c'est dans le sens, peut-être, de l'histoire et de l'évolution »<sup>756</sup> ; « A la longue, toutes nos petites communes sont amenées à disparaître, c'est de plus en plus difficile à gérer. On nous pousse de plus en plus à nous regrouper, ce qui est normal, c'est toujours une exception française d'avoir je ne sais combien de milliers de communes mais il faut les gérer après, ça coûte cher. Enfin on n'a peut-être pas les moyens de gérer chacun sa petite commune comme il y a cinquante ans... et on disperse aussi les aides et l'argent »<sup>757</sup> ; « Il y a des choses que l'on doit faire ensemble,

---

<sup>750</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 6/04/2000.

<sup>751</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 27/04/2000.

<sup>752</sup> De fait, le récit du désenclavement se construit autour d'un rapport ambivalent à l'image du Médoc : dans la mesure où elle associe au territoire un certain prestige (celui d'un produit « de qualité » comme le vin) ou qu'elle véhicule l'idée d'une certaine « qualité de vie », il faut la considérer comme une *ressource* pour attirer les touristes ou pour promouvoir les produits locaux, mais elle constitue également une *contrainte* dans la relation avec les institutions politiques extérieures dans la mesure où elle déforme la réalité du territoire et constitue ainsi un obstacle à toute médiation vers l'action publique de ses problèmes et de ses attentes.

<sup>753</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 27/04/2000.

<sup>754</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 6/04/2000.

<sup>755</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 10/05/2000.

<sup>756</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 17/04/2000.

<sup>757</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 22/02/2000.



c'est fini de faire des choses séparément. [...] On ne va pas faire un truc dans le district et puis les communes à partir de Lesparre autre chose »<sup>758</sup>.

De plus, le cadre d'interprétation proposé par les animateurs et les grands élus ne fait pas que pointer la nécessité d'un regroupement intercommunal, il indique également que « pour se faire entendre », il convient d'établir un compromis autour d'un projet transversal à l'échelle du territoire. La grammaire constitue donc, du point de vue des élus, un code qui permet d'accéder aux collectivités extérieures qui organisent et financent des procédures de développement. Il ne suffit donc pas de se regrouper pour instaurer une médiation : il faut aussi s'entendre sur un « projet » ou une « stratégie de territoire ». Il s'agit non seulement de changer d'échelle, d'être plus représentatif, d'avoir plus de poids en s'associant mais également de « parler d'une même voix » (« il faut parler d'une même voix vis-à-vis de l'extérieur »<sup>759</sup>), c'est-à-dire de définir un « projet commun » qui se substituerait à l'expression fragmentée des attentes et serait susceptible d'intéresser les « partenaires extérieurs » : « S'il est une image pour décrire le retard que nous avons en Médoc, c'est bien sûr les infrastructures [...] et l'on voit bien que notre manque d'image, notre manque de maturité à ce niveau-là, notre manque de cohésion fait que l'on s'intéresse mal à nous. On se dit les mal-aimés, mais si on est les mal-aimés, c'est qu'on n'a pas su se faire aimer, on n'a pas su être présents au moment où il le fallait et comme il le fallait. Alors ça fait partie d'un ensemble mais je crois que quand on va parler les 57 communes ensemble, on a quand même des chances d'être mieux écoutés et mieux entendus et par là-même d'avoir des résultats probants. [...] Parler d'Avensan, parler d'un canton au niveau de Bruxelles pour des programmes aussi intéressants soient-ils nous paraît, sauf dans des cas vraiment marginaux, dépassé en terme d'image, parce qu'on ne s'intéressera jamais à vous. Si on dit : « Ecoutez, le Médoc a une stratégie globale et veut faire tel ou tel projet porteur d'organisation touristique », des choses qui peuvent intéresser l'Europe, que ce soit dans son organisation de vie ou d'infrastructure ou autre, on a beaucoup plus de chances d'être écoutés que si on est fragmentés en 57 unités quelles que soient les qualités des projets »<sup>760</sup>. Ainsi, si ce code est habilitant en tant qu'il permet l'accès à une forme de médiation vers les interventions extérieures, il est aussi contraignant en ce qu'il oblige les élus à reformuler leurs attentes qui sont liées à des problèmes très localisés pour les intégrer à un projet transversal, ce qui implique souvent de faire des concessions. Il s'agit de s'adapter au nouveau mode de prise en compte des problèmes locaux imposés

<sup>758</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 27/04/2000.

<sup>759</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 21/05/2002.

<sup>760</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 20/04/2000.

par les institutions extérieures, marqué par le passage d'une logique de guichet à une logique de projet : « Au plan communal, il y a encore des difficultés : les gens raisonnent encore politique de guichet [sic] et ce que nous sommes en train de faire [...] c'est de passer de cette politique de guichet [...], où chacun allait faire valoir son dossier et essayer d'imposer ses priorités, à la transversalité. [...] Le guichet s'effacera derrière le projet et ça c'est délicat parce que ça va à l'encontre de telle ou telle politique clientéliste de mes collègues du Conseil général de toutes tendances politiques »<sup>761</sup>. Le cadre définit ainsi des attentes nouvelles en terme de mise en forme des revendications localisées : « [Il nous faut] comprendre que les priorités sont données aux projets cohérents, organisés, globaux, [...] qu'il n'y a plus de politique de guichet mais une politique de projet. Il faudra bien que les élus se mettent dans le moule, qu'ils prennent leurs responsabilités »<sup>762</sup> ; « Une politique de projet, c'est faire comprendre à beaucoup de collègues élus que l'important ce n'est pas d'avoir dans une commune une belle salle de sport, c'est d'avoir sur un territoire plus vaste la salle de sport qui permet d'accueillir le plus de monde possible et le plein-emploi des équipements »<sup>763</sup>. La *mise en projet* s'explique donc par l'anticipation des attentes des institutions pourvoyeuses de fonds : « [L'Etat, la région, le département] préfèrent avoir en face d'eux des structures assez importantes qui aient une politique globale d'aménagement, d'investissement et tout ça plutôt que 542 communes (c'est le cas de la Gironde) entre lesquelles il n'y a aucune synchronisation pour les investissements qui vont être faits et où donc, si vous voulez, le département va aider tous les quatre kilomètres et tous les 500 habitants à financer une salle des fêtes, ce qui est une absurdité économique. Alors que s'il a en face de lui un pays, peut-être qu'on va éviter ce gaspillage, un saupoudrage d'argent public »<sup>764</sup>. L'objectif final (la contractualisation, autrement dit, l'accès aux moyens des partenaires extérieurs) induit donc une mise en forme particulière (la construction d'un projet) auquel ces partenaires extérieurs sont associés afin de mieux devancer, cerner leur attentes : « Pour contractualiser, il faut qu'on ait un projet qui soit débattu, qui soit voté, un projet pluri-annuel avec des phasages, avec des priorités et par rapport à nos partenaires (puisqu'en fait ce sont des partenaires) il faut que l'on discute d'abord du projet, de son ampleur, de son financement, du phasage et de ses priorités. C'est-à-dire que nous, il faut qu'on le discute en interne et puis après il faut que l'on en rediscute avec nos partenaires puisqu'il faut que ça s'inscrive dans une politique d'aménagement

<sup>761</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 10/05/2000.

<sup>762</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 27/05/2000.

<sup>763</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 27/05/2000.

<sup>764</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 4/04/2000.

du territoire plus générale. Ce n'est pas parce que nous pensons avoir un bon projet qu'il correspondra forcément à l'idée que ce font nos partenaires, tous nos partenaires de l'aménagement du territoire »<sup>765</sup>.

La grammaire proposée implique donc de rechercher les « complémentarités », les « synergies », les compromis entre les différents espaces, entre « rural » (Nord) et « (r)urbain » (Sud), entre secteurs sylvicoles, viticoles et touristiques : « Le travail qui est engagé là avec l'Ecole de l'Excellence Territoriale [appui expert] va être peut-être un élément fédérateur. Avec les interrogations et les débats que l'on va avoir, on va avoir les uns et les autres l'occasion de débattre de nos différences et constater peut-être que l'on se retrouve sur certains axes »<sup>766</sup> ; « C'est un territoire diversifié, oui diversifié quant à ses productions, quant à la valeur ajoutée de ses productions, quant au niveau de vie de ses différents territoires du Nord au Sud suivant la proximité ou l'éloignement de l'agglomération, [un espace] qui évolue et qui doit trouver son identification à ce territoire pour peu que l'on organise et qu'on mette en valeur cette diversité en terme de complémentarité »<sup>767</sup> ; « Donc le Pays Médoc, eh bien, c'est le rassemblement de ces diverses personnalités entre le Médoc du littoral, le Médoc des landes, le Médoc de l'estuaire et le Médoc viticole, [...] et chaque partie du Médoc a vraiment une personnalité. Moi, je suis un médocain du littoral à la base, ce n'est pas la même mentalité qu'ici. Le Pays Médoc c'est le rassemblement de toutes ces diversités et c'est un atout je crois pour cette région de passer en très peu de kilomètres de la forêt à la culture de la vigne et à la région de l'estuaire. [...] Le Médoc c'est un rassemblement de personnalités, de vitalités sur très peu de kilomètres. [...] Il y a aussi une très grande diversité Nord/Sud dans le Médoc, il y a peu de choses à voir entre la commune de Blanquefort et un village du Nord. C'est cet ensemble de diversités qu'il faut faire fonctionner ensemble. Il s'agit de rassembler au-delà de toute différence, qu'elle soit de sensibilité, de mode de pensée, de mode de travail, au niveau de la géographie. Le Pays Médoc, c'est ça, une grande diversité de façons de vivre, de cultures. [...] C'est ça, une grande diversité mais un facteur de richesse en même temps »<sup>768</sup>. De fait, la forme proposée contraint les élus locaux à entrer dans une négociation autour du projet où chacun tente, au cours du débat partenarial, de faire entendre au mieux ses attentes spécifiques en les adaptant au nouveau cadre (autrement dit, le cadre induit et légitime une *sociation* des intérêts au niveau territorial). Les attentes individualisées ont donc dû

<sup>765</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 4/04/2000.

<sup>766</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/06/2000.

<sup>767</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/05/2000.

<sup>768</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 10/05/2000.

être pliées à la contrainte de mise en forme qui seule garantit la recevabilité et le financement de l'action collective : « Certains de nos collègues [élus] ont compris globalement ce qu'était le pays. Quelquefois, ils ont été déçus, ils croyaient qu'ils allaient venir chercher des subventions pour leurs fossés, leur voirie, pour leurs trucs. Ils ont au moins compris qu'il fallait s'inscrire dans un projet général, un projet global [...] Dès le départ, il a fallu que tout le monde comprenne qu'il ne venait pas là pour chercher trois francs six sous pour sa commune<sup>769</sup> et ce n'était pas évident »<sup>770</sup>.

### *L'accès à la compétence*

De plus, la GDT permet aux animateurs, experts et grands élus de répondre aux attentes des petits élus en terme d'accès à la compétence. La GDT permet en effet de projeter la vision d'un partenariat réticulaire où les savoir-faire nécessaires à la construction d'une action publique, puisés dans la société civile et chez les experts, seraient mutualisés. En effet, comme nous l'avons vu dans la première partie, la GDT pointe dans l'environnement social des individus compétents et les classe selon leur degré de compétence (i.e. selon leur grandeur) : d'abord les professionnels du développement (experts, animateurs) mais aussi les personnes-ressources issues de la société civile et qui apportent aux élus leurs idées, leurs connaissances techniques dans des domaines particuliers, leur connaissance du terrain. La grammaire fournit ainsi aux petits élus médocains une carte de la distribution des compétences sociales qui leur permet de s'orienter, qui leur dit où chercher le savoir, les idées : chez les animateurs, les experts (qui les aident à formuler clairement, et dans un langage recevable, ce qui chez eux restait flou et vague : comme le dit un maire, « l' élu n'exprime pas toujours très clairement ce qu'il pense, ce qu'il ressent ou ce qu'il veut, les professionnels sont là pour traduire les propos des élus »<sup>771</sup>), dans la société locale.

Le collectif dessiné par les grands élus et les animateurs et dans lequel les élus se projettent est donc destiné à s'étendre aux socioprofessionnels, aux associations locales afin d'y chercher les compétences nécessaires à l'élaboration de projets d'action publique. C'est la fonction du Comité de Développement du Médoc : « Le Pays Médoc c'est avant tout pour moi le déclic psychologique qui consiste à mettre tous les élus autour d'une table pour élaborer un projet ou plus exactement des projets. Et le

---

<sup>769</sup> De ce point de vue, ceux qui voient le pays « comme une pompe à fric, il va falloir qu'ils évoluent parce que ce n'est pas parce que l'on est en pays que l'on va refaire toutes les places de village » (Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 11/03/2000).

<sup>770</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 4/04/2000.

<sup>771</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/06/2000.

deuxième point corollaire, c'est le comité de développement qui permet de mettre autour d'une même table les représentants de toutes les forces vives pour élaborer des projets. Il y a donc une courroie de transmission dans les deux sens entre le Pays Médoc des élus et le comité de développement du Médoc rassemblant les forces vives du Médoc. Il y a une symbiose entre les deux »<sup>772</sup>. En effet, ces socioprofessionnels doivent participer à la construction du projet : « Ils ont un rôle très important à jouer dans la définition de la charte, de ce plan d'action sur quinze ans. Ils doivent donner leur avis : comment ils voient les évolutions... »<sup>773</sup>. La prise de contact avec la société civile constitue donc un enjeu pour les élus : « La démarche de pays a mobilisé, a permis de bien définir les acteurs de l'Etat qui étaient en face de nous, d'avoir des partenaires au niveau de l'Etat qui étaient bien identifiés. [...] Maintenant, il faut faire adhérer les socioprofessionnels, les acteurs sous la forme d'un conseil de développement. Alors il faut bien les rassembler, trouver les synergies. Mais ça c'est peut-être le plus difficile, de faire travailler ensemble les acteurs socioprofessionnels, les élus et puis l'Etat, les administrations, les collectivités locales. [...] C'est une synergie qui n'est pas facile à trouver. C'est un vrai enjeu : bien organiser les passerelles et les mécanismes de travail entre l'intercommunalité et les socioprofessionnels. [...] Il faut vraiment créer une synergie avec les socioprofessionnels sans éliminer personne »<sup>774</sup>.

#### *La souplesse du partenariat*

Enfin, la forme de regroupement proposée plaît d'autant plus aux petits élus qu'elle n'implique pas une perte d'autonomie, de pouvoir et de capacité financière pour les communes. Ces petits élus sont en effet animés d'une grande méfiance face aux formes de coopération intercommunale trop contraignantes (type « Communauté de communes ») dans lesquelles ils ont peur de perdre une partie de leurs compétences et de leurs ressources financières au profit de structures intercommunales qu'ils conçoivent comme nécessairement dominées par les communes les plus importantes.

La GDT permet aux entrepreneurs de l'action publique de proposer à ces « petits » élus un cadre de coopération qui, tout en étant peu coûteux, n'implique que peu de contraintes pour les communes membres, ce qui facilite grandement la constitution du collectif partenarial en rencontrant les aspirations des petits élus. Les

---

<sup>772</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 7/07/2000.

<sup>773</sup> *Ibid.*

<sup>774</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 21/05/2002.

élus insistent d'ailleurs à loisir sur la « souplesse » du cadre proposé, son caractère peu onéreux, sa dimension réticulaire et non institutionnelle qui en font un lieu de débat et d'échange, de projet et non une institution à laquelle sont attachées des compétences juridiques ou financières : ainsi, « si finalement le pays doit être un goulet d'étranglement supplémentaire entre Paris et les différentes collectivités territoriales et ceux qui réalisent, une échelle administrative de plus, ce sera une mauvaise chose. Il faut que le pays reste souple. [...] Moi je le compare à un bureau d'étude : c'est le bureau d'étude d'une région concernée par rapport au département, à la région, à l'Etat, à l'Europe [...]. Il faut que ça garde sa souplesse. Il faut peut-être que ce soit biodégradable d'ailleurs »<sup>775</sup>. De fait, dans cette logique, l'engagement des partenaires n'est lié qu'à l'action collective qu'ils construisent : il peut se dissoudre après l'accomplissement de celle-ci<sup>776</sup>. Le partenariat n'apparaît pas comme une structure rigide, figée dans le temps qui réclamerait un engagement « lourd » des communes participantes à la fois en terme de temps (il s'agit d'une association à durée limitée, le projet de territoire est dessiné à l'horizon 2010), de délégation de compétences, de financement : « Le Pays Médoc n'est pas une structure lourde. C'est quand même un territoire de projet, c'est ce qui est intéressant : ce n'est pas une structure qui se rajoute en plus. C'est un territoire de projet ce qui veut dire que les élus sont amenés à réfléchir ensemble sur ce que peut être leur coin et comment on peut globalement le faire évoluer. A mon sens ça ne peut être que positif. [...] Ce n'est pas lourd comme structure, c'est peu coûteux »<sup>777</sup>. En effet, dans cette optique, le Pays Médoc « n'est pas une structure supplémentaire levant l'impôt mais un moyen de coordination et d'unification d'un certain nombre d'aspirations communes mais sans ressources propres »<sup>778</sup> : le pays constitue juste un lieu où sont définis des projets qui seront réalisés et gérés par les institutions associées au partenariat. Le partenariat au sein du pays représente ainsi pour les petits élus une forme de coopération qui permet de respecter au mieux la particularité et la liberté d'initiative des communes : « Je crois que l'on ne doit pas perdre sous couvert de synergie et de pays, sa personnalité, ses atouts, sa particularité et son identité. Je crois que chacun doit pouvoir jouer sa spécificité, sa carte et ses atouts »<sup>779</sup>.

<sup>775</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 21/05/2002.

<sup>776</sup> « S'il n'y a pas de projet, il n'y a pas besoin de pays. Si c'est se rassembler pour se réunir ensemble, je crois que ce n'est pas la peine. Le pays c'est parce que l'on va essayer de faire des choses ensemble, de fédérer les choses, de construire un projet commun » (extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/06/2000).

<sup>777</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 10/05/2000.

<sup>778</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 7/07/2000.

<sup>779</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 21/05/2002.

*In fine*, le cadre cognitif et normatif du développement du territoire permet aux grands élus d'offrir une réponse aux aspirations plus ou moins explicites des « petits élus » concernant la défense du tissu social de leur commune, de leur canton tout en préservant, autant que faire se peut, leur autonomie. Le cadre offre aussi un espace, celui de la concertation, où ces intérêts localisés peuvent s'exprimer de manière légitime, augmentant ainsi pour les deux leaders la lisibilité des attentes de leur clientèle politique (et à terme, du moins l'espèrent-ils, de leur clientèle sociale) et encourageant la sociation des intérêts locaux derrière eux (ceci ne signifie bien évidemment pas que les intérêts individualisés disparaissent mais seulement que les petits élus admettent la nécessité de négocier avec d'autres intérêts localisés dans le cadre du partenariat, seul à même de leur ouvrir les portes des financements et de la compétence). Cependant, la construction du collectif partenarial ne s'appuie pas uniquement sur la perspective de médiation financière et intellectuelle qu'il dessine, mais également sur les représentations communalisantes que la performance produit et qui génèrent un sentiment d'appartenance nouveau.

#### b) Mobilisation et sentiment identitaire

Le cadre proposé et soutenu par les leaders politiques génère donc, en rencontrant certaines attentes des petits élus, une attente nouvelle : il définit aux yeux de ces petits élus de « bonnes raisons »<sup>780</sup> de construire un collectif sous la forme d'un réseau partenarial. Mais le cadre permet aussi à ces leaders « transformateurs » de mobiliser une autre forme de connexion : celle du sentiment d'appartenance, où comme le dit M. Weber, de la « communalisation ». En effet, le cadre ne fait pas que pointer l'utilité voire la nécessité<sup>781</sup> pour les élus de coordonner les intérêts qu'ils représentent ou portent au sein d'une association réticulaire (*sociation*). La constitution du collectif s'appuie également sur « le sentiment subjectif des participants d'appartenir à une même communauté »<sup>782</sup>.

De fait, le territoire répond et correspond à un sentiment communautaire : « Je crois que le Médoc, c'est un cas d'école parce que c'est un pays qui a une spécificité,

<sup>780</sup> Boudon (R.), *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986.

<sup>781</sup> M. Weber note qu'une *sociation* peut se fonder soit sur l'anticipation de la loyauté du partenaire soit sur la croyance en son propre caractère obligatoire (la *sociation* faisant alors figure, comme dans la GDT, de norme voire de valeur). Cf. Weber (M.), *Economie et Société*, T.1, Paris, Plon, 1995, p. 78.

<sup>782</sup> Weber (M.), *Economie et Société*, T.1, Paris, Plon, 1995, p. 78.

qui a des traditions, c'est rare je crois les régions comme le Médoc qui peuvent correspondre finalement exactement aux frontières d'un pays et qui sont si riches de culture, de tradition, d'art de vivre ensemble, jusqu'à avoir un bassin de vie assez commun »<sup>783</sup>. En mettant l'accent sur le sentiment de partager une culture, une tradition, une spécificité médocaine, le cadrage opéré par les leaders trace de fait une frontière au sein du réseau partenarial entre l'intérieur - les élus médocains - et l'extérieur. L'identité médocaine dessine une clôture dans le réseau déterminant entre qui un bien est mis en commun (*le bien commun poursuivi à travers le projet est celui du Médoc*) et, par conséquent, entre qui une « balance de justice »<sup>784</sup>, une hiérarchie des grandeurs peut être établie. Le sentiment d'appartenance a beau être, dans la cas du Médoc relativement vague et flou<sup>785</sup>, il détermine tout de même l'espace de la sociation : le compromis d'intérêts s'établit entre médocains. De plus, nul partenaire extérieur (président de Conseil Général ou Régional) ne peut alors prétendre incarner le bien commun : au contraire, les leaders locaux se positionnent en tant qu'ils défendent le bien commun du Médoc, entendu comme la sociation des intérêts médocains, face aux (ou auprès des) partenaires extérieurs, donnant une nouvelle légitimité à leur leadership.

Mais il y a plus : la GDT permet également aux leaders d'offrir aux élus médocains une perspective nouvelle sur leur identité<sup>786</sup> (*une forme d'identification*) qui leur permet d'articuler *désir de préserver* une spécificité culturelle et *volonté de changement*. La grammaire permet donc, une fois encore, de jeter un pont sémantique entre des attentes contradictoires : de la même manière qu'elle permet de concilier désir de coopération et autonomie, elle permet aux élus de combiner la défense du mode de

<sup>783</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 21/05/2002.

<sup>784</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, p. 159.

<sup>785</sup> « On » se sent « médocain » sans pouvoir réellement préciser ce que ce terme recouvre.

<sup>786</sup> L'attention portée à la thématique de l'identité nous rapproche de travaux portant sur les « pays » (ou, avant eux, sur les « contrats de pays ») qui s'inscrivent dans la tradition de l'anthropologie politique. Ces recherches mettent en exergue le rôle joué par des élus novateurs dans la constitution d'un lien symbolique nouveau entre les membres d'une communauté politique. Dans ces analyses, le registre du « pays » qui allie *territoire* et *développement* apparaît comme ce qui permet à des élus (ou à des candidats à l'élection) de répondre à la crise identitaire du monde rural par la construction d'une nouvelle représentation de l'identité collective : « L'art du candidat consiste ici à prendre à contre-courant le malaise ambiant. En prenant parti, en se faisant l'avocat d'un développement local, il est parfaitement audible dans un contexte où il est devenu indispensable d'affirmer et d'imposer. L'élection prend l'allure d'un véritable contrat entre le nouveau conseiller général et ses électeurs : ceux-ci lui garantissent une légitimité politique et lui-même s'engage à reconstruire avec eux l'identité perdue de leur canton » (Abélès (M.), *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989, p.134). Ces « stratégies d'identité » (*Ibid.*) visent à construire de la légitimité politique en jouant sur la mise en avant, la reconstruction voire l'invention d'une identité collective (Genieys (W.), « Le territoire imaginaire du Pays Cathare : nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », in *Pôle Sud*, n°7, 1997, pp. 118-131). L'éligibilité de l' élu novateur dépend alors de sa capacité à construire une image cohérente, séduisante et rassurante (vis-à-vis de son futur) de la réalité locale et à incarner l'adaptation à la modernité.



vie traditionnel, qui constitue un de socles de leur légitimité, et l'action transformatrice qui peut fonder leur légitimité entrepreneuriale.

De fait, le sentiment subjectif d'appartenance à une même communauté est fondé par les élus sur l'attachement à un mode de vie traditionnel commun et à des pratiques telles que la chasse, la pêche, la cueillette (le Médoc est un des fiefs historiques du parti CPNT – Chasse, Pêche, Nature et Tradition). Ce mode de vie est imputé à un isolement partagé (le Médoc est une presqu'île mal desservie) qui aurait développé chez les médocains un goût commun pour la nature et l'autarcie : « Alors le Pays Médoc pour moi... D'abord il faut dire tout simplement que moi je suis médocain : ça veut dire que je suis né là, que je connais les particularités de cette région qui est une presqu'île avec cette mentalité presqu'îlienne, un petit peu en autarcie avec une économie de la chasse et de la cueillette qui a perduré longtemps dans la région »<sup>787</sup> ; ou encore : « [Cette] mentalité [...] est due d'ailleurs au territoire : le Médoc étant comme chacun le sait une presqu'île, presqu'île avec une tradition fortement établie de chasse, de pêche et de cueillette »<sup>788</sup>.

Cependant l'attachement à la chasse, à la pêche, le goût de l'isolement, de la vie proche de la nature, en même temps qu'ils constituent le fonds commun de la communauté médocaine, sont décrits par ces mêmes élus comme un obstacle au changement, au développement, comme l'une des origines de la passivité en terme d'action publique : « Déjà en 1972, [...] mon patron [...] trouvait extraordinaire que ce pays soit toujours dans un cul-de-sac et qu'on ne fasse rien pour essayer de le redynamiser. [...] Alors tout compte fait les gens n'ont que ce qu'ils méritent et quand les médocains râlent aujourd'hui, je leur dis, attendez, c'est de votre faute. Faut remonter 20 ans en arrière, vous avez rien fait. Alors, on ne peut pas être au paradis, chasser la tourterelle impunément à n'importe quel moment, faire du piratage sur les pibales, [...] vivre de cueillette, de chasse et de pêche en dehors de toutes les règles et puis vouloir les mêmes avantages que l'on a en île de France ou dans le Lyonnais ou à Marseille même. [...] Alors on se trouve dans un pays merveilleux, c'est un pays de cognac [pour] ceux qui veulent bien y vivre avec la pêche, la chasse et la cueillette. Pour les jeunes, les générations à venir, je suis président de la mission locale du Médoc, c'est très inquiétant. Et je dis que l'on reprochera à notre génération dans quelque temps de ne pas avoir suffisamment fait pour ces jeunes-là »<sup>789</sup>.

<sup>787</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 10/05/2000.

<sup>788</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 4/03/2000.

<sup>789</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 29/02/2000

Quand le développement du territoire est associé, comme nous allons le voir, à l'ouverture du territoire à l'extérieur (en particulier à travers la construction d'infrastructures permettant une meilleure connexion du Médoc à son environnement géographique), la mentalité insulaire, le goût de l'autonomie, les habitudes des médocains sont interprétés comme un facteur de résistance au changement : « Une des priorités bien sûr... c'est le désenclavement : si la Bretagne avait pas été désenclavée par De Gaulle, elle ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui. [...] C'est les liaisons routières. Enfin, il ne faut pas que ce soit négligé... Bien que le médocain [sic], je me demande s'il souhaite vraiment être désenclavé. Ici, on aime être chez soi... Il y a une lutte inconsciente chez les gens qui veulent bien... mais qui ont peur de perdre leur autonomie... »<sup>790</sup>.

Les élus se trouvent ainsi devant un dilemme ou un paradoxe : comment concilier l'attachement à un mode de vie traditionnel, et en particulier à la chasse (le Médoc étant, rappelons-le, un des bastions historiques de CPNT) et la volonté de changement, de développement? Comment être à la fois l' élu qui garantit la reproduction du mode de vie « médocain » et celui dont l'action transforme la vie de la commune (légitimité managériale)? Or, le cadre du développement territorial leur offre précisément la possibilité d'associer identité et développement en transformant leur perception de leur spécificité : la culture et le mode de vie médocains ne sont plus alors considérés comme un handicap mais comme une ressource intégrable dans une stratégie de développement : « Il faut transformer ce qui parfois est un handicap en un avantage : [...] le Médoc est synonyme de qualité, de terroir, de valeurs certaines et il faut s'en servir dans des activités, dans des productions, dans un développement qui respectera ce moule-là »<sup>791</sup>. Le tourisme vert, conciliant respect du mode de vie (et de la chasse) et valorisation de la spécificité du Médoc (son caractère « sauvage »), apparaît alors, avec le tourisme viticole (valorisation de la tradition rurale), comme un des axes possibles pour l'action publique : « Il faudra cultiver cette particularité et la valoriser culturellement : s'ouvrir au monde, accueillir, sans oublier ce qu'est le Médoc. Ne pas devenir la côte du Languedoc ou l'Espagne »<sup>792</sup>.

Le sens attaché aux caractéristiques de la spécificité ou de l'identité médocaine est donc radicalement modifié par l'usage du cadre d'interprétation nouveau : la culture commune n'est plus associée au repli sur soi mais devient l'élément d'une ouverture sur le monde, elle est valorisée en tant qu'elle développe l'attractivité (la « qualité de vie »

<sup>790</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 17/04/2000.

<sup>791</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 11/03/2000.

<sup>792</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/06/2000.

qui favorise le développement d'un « tourisme de qualité »), diffuse une image favorable (le terroir comme argument de vente<sup>793</sup>). Émerge donc une identité nouvelle (ou un sens nouveau de l'identité) marquée par l'analogie de la connexion (l'identité comme source d'ouverture vers les autres) et compatible avec l'idée de développement à laquelle elle est subordonnée (l'identité est une ressource mobilisée dans la poursuite de l'objectif final qui est le développement du territoire). Cette redéfinition de l'identité permet de concilier les contraires : s'ouvrir tout en gardant sa spécificité, changer tout en restant différent : « L'identité médocaine, c'est spécial [...]. C'est comme l'identité bretonne. Chaque pays a son caractère, sa façon de voir les choses, son mode de vie. Ici c'est dû à la presqu'île [...]. Mais ce n'est pas parce qu'on va mettre des voies d'accès qu'on va supprimer notre identité, il faut garder notre identité médocaine mais il faut quand même savoir évoluer aussi. Je pense qu'on n'évoluera pas tant qu'on ne s'ouvrira pas aux autres régions de France »<sup>794</sup>. Les leaders offrent donc aux élus une perspective herméneutique d'identification nouvelle à même de valoriser la singularité du territoire et de l'intégrer à une logique entrepreneuriale ou managériale.

### Paragraphe 3 : La construction d'une cause commune

---

La mise en forme du collectif partenarial n'est pas indépendante de la constitution de problèmes communs : au cours de la performance de mobilisation, le « nous » et le « juste » sont constitués mutuellement. Sur l'horizon interprétatif proposé, les problèmes vécus et subis individuellement apparaissent comme typiques d'un groupe, d'un collectif (le Médoc) : le cadre du développement crée du collectif en faisant apparaître la similitude des problèmes rencontrés par une série d'individus (la difficulté à accéder aux moyens extérieurs, la difficulté à affirmer une identité locale dans un monde globalisé). Ces problèmes communs ne préexistent pas à la performance : c'est au contraire la démarche des leaders et des animateurs qui a généré, pour reprendre les termes des élus, une « prise de conscience » quant à l'existence de problèmes communs. Il ne faut donc pas concevoir ces problèmes collectifs « comme le résultat d'un dysfonctionnement social endogène » mais, plutôt, dans la lignée de la tradition interactionniste, comme des construits résultant d'un travail définitionnel au travers

---

<sup>793</sup> « Le Médoc est particulièrement bien placé parce que nous avons la chance de nous appeler Médoc et le mot Médoc a été véhiculé dans le monde entier grâce à la qualité de son vignoble. [...] Le Médoc est synonyme de qualité, de terroir, de valeur et il faut s'en servir dans le développement d'activités qui respecteront ce moule-là. [...] De plus, le petit agro-alimentaire de qualité nous permettra de respecter les structures sociétales des médocains (Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 11/03/2000).

<sup>794</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 21/04/2000.

duquel « quelque chose émerge comme un problème »<sup>795</sup>. Par conséquent, ils doivent être appréhendés comme le résultat d'une activité collective spécifique (*claim making activity*). W. Thomas<sup>796</sup> définit le processus de définition d'un problème comme l'étape intermédiaire entre la situation problématique et l'action, en l'occurrence l'action collective. Pour Thomas, les problèmes n'apparaissent pas aux acteurs sociaux de manière spontanément claire et précise : le caractère problématique de la situation se présente plutôt à eux de manière « diffuse »<sup>797</sup>, c'est-à-dire comme se répandant dans de multiples directions sans qu'il y ait de convergences définies a priori. De fait, les situations « diffusément » problématiques ne deviennent des « problèmes » que dans la mesure où les acteurs s'engagent dans un travail de définition qui leur permet à la fois de reconnaître la situation en tant qu'elle exemplifie un type de problème et d'attribuer des qualités problématiques spécifiques à certains éléments de la situation : l'opération symbolique de définition concentre, thématise, ce qui apparaissait de manière diffuse autour d'un symbole qui fonctionne comme une clef d'interprétation de la situation. Comme le note D. Trom<sup>798</sup>, ces opérations s'appuient le plus souvent sur des formes de problèmes publiquement disponibles, des « institutions du sens » valables en toute généralité, qui permettent de thématiser des situations singulières.

De fait, les leaders médocains, aidés en cela par des experts et des animateurs professionnels, ont proposé à des élus confrontés à des problèmes particuliers et donc diffus, un cadre général, publiquement validé et disponible, qui leur a permis de reconnaître leurs propres problèmes en tant qu'ils constituent autant d'illustrations ou de dérivations d'une forme commune : ainsi la catégorie « territoire en réseau » mise à disposition par la GDT permet aux « petits » élus médocains de thématiser la situation, d'y construire un ordre et une cohérence nouveaux en faisant émerger la caractéristique commune de leurs problèmes particuliers et/ou l'origine commune des maux divers dont ils souffrent. Ainsi, la forme « territoire en réseau », en offrant une relecture de la situation à la lumière de l'analogie de la connexion, permet de jeter un pont sémantique entre sentiment ou problèmes particuliers (et donc en ce sens « diffus ») et problèmes généraux : entre le sentiment subjectif vague d'appartenir à une communauté et la définition d'un enjeu commun (la valorisation de la tradition en terme d'attractivité) ; entre les difficultés particulières, éprouvées au niveau cantonal et communal, en terme

---

<sup>795</sup> Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001, p. 120.

<sup>796</sup> Thomas (W.), Znaniecki (F.), *The polish peasant in Europe and America*, New York, Knopf, 1926.

<sup>797</sup> Joas (H.), *La créativité de l'agir*, Paris, Editions du Cerf, 1999.

<sup>798</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, 2001.

d'accès au financement et à la compétence et l'enjeu commun de regroupement sous la forme d'un réseau partenarial. Cette définition de la situation détermine également, et de manière simultanée, les directions dans lesquelles les acteurs cherchent des solutions : la connexion à des « partenaires » institutionnels et socioéconomiques, la connexion de la tradition à l'activité économique.

Cependant, nous voudrions ici insister sur un élément que nous n'avons pas encore évoqué : la construction par les leaders et les animateurs d'un pont sémantique entre les divers problèmes socioéconomiques qui frappent le territoire à l'aide de la catégorie de « l'enclavement », issue du langage connexionniste de la GDT. De fait, cette performance collective de définition d'un problème commun construit un point de convergence sémantique pour des élus à qui le caractère problématique de la situation socioéconomique apparaissait sous de multiples angles ou directions résultant d'opérations de définition dispersées : l'angle « local » qui met en avant les problèmes « communaux », « intercommunaux » ou « cantonaux » ; l'angle sectoriel qui conduit à séparer problèmes économiques, problèmes sociaux, problèmes culturels, écologiques, etc. Dans le cas du Médoc, les angles sectoriels et spatiaux sont intimement mêlés : les élus du Médoc, en fonction de la position géographique qu'ils occupent dans l'espace médocain sont confrontés à des problèmes et des enjeux sectoriels très différents. A l'Ouest, sur la côte atlantique, les maires et conseillers généraux sont préoccupés en premier chef par le développement de l'activité touristique face à la concurrence des côtes landaises et basques : « Une commune touristique comme la mienne vit surtout de la publicité, de la promotion : le Pays Médoc c'est une opportunité de promotion »<sup>799</sup>. A l'est, le long de l'estuaire, sur le territoire de l'A.O.C Médoc, les élus se demandent plutôt comment profiter de l'activité viticole, dont les retombées en terme de finances publiques locales<sup>800</sup> et d'emploi sont très modestes, pour générer du développement, pour faire de ce secteur « la locomotive du développement »<sup>801</sup>. Dans la zone centrale, occupée par une gigantesque forêt de pins, les élus locaux doivent faire face à la crise de la sylviculture, cœur de l'activité économique locale rudement touchée par la « grande tempête » de 1999. L'expression de ces attentes diverses par les élus lors des commissions de travail a amené les experts à créer des catégories (le *Médoc bleu*, balnéaire, le *Médoc vert*, sylvicole, le *Médoc rouge*, viticole) qui rendent compte de la diversité de l'espace, même si c'est pour mieux insister, comme nous le verrons, sur la

<sup>799</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 6/04/2000.

<sup>800</sup> Les châteaux étant considérés comme le siège d'activités agricoles, ils ne paient pas de taxe professionnelle.

<sup>801</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 29/02/2000.

nécessaire recherche d'une « complémentarité » à l'échelle territoriale : « Il y a une diversité dans le Pays Médoc. [Dans] le Pays Médoc vous avez [d'abord] des châteaux. [...] Vous avez donc ce coin de Médoc qui a la réputation d'être plus riche. Vous avez cette pointe du Pays Médoc qui est un peu délaissée parce que trop loin, parce qu'il n'y pas de moyen de communication. Il y a beaucoup de diversité et vous avez tous les pays de l'estuaire, c'est encore autre chose. Donc la zone littorale, bon là ce sont des zones touristiques, encore autre chose à défendre. C'est très diversifié »<sup>802</sup>. Il faut ajouter à cette distinction des enjeux le long d'un axe est/Ouest une autre le long d'un axe Nord/Sud. A l'extrême Nord, la pointe de la péninsule médocaine est lourdement frappée à la fois par un phénomène de désertification (« Les petites communes sont en pleine désertification : on a plus d'enfants, on a plus d'enseignants, on a plus de groupes scolaires, donc tout ça fout le camp [sic] »<sup>803</sup>), des problèmes sociaux très aigus et le déclin de l'activité du port industriel du Verdon, qui dépend du Port Autonome de Bordeaux. A contrario, pour les élus des communes du Sud-Ouest du Médoc, les enjeux se situent à la fois du côté de la gestion d'un phénomène de rurbanisation lié au développement de l'agglomération bordelaise ainsi qu'autour de la question de l'appartenance à la CUB<sup>804</sup>.

Le résultat du travail définitionnel des deux leaders et de leurs animateurs, s'il ne s'actualisait pas encore au moment de l'enquête dans un récit écrit tel qu'une « charte », se reflète dans des discours publics que nous avons pu observer ou lors des entretiens que nous avons menés, occurrences au cours desquelles la catégorie générale « enclavement », offerte par la Grammaire connexionniste du Développement, était mobilisée pour expliciter et justifier le lancement d'une démarche collective de projet<sup>805</sup> (là encore, construction du collectif et constitution de la cause commune sont étroitement imbriquées). L'actualisation de la matrice analogique « territoire en réseau » en Médoc participe donc de la construction d'un agenda<sup>806</sup> territorial transversal,

<sup>802</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/04/2000.

<sup>803</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 23/02/2000.

<sup>804</sup> Cf. chapitre 3. Certaines de communes les plus importantes du Médoc (Eysines, Blanquefort) font partie de la CUB.

<sup>805</sup> Les entretiens constituent pour les acteurs interrogés des « épreuves » au cours desquelles ils se sentent tenus de justifier en toute généralité l'entreprise dans laquelle ils sont engagés auprès de leur interlocuteur. Cf. Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

<sup>806</sup> Cf. Cobb (R.), Ross (J-K.), Ross (M.C.), « Agenda building as a comparative political process », in *American Political science review*, vol. LXX, 1976, pp. 126-138 ; Garraud (P.), « La mobilisation politique en France : décisions controversées et mouvements protestataires », in Mabileau (A.), Moyser (G.) Geraint, (P.), Quantin (P.), *Les citoyens et la politique locale : comment participent les britanniques et les français*, Paris, Pedone, 1984, pp. 107-123 ; Garraud (P.), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », in *L'Année Sociologique*, vol.40, 1990, pp. 17-41 ; et Kingdon (J.), *Agendas, alternatives and public policies*, Little Brown, Boston, 1984.

facilitant la *sociation* des intérêts locaux en faisant émerger le déficit de connexion en tant que problème commun. L'usage de la thématique de l'enclavement permet de mettre en série des problèmes locaux très diversifiés liés à la fois à des raccordements à des réseaux techniques eux-mêmes très divers (aux infrastructures routières, portuaires, aux NTC<sup>807</sup>) et des problèmes sectoriels liés aussi bien à la sylviculture, à la viticulture qu'au tourisme. De fait, le problème de la connexion, qui agrège une série de difficultés disparates reliées sémantiquement par l'usage des formes de la GDT, apparaît comme un enjeu transversal qui dépasse (et contient) les considérations sectorielles tout comme les considérations infra-territoriales (communales, cantonales) même s'il est important de noter ici que le point de convergence ainsi dessiné ne supprime pas les angles ou les perspectives particulières : il fixe plutôt un simple dénominateur commun qui permet de relier entre eux des problèmes très différents portés par des acteurs distincts<sup>808</sup>. Cette définition du problème détermine également, et de manière simultanée, les directions dans lesquelles les acteurs vont chercher des solutions à ces maux, à savoir dans la connexion aux réseaux de communication. Les leaders, en recadrant la situation, offrent donc à leurs suiveurs non seulement une perspective de médiation et d'identification nouvelle, mais un cadre d'interprétation des problèmes sociaux qui les guide dans la compréhension de la réalité et la définition de leurs attentes en terme d'action publique. Autrement dit, ce cadre permet aux leaders locaux de répondre aux attentes cognitives de leurs *followers* (les petits élus) face à des problèmes localisés qui leur paraissent confus, insaisissables, multiples : le cadre facilite, aux yeux des petits élus, l'interprétation de l'environnement social en ce qu'il permet d'isoler et de mettre en lumière une cause aux problèmes sociaux localisés (le déficit de connexion du territoire). Les leaders en offrant ce cadre d'interprétation, répondent à un besoin de simplification de la réalité ressenti par les petits élus, modelant ou cadrant du même coup leurs attentes en terme d'action.

La GDT nous décrit en effet un monde où le développement de l'activité dépend de la *connexion* ou de l'*accès* à des *réseaux de communication*, qui apparaissent comme les supports du développement : ainsi, pour citer certains manuels, « l'économie n'est plus liée aux facteurs proprement géographiques mais aux capacités d'accessibilité aux réseaux » et « les évolutions techniques et l'accès à des réseaux multiples, notamment par l'informatique, contribuent à transformer distances et durées et à mondialiser le

---

<sup>807</sup> Nouvelles Technologies de Communication.

<sup>808</sup> Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point au cours du dernier chapitre.

développement local »<sup>809</sup>. De fait, les deux leaders du Médoc, aidés par les animateurs et autres experts<sup>810</sup>, vont faire du désenclavement par les réseaux une des clefs du développement du Médoc, dessinant ainsi le dénominateur commun entre des problèmes divers. La thématique de l'enclavement permet de regrouper des problèmes diffus dans l'espace en tant qu'ils relèvent d'une catégorie générale : chaque problème situé est saisi en tant qu'il exemplifie le déficit de connexion du Médoc.

Ainsi, les problèmes multiples de développement du Médoc sont ramenés à la thématique de l'enclavement. Ils sont réinterprétés comme des manifestations d'une problématique générale qui renvoie à la relation du territoire médocain à l'espace environnant, au monde extérieur. Cette relation est caractérisée comme une relation d'isolement, d'enclavement qui est corrélée à des facteurs géographiques : le caractère péninsulaire du Médoc, son positionnement en dehors des grands axes routiers, ferroviaires. Cet enclavement est défini à la fois comme une réalité *physique*, le Médoc constituant une langue de terre coupée du reste du territoire par l'estuaire de la Gironde, et *pratique*, du fait de la difficulté à y pénétrer, à y accéder : « Physiquement, le Médoc c'est une *presqu'île* donc une *presque-enclave*. Dans la pratique, il est *difficile de venir* en Médoc »<sup>811</sup>. Cet isolement est caractérisé comme étant la source des multiples maux (« économiques mais également sociaux : désertification, taux de suicide et d'alcoolisme élevé, etc.) du Médoc (« le Médoc est une *presqu'île* et on en souffre assez »<sup>812</sup>) et comme l'obstacle principal au développement de l'activité sur ce territoire : de fait dans la GDT, le développement du territoire est fonction de sa capacité à faire converger vers lui des flux d'échanges matériels et immatériels, à se connecter à l'espace environnant. Est donc imputé à cet isolement géographique un état de sous-développement économique relatif, marqué par un fort taux de chômage et de nombreuses situations de précarité, où seules surnagent, avec plus ou moins de bonheur, certaines activités (selon les communes, le tourisme, l'exploitation forestière ou encore la production viticole) : « Ici à part la vigne, il n'y a rien ... C'est léger. Enfin non, c'est léger c'est pas ce que je veux dire, mais enfin euh... Disons qu'il y a qu'une économie c'est la vigne, le reste c'est le néant, toujours à *cause de notre position* géographique je pense »<sup>813</sup>. L'enjeu, tel qu'il est défini de manière globale, consiste à sortir le Médoc de sa condition géographique en le connectant de manière rapide et sûre à son environnement. Il s'agit de développer les infrastructures de communication qui

<sup>809</sup> Source : Logié (G.), *Op. Cit.*, p. 231.

<sup>810</sup> En particulier à travers la « Commission du désenclavement ».

<sup>811</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 17/04/2000.

<sup>812</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 8/03/2000.

<sup>813</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu médocain le 22/02/2002.



permettent d'abolir, ou du moins d'affaiblir, les notions d'espace et de durée, de nier en quelque sorte la géographie, afin de désenclaver<sup>814</sup> le Médoc. L'origine des problèmes du Médoc est ainsi recherchée dans ce tout ce qui complique, rallonge l'accès au (ou, en sens inverse, la sortie du) territoire médocain : « On est enclavé. Je ne sais pas si vous arrivez de Bordeaux, vous avez vu le temps qu'on met pour venir. Moi, dans ma commune, j'ai un projet de golf et surtout un projet d'implantation d'un studio de cinéma qui ont capoté quand les investisseurs ont constaté le temps que cela prenait pour venir ici depuis l'Aéroport de Bordeaux. Le désenclavement, c'est d'abord l'aménagement de voies d'accès aussi bien le pont que la route. [...] Le désenclavement, c'est l'accès plus facile. »<sup>815</sup>. La question de *l'accessibilité* est reliée à celle de *l'attractivité* du territoire médocain (pour les entrepreneurs, les touristes, les nouvelles populations, les flux d'échange matériels et immatériels, etc.) : « [Le Médoc] c'est une unité géographique d'abord. Je pense que le fait de constituer un pays suppose qu'il y ait une certaine unité géographique. Elle est, je crois, une des mieux déterminées qui puisse être dans ce pays puisque c'est ce fameux triangle [cf. carte] que tout le monde connaît. [...] Cette presqu'île est probablement plus défavorisée qu'une île parce qu'une île a le mérite de l'attrait, de l'intérêt d'aller la visiter... La presqu'île étant un cul-de-sac, il faut y venir exprès, d'autant plus que, comme vous le savez, il n'y a d'entrée que par le Sud »<sup>816</sup>.

Dans une logique de concurrence inter-territoriale, les infrastructures doivent permettre de rendre le territoire compétitif et attractif. Il s'agit de modifier le rapport du territoire à son environnement : l'amélioration des réseaux de communication doit contribuer à régénérer le Médoc en attirant vers lui des flux (de capitaux, de touristes, de populations – le « sang neuf ») qui, extérieurs au Médoc, vont, en le pénétrant, introduire du changement, du développement. Désenclaver, c'est-à-dire connecter par les infrastructures le Médoc aux flux d'échanges humains, informationnels, économiques, devient donc synonyme de « développer », les flux drainés par les nouveaux réseaux étant censé alimenter le territoire, générant ainsi de l'activité localement : « L'intérêt de ce pays serait de le sortir de son isolement... euh géographiquement comme nous sommes placés euh...[...]. Déjà pour nous voir c'est assez difficile, donc en premier un pont, mais enfin ça j'ose pas y croire : il n'y a qu'en période électorale qu'on en parle, et encore... Donc l'intérêt, c'est pour moi de sortir de

---

<sup>814</sup> Selon le Petit Robert, désenclaver signifie « rompre l'isolement d'une région, d'une ville, par l'amélioration des communications maritimes, aériennes, routières, téléphoniques, etc. ».

<sup>815</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 21/04/2000.

<sup>816</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/04/2000.

l'isolement parce que l'on est vraiment en dehors de tout axe, routier, ferroviaire et touristique »<sup>817</sup>. Les infrastructures, qui dessinent des réseaux de communication (routes, voies ferrées mais aussi Internet), apparaissent, conformément à la logique de la GDT, comme des « instruments au service de l'objectif qui est de relier des territoires »<sup>818</sup> : « Le gros problème, c'est le désenclavement du Médoc. On est unanimes<sup>819</sup> pour dire que ça doit se faire du Nord au Sud sur la Nationale 215 en priorité puis d'autres pénétrantes bien sûr mais comme nous ne sommes pas pour le tout voiture on souhaite également que la voie ferrée Bordeaux-Le Verdon soit équipée, mise en valeur. Moi, ça me paraît déterminant parce que si vous ne pouvez pas aller dans le Médoc à quoi ça sert de développer le Médoc ? Il faut d'abord pouvoir y aller. Aujourd'hui ce n'est pas facile. Alors après il faut un franchissement [un pont sur l'estuaire]. Moi je pense que s'il y a franchissement il doit être au milieu de l'estuaire à peu près pour véritablement désenclaver »<sup>820</sup> ; « Dans ce Pays Médoc, notre catastrophe c'est l'enclavement. Donc si on veut exister un peu mieux, il faut qu'on ait un désenclavement le plus rapide possible [...] Ces infrastructures : cette route à double-voie Le Verdon-Bordeaux nous permettra ensuite d'être relativement compétitifs sur des créations d'emplois, sur des affectations d'activité avec effectivement un port accessible par tous temps, sans travail d'entretien, qui est le port du Verdon qui est à mon avis totalement ignoré »<sup>821</sup> ; « Le Pays Médoc à mon avis c'est une dimension qui peut nous permettre de régénérer l'ensemble de l'infrastructure dans tous les domaines de notre Médoc qui en a bien besoin. Pourquoi il en a besoin et particulièrement besoin c'est parce que c'est une presqu'île, que l'on a un caractère un petit peu particulier, que c'est une presqu'île qui est isolée, difficilement pénétrable »<sup>822</sup>. La rupture de l'isolement passe également par l'accès du territoire aux moyens de communication les plus modernes et les plus rapides (en particulier, l'Internet à haut débit) qui, niant les distances et le temps, garantiraient aux entrepreneurs potentiels une connexion quasi instantanée entre le Médoc et le reste du globe : il s'agit donc de raccorder le Médoc aux « autoroutes de l'information », qui, bien que « virtuelles », réclament des infrastructures et des investissements bien réels (pour le passage à l'ADSL). Le développement de réseaux de communication performants apparaît comme une stratégie qui permet de lutter contre un déterminisme géographique en développant

<sup>817</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 22/02/2002.

<sup>818</sup> Source : Gorgeu (Y.), Jenkins (C.), *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>819</sup> Nous verrons dans le chapitre suivant que ce point ne fait pas tout à fait l'unanimité.

<sup>820</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 4/04/2000.

<sup>821</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 4/03/2000.

<sup>822</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 20/04/2000.

l'accessibilité, et donc l'attractivité, du territoire : le Médoc doit alors, dans cette logique, passer, grâce aux divers projets d'infrastructure, du statut de territoire-repoussoir, fui par sa propre population (la désertification), coupé des dynamiques, des grands flux humains et commerciaux au statut de territoire attractif car relié au monde par le biais d'infrastructures performantes..

L'émergence de cette thématique générale permet l'agrégation et la mise en série des difficultés disparates, qui frappent des acteurs et des lieux différents, chaque problème situé se donnant à voir en tant qu'il illustre, révèle, exemplifie le problème commun (celui de l'enclavement) : il s'agit tout à la fois ou selon les cas de développer l'attractivité du Médoc par rapport à des touristes, des entrepreneurs, des créateurs d'emplois, des investisseurs extérieurs, de nouveaux habitants potentiels, etc., qui, à l'heure actuelle, reculeraient devant les difficultés liées à l'entrée et à la sortie du territoire (problème de rapidité de circulation pour les camions, d'accès à l'aéroport de Bordeaux ou au port du Verdon, etc). D'Est en Ouest, du Nord au Sud les problèmes situés sont requalifiés comme des problèmes d'attractivité associés à l'insuffisance des infrastructures de communication : se dessine alors une série de projets d'infrastructures où il est question, selon les cas, de pont, de port, de route, d'Internet à haut-débit. Chaque partie du territoire entend donc développer son accessibilité : dans la « pointe » Nord du Médoc, la thématique de l'enclavement est reliée à la question de l'amélioration (passage en deux fois deux voies) de la route Nationale 215, qui traverse le Médoc du Nord au Sud, et de la voie ferrée entre Bordeaux et le port du Verdon (« Il faut une nouvelle route déjà, qu'on aille un peu plus vite à Bordeaux. Mon grand-père mettait deux heures pour aller à Bordeaux il y a 50 ans de çà. Et moi, je mets autant de temps »<sup>823</sup>), ainsi qu'à celle du développement de capacités du port du Verdon, considéré comme un point de connexion et d'ouverture vers l'extérieur. Il s'agit d'attirer de nouvelles populations, de nouveaux investisseurs, de nouveaux flux commerciaux à même de générer de l'activité en se connectant à l'extérieur par la mer (le port comme point d'entrée de flux économiques) ou par la terre (diminuer la distance à la ville – Bordeaux -, à ses activités, à ses commodités, ses services) afin d'attirer de nouvelles populations, de nouveaux investisseurs et de relancer l'activité industrielle du port du Verdon. A l'Ouest, sur la côte atlantique, la question du désenclavement est reliée à la question des infrastructures routières Est/Ouest qui connectent Bordeaux à la plage avec pour enjeu le développement de l'attractivité touristique. Ce point ne laisse pas insensible les communes médocaines de l'agglomération bordelaise qui cherchent à

---

<sup>823</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 22/02/2002.

développer leur attractivité et pour qui l'accès facile et rapide à la plage constitue un atout : « Qu'un groupe de pression auquel appartient Eysines permette d'obtenir une amélioration de la N 215 ou des routes vers la plage et bien c'est tout l'intérêt de la population d'Eysines lorsqu'elle va vers le Verdon ou vers les plages »<sup>824</sup>. A l'Est, le long de l'estuaire, la thématique du désenclavement est associée à la construction d'un franchissement de l'estuaire<sup>825</sup> (un pont) censée permettre d'irriguer cette partie du Médoc par de nouveaux flux. Un peu partout, mais en particulier dans le centre du Médoc, les élus comptent sur le développement de l'Internet et du télétravail pour générer de nouvelles formes d'activités : « Bon, le désenclavement... Le Médoc, physiquement c'est une presqu'île et donc une *presque enclave*. Dans la pratique, il est difficile de venir en Médoc, alors désenclaver c'est une question d'infrastructures, de voies de communication même si avec Internet maintenant... »<sup>826</sup>.

Dans chacun de ces cas, les difficultés locales sont thématiques, reconstruites de telle manière qu'elles illustrent ou expriment le problème général : l'enclavement du Médoc, saisi comme un déficit d'infrastructures de connexion. Autrement dit, la thématique de l'enclavement permet de doter chacun de ces problèmes, diffus dans l'espace, de qualités problématiques spécifiques et nouvelles (ils sont (re)formulés comme des problèmes de connexion et d'infrastructure de communication) qui les instituent en tant qu'éléments constitutifs du problème général (l'enclavement du Médoc n'existe que dans les multiples exemples de problèmes de raccordement qui le définissent).

Cependant, même si la thématique du désenclavement permet à la fois d'éclairer d'un jour nouveau et de regrouper sous une même catégorie une série de problèmes situés, ceci ne signifie pour autant que le consensus règne entre les acteurs qui participent au partenariat : la définition des priorités (quel problème de raccordement, parmi tous ceux qui sont exprimés et agrégés sous la catégorie générale de « l'enclavement du Médoc » est-il prioritaire, urgent, nécessaire de traiter ?) est l'objet, comme nos citations ont déjà pu le suggérer, de désaccords et de conflits entre « partenaires » en fonction de leur positions et de leurs dispositions. Il nous faut donc d'ores et déjà noter, même si nous aurons l'occasion d'y revenir dans le dernier chapitre, que l'accord sur ce motif général d'action publique ne supprime pas les désaccords particuliers : le motif général constitue plutôt la base symbolique d'une négociation entre des alliés-rivaux. De fait, les nouvelles capacités de mobilisation des

<sup>824</sup> Extrait d'un entretien avec le Maire d'Eysines, réalisé le 7/07/2000.

<sup>825</sup> Le premier franchissement de la Garonne, si on exclut le bac, se situe à Bordeaux.

<sup>826</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 17/04/2000.

leaders-animateurs ne vont donc pas sans certaines limites : il leur faut trouver et respecter un équilibre entre les différents intérêts qu'ils agrègent grâce au cadre. Il n'en reste pas moins que le désenclavement constitue, au même titre que la valorisation de l'identité et de l'accès aux ressources externes, un « mandat général »<sup>827</sup> autour duquel les deux leaders, réunis dans une entreprise politique jointe, peuvent mobiliser des « partenaires » pour l'action collective et recomposer du même coup la relation d'échange politique qui les unit à la société locale.

---

<sup>827</sup> Strauss (A.), *La trame de la négociation : sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992.

## Section 2

# De l'expertise au leadership politique : cadre du développement territorial et renouvellement de l'échange politique en Haute- Saintonge

---

De bien des manières, le cas de la Haute-Saintonge peut apparaître comme un reflet inversé de celui du Médoc que nous venons d'étudier. Ainsi, la Grammaire du Développement Territorial n'y est pas saisie par des élus traditionnels en quête de nouvelles sources de leadership, ces élus se mettant progressivement à parler comme les experts du développement qu'ils mobilisent au cours de la démarche (*socialisation des notables*). On y voit à l'inverse un expert qui réinvestit sa capacité socialement reconnue à dire le vrai et faire le juste (à « agir avec justesse »<sup>828</sup>) en matière de développement local dans la construction d'un leadership (i.e. d'un échange) politique : non pas donc, pour jouer avec l'expression de « technotable » chère à J-P. Gaudin, des notables qui développent une compétence technique ou savante mais plutôt un individu socialement réputé compétent qui se notabilise, en devenant un entrepreneur politique de médiation. De fait, C. Belot, l'homme au cœur des dispositifs de développement successifs sur le territoire de la Haute-Saintonge, est un universitaire (un géographe), engagé très jeune dans les démarches de développement local et qui a construit son éligibilité et sa carrière politique, non pas tant sur une reconnaissance sociale de sa notabilité<sup>829</sup> ni sur un soutien partisan (homme de droite, il se présentera très longtemps sans étiquette et sans investiture, y compris aux élections nationales, avant de rejoindre l'UDF dans les années 90 puis l'UMP), mais sur sa capacité à porter et à monter des projets innovants, à développer des actions transformatrices, à créer des espaces de

---

<sup>828</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

<sup>829</sup> C. Belot est cependant issu d'une vieille famille de Jonzac qui jouit d'une réputation établie. Cf. Théon (J-P), *Un système local novateur le système politico-administratif jonzacois*, Bordeaux, CERVL, mémoire de DEA, 1984.

concertation. Nous ne sommes donc pas dans le cas où des élus en place cherchent, dans une stratégie cumulative, à associer un nouveau registre d'échange, publiquement



Source : [www.haute-saintonge.com](http://www.haute-saintonge.com)

Carte 2 : Carte et situation du Pays de Haute-Saintonge

disponible, à des registres plus anciens, mais dans celui d'un *outsider* (au sens où C. Belot est extérieur au système politique) pour lequel le registre du développement est, du moins au départ, la seule ressource<sup>830</sup> disponible afin de s'inscrire dans une relation d'échange légitimante. De plus, si l'usage du motif public « développement local » est

<sup>830</sup> On retrouve ici un cas proche de celui étudié par M. Abélès. Abélès (M.), *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989. Cf. supra.

récent en Médoc, il remonte à la fin des années 70 en « Haute-Saintonge », C. Belot exploitant à ce moment là les premières formes d'une grammaire d'action en pleine genèse<sup>831</sup>.

De fait, C. Belot a construit cette relation de leadership en proposant aux élus du Sud-Est de la Charente-Maritime, ainsi qu'à des représentants de la « société civile » de s'inscrire dans des programmes de développement territorial. Encore étudiant, il a fondé à la fin des années 60 le « Comité d'Expansion Economique pour Jonzac » (le **CEJECO**) qui, très vite, s'est opposé à la municipalité en place. Il se présente aux élections cantonales de 1970 dans le canton de Jonzac qu'il remporte après une campagne axée sur le développement économique face à un élu bien installé (maire et conseiller général depuis 12 ans). Après un échec aux municipales 1972, C. Belot, alors dans l'opposition communale, lance en 1976, avec l'appui de la DATAR et des services déconcentrés de l'Etat puis du Conseil Régional de Poitou-Charente<sup>832</sup>, le « Contrat de pays » de Haute-Saintonge (dont il devient le vice-président) qui regroupe plus de 130 communes du Sud-Est du département de la Charente-Maritime (Jonzac et Pons étant les plus peuplées avec 5000 habitants chacune). Le « Contrat de pays » a constitué la base sur laquelle C. Belot s'est construit une assise politique solide : il devient maire de Jonzac en 1978, sénateur en 1989 (réélu en 1998), puis président du Conseil Général dans les années 90. Au cours des années 90, C. Belot a continué à s'investir dans l'intercommunalité de projet, suivant l'évolution des dispositifs par la grammaire d'action publique du développement : ainsi, en 1993, il a été à l'origine de la plus grande<sup>833</sup> Communauté de communes de France (la Communauté de Communes de Haute-Saintonge - **CCHS**) où sont regroupés 123 communes (7 cantons, environ 60 000 habitants) du « contrat de pays » originel et où les normes de *dialogue*, de *partenariat*, *d'animation* issues de la démarche « contrat de pays » se perpétuent dans des commissions thématiques où siègent élus et représentants du monde associatif et culturel, commissions chargées d'alimenter l'intercommunalité en « projets d'avenir ». Enfin en 1998, sous son impulsion et celle du sous-préfet de l'époque, le territoire de la Haute-Saintonge, regroupant les 123 communes de la Communauté et les 7 de la Communauté de Communes voisine de Pons (la Communauté de Communes de la

---

<sup>831</sup> Les premières formes de la Grammaire du Développement sont en effet apparues dans les années 70 avec les procédures de « contrats de pays », dans lesquels les sous-préfets ont souvent joué un rôle moteur, et qui mettaient en place une logique d'animation visant le développement économique local.

<sup>832</sup> Comme dans d'autres régions de France, le Conseil Régional a pris le relais de l'Etat après que celui-ci a abandonné les contrats de pays au début des années 80, assurant la continuité de ces politiques territoriales.

<sup>833</sup> Si l'on tient compte du nombre de communes regroupées.



Région de Pons - **CCRP**), communes qui étaient à l'origine membres du Contrat de pays, est devenu un pays de préfiguration au sens de la loi Pasqua.

Autour de ces démarches successives, C. Belot a construit une relation d'échange spatialisée à la fois intercantonale et transpolitique qui a lui a permis de cumuler mandats locaux et nationaux. Ainsi, au moment de notre enquête entre 2000 et 2002, C. Belot était à la fois sénateur, président du Conseil Général, président de la Communauté de Communes de Haute-Saintonge, structure porteuse du « pays » du même nom, et enfin, en raison des restrictions sur le cumul des mandats, conseiller municipal à Jonzac (la ville étant dirigée par un membre de son équipe). La capacité de cette relation de leadership à transcender les clivages politiques traditionnels lui a même permis de rester président du Conseil Général de Charente-Maritime après le renouvellement partiel de 2004, alors même que la majorité était passée (d'un siège) à gauche.

La Haute-Saintonge nous offre donc l'exemple d'un autre emploi de l'outil de recadrage commun que constitue la Grammaire du Développement Territorial : elle ne constitue pas ici un moyen pour les élites politiques en place de perpétuer et de systématiser leur leadership (*socialisation des notables*) mais plutôt une ressource qui permet à un nouveau venu de se substituer aux élites en place en créant son propre leadership (*renouvellement des élites*). L'usage de la grammaire a ainsi permis à cet *outsider* d'apporter une aide cognitive aux élus locaux confrontés aux incertitudes liées à la production d'action publique et de construire sur cette base une transaction politique dont la compétence en développement est la clef : le cadre du développement répond aux attentes en terme de médiation (accès aux financements et à des compétences) des élus ruraux en instituant une relation « leader/follower » de type « expert/profane » (le pouvoir du leader s'originant dans la maîtrise de la ressource centrale dans l'échange qui s'instaure : l'expertise en développement local). L'instauration de cette relation d'échange politique n'a d'ailleurs pas été sans difficultés : elle a en particulier généré un conflit autour de la question du leadership local avec un des élus en place (*insiders*), le maire de Pons, qui s'est traduit par la création de deux Communautés de communes sur l'espace du Contrat de pays.

La GDT a également permis à C. Belot de construire des représentations faisant simultanément apparaître une forme de bien commun et de communauté (un collectif), représentations qui ont contribué à naturaliser<sup>834</sup>, légitimer, et donc renforcer l'espace de l'échange et de la sociation entre les intérêts : cette construction s'appuie non pas

---

<sup>834</sup> Douglas (M.), *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte, 1999.

sur un sentiment d'appartenance préexistant (comme en Médoc) mais sur un sentiment de délaissement que le cadre nouveau fait apparaître à la fois comme un problème partagé et une source d'identification collective. Le leader peut ainsi appuyer l'espace d'échange qu'il a créé sur un sentiment d'identité qu'il a contribué à définir.

## Sous-section 1

### Expertise et échange politique

---

L'échange politique qu'a construit C. Belot en Haute-Saintonge se base non sur des ressources relationnelles qui lui permettraient de connecter les intérêts locaux à des ressources extérieures, mais sur une compétence, que l'on peut définir comme une capacité à mobiliser un « savoir-faire dans la construction intellectuelle d'un projet de développement local »<sup>835</sup>. C'est cette compétence qui lui permet d'assurer une médiation entre les besoins localisés, qu'il contribue à mettre en forme, et les ressources financières et décisionnelles des institutions extérieures : sa maîtrise de la Grammaire du Développement Territorial le dote d'une capacité à construire des actions publiques recevables, i.e. correspondant aux critères d'acceptabilité généraux auxquels les institutions pourvoyeuses de procédures de développement et de financements (Europe, Etat, Région, Département etc.) adhèrent.

Comme dans le cas du Médoc, si un tel échange a pu se mettre en place, c'est parce que le cadre du Développement Territorial offrait une perspective sémantique nouvelle à des élus ruraux qui, s'ils se définissent de plus en plus comme des entrepreneurs d'action publique, ne savent ni comment agir (faute de moyens) ni quelle action développer (faute de compétences). Or, le cadre propose aux élus une médiation basée sur la compétence d'animation qui assure à la fois un accès à des zones d'expertise multiples et un accès aux moyens financiers des institutions extérieures.

---

<sup>835</sup> Genieys (W.), « Le développement local face à l'Etat. La genèse du « Pas Cathare » », in Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), dir., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 367

## Paragraphe 1

## Le cadre territorial comme réponse aux attentes de financement

Le cadre du développement proposé par C. Belot entre en résonance avec les aspirations en terme d'action publique des élus locaux en premier lieu parce qu'il apporte une solution (l'intercommunalité de projet, d'abord sous la forme d'un contrat de pays puis sous celle, évoquée ici, d'une communauté de commune) aux problèmes financiers et d'échelle auxquels ils sont confrontés quand il s'agit de mettre en place des politiques publiques : « Il nous est apparu<sup>836</sup> que faire du développement économique ça ne pouvait pas se faire, plus se faire, au niveau de la commune. La commune est capable de régler les problèmes de proximité : la gestion des bâtiments, de sa voirie ainsi de suite, gérer au plus près. Quand il s'agit de développement économique, d'implantation d'entreprises pour précisément faire face à la reconversion nécessaire de nos emplois et bien la commune c'est pas la bonne dimension, à moins de prendre des risques. [...] Donc il nous est apparu qu'il y avait des choses que l'on ne pouvait pas faire seul, qu'il fallait se grouper pour ça sans pour autant perdre son âme. [...] Donc je crois que la bonne solution quand il s'agit de traiter les ordures ménagères, de construire une usine aux normes européennes c'est sûr qu'on a pas la pointure au niveau d'une commune ou même d'un canton, il faut évidemment s'adresser à des entités plus importantes. [...] Si on ne change pas d'échelle, on ne fait rien, parce que si chacun est dans son coin... [...] On n'a pas les moyens de se faire connaître, d'avoir les animateurs, les chargés de mission qui vont démarcher les entreprises pour les attirer sur le territoire »<sup>837</sup>.

L'argumentation grammaticale construit donc un « pont sémantique »<sup>838</sup> entre l'incapacité des communes à agir, si ce n'est dans la gestion de la proximité, du quotidien (*logique de gestion*), et la perspective de développer et de porter des projets d'avenir à l'échelle intercommunale, de mener une action publique transformatrice (*logique de projet*). Dans cette perspective, l'intercommunalité fournit les moyens de mener les projets qui vont améliorer, conformément à la grammaire connexionniste du développement, *l'attractivité* du territoire<sup>839</sup> : « Nous avons des réalisations ou des

<sup>836</sup> Dans leurs entretiens, les acteurs interrogés présentent souvent leur engagement dans la démarche comme une « prise de conscience ». Ces expressions traduisent le processus de recadrage au cours duquel les schèmes cognitifs proposés par le leader les ont faits accéder à une autre perception de la réalité en donnant une réponse à des aspirations jusque là latentes que le nouveau cadre fait émerger et modifie.

<sup>837</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 13/10/2000.

<sup>838</sup> Honneth (A.), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Ed. du Cerf, 2000.

<sup>839</sup> « Pour entreprendre des investissements ou des réalisations importantes une commune, même pas une commune, un canton, un canton est devenu trop petit » (extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 13/09/2000).

projets importants comme ceux qui sont en train de se faire sur Jonzac ou, dans la commune qui nous touche, la constitution d'un « pôle mécanique ». Comment voulez-vous qu'une commune ou un canton puisse entreprendre de tels projets ? C'est absolument irréalisable et hors de portée, [hors] de toute logique. C'est comme le tourisme on se rend bien compte si c'est une personne qui fait tout dans son coin seul [et] bien elle trouve vite ses limites, une commune, c'est un peu la même chose »<sup>840</sup>. La Communauté de communes apparaît alors comme l'organisation à même de transformer la Haute-Saintonge, s'opposant ainsi aux communes qui gèrent ou subissent l'existant : « Avec mes 160 habitants, qu'est-ce-que j'aurais pu faire au niveau de l'aménagement du territoire ? »<sup>841</sup>.

L'intercommunalité « de projet » est perçue par les « petits élus » comme le moyen de dépasser la faiblesse des ressources des communes de la Haute-Saintonge et de mobiliser les moyens nécessaires non seulement au développement d'actions d'envergure à même de faire face à des problèmes structureaux (comme la désertification rurale) qui dépassent la gestion de proximité, mais également au recrutement d'experts en action publique, de spécialistes de la mise en projet : « Aujourd'hui les petites communes, voire les communes moyennes, n'ont pas les moyens en hommes, en compétences pour rivaliser [...] avec les gros pôles urbains qui ont une machine à développement économique que nous ne pouvons pas avoir. Donc pour nous il y avait pas deux solutions, il n'y en avait qu'une : c'était de réunir un bassin de vie suffisamment large pour avoir des moyens, des moyens financiers donc on a considéré que le Pays de Haute-Saintonge représentait une petite ville et qu'il nous permettait d'avoir des moyens »<sup>842</sup>.

Les moyens financiers supplémentaires que les locuteurs invoquent ne sont pas tant ceux liés à la mise en place d'une TPU (Taxe Professionnelle Unique) au sein de la Communauté de Communes créée en 1992 que ceux que la structure permet d'obtenir des institutions extérieures : « Jonzac tout seul, Montendre tout seul, Montlieu tout seul, Pons tout seul, on n'existe pas. Politiquement on est rien du tout ! [...] Tous les petits pays, toutes les communes, les petites communes, les chefs-lieux de canton, ils n'auraient jamais rien fait s'ils étaient restés tout seuls. Le fait de s'être regroupés à autant de communes a fait qu'on a pu leur proposer un service technique, un staff de grande qualité, des fonds qui arrivaient du monde entier [sic.], enfin de l'Europe et de partout. On a fait des choses qui n'étaient pas du tout de notre dimension, que l'on

<sup>840</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 13/09/2000.

<sup>841</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 22/09/2000.

<sup>842</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 28/11/2000.

aurait été incapables de le faire autrement. [...] Moi, je crois que plus on est groupés, plus on est nombreux, plus on est forts et plus on se fait entendre. [...] C'est une dimension où on vous écoute parler [sic] »<sup>843</sup>. Une partie du rôle normativement imparti à la Communauté de communes est définie à travers la médiation qu'elle assure entre les projets des communes et les financeurs potentiels. La Communauté de communes est donc présentée comme « un relais intéressant qui étudie le dossier et le transmet à la région qui à ce moment là sait qu'elle a un interlocuteur valable pour répartir les aides et les fonds, de même au niveau européen. Parce qu'au niveau des communes ou d'un canton on est trop petits si vous voulez. On n'a pas les capacités pour embaucher du personnel compétent pour sortir les dossiers et étudier les textes »<sup>844</sup>.

La Communauté constitue également un relais entre le territoire, représenté par ses élus, et l'administration locale, permettant le passage d'une relation de contrôle (de type pré-décentralisation) à une relation de coopération : « Cette communauté permet un rapprochement avec les instances, avec la sous-préfecture, la préfecture : ça permet de les côtoyer plus facilement. Autrefois, quand on rencontrait le préfet on était très intimidé : la commune c'était plus petit, on manquait d'informations. [...] Maintenant, on y va librement, on coopère alors qu'avant il y avait une relation gendarme/voleur. Il faut que l'administratif et le politique coopèrent : c'est bénéfique pour nous mais aussi pour eux [car] ça leur permet de mieux connaître la réalité du terrain »<sup>845</sup>.

La structure intercommunale révèle sa pertinence, aux yeux des élus, dans sa capacité à instaurer un lien, un relais entre territoire et institutions extérieures. Cette médiation passe pour partie par le politique, les élus « parlant d'une même voix » dans diverses arènes d'action publique (Conseil Général, Conseil Régional) pour défendre les projets dessinés localement : « Quand on est au département ou à la région, l'unité parle pour l'ensemble du Pays. Quand vous êtes 8 conseillers généraux, les autres vous disent : « J'appartiens à tel mouvement ». Et bien moi, je réponds : « J'appartiens au mouvement de Haute-saintonge ». On représente un tiers du département en superficie, on représente un certain poids donc [le regroupement] c'est l'intérêt de nos populations »<sup>846</sup>. Cependant, cette médiation est également technique au sens où elle est garantie par la capacité des experts mobilisés localement à *mettre en forme* les attentes locales sous forme de projets éligibles aux subventions européennes, régionales, départementales, etc.

<sup>843</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 26/09/2000.

<sup>844</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 21/09/2000.

<sup>845</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 13/09/2000.

<sup>846</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 23/11/2000.

## Paragraphe 2

## L'accès à la connaissance

Aux yeux des élus ruraux de Haute-Saintonge, la médiation qu'offre le cadre nouveau n'est pas seulement, ni même principalement politique, mais essentiellement *experte* et *technique*. En effet, la Communauté de communes de Haute-Saintonge met à la disposition de élus une équipe « d'animateurs » composée d'une dizaine de chargés de mission permanents spécialisés par secteurs d'activités (tourisme, agriculture, environnement<sup>847</sup>, etc.) : comme le dit un des élus que nous avons interrogé, l'intercommunalité « met [les porteurs de projet] en relation avec des gens compétents »<sup>848</sup>. Cette compétence apparaît aux yeux des élus comme double : ils sont à la fois considérés comme des herméneutes capables d'aider les élus à interpréter, à mieux comprendre la réalité dans laquelle ils sont plongés et comme les dépositaires d'un savoir formel, procédural, au sens où ils maîtrisent les règles grammaticales de la mise en projet (mise en forme) et connaissent les subtilités des procédures de développement (ils sont donc à même de comprendre et de combler les attentes des services administratifs des institutions extérieures).

D'un côté, les chargés de mission apparaissent donc comme des spécialistes d'une médiation formelle, au sens où cette médiation passe par des procédures de mise en forme et de légitimation. Elle s'oppose en cela à la médiation notabiliaire qui passe par des réseaux de relations interpersonnelles et se déploie en dehors de toute contrainte de justification. Les chargés de mission constituent de fait les nouveaux avocats des causes locales intervenant au côté et parfois se substituant aux avocats traditionnels que constituent les notables. Ils possèdent une capacité, de par leur connaissance des textes, des procédures, des rouages de l'administration, à instaurer une médiation avec les financeurs potentiels, à présenter et formuler les dossiers de manière à ce qu'ils soient recevables, à *sortir les projets* (du territoire) pour les amener sur les bureaux des fonctionnaires régionaux, nationaux ou européens : « L'apport de la Communauté de communes pour notre commune, vous voyez, c'est par exemple les chargés de mission qui nous ont aidés à monter les dossiers pour obtenir des subventions pour la rénovation du patrimoine de la commune »<sup>849</sup>. La médiation vers les nouveaux moyens financiers qu'offre le cadre nouveau passe donc par la mobilisation de ressources expertes,

<sup>847</sup> Pour le listing des « domaines de compétences » de l'équipe d'animation de la Communauté de communes de Haute-Saintonge : cf. annexes.

<sup>848</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 13/09/2000.

<sup>849</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 21/09/2000.

auparavant absentes du territoire, en ce qu'elles permettent d'améliorer la réception des attentes localisées par les institutions extérieures. L'équipe d'animation propose donc une interface nouvelle à des élus, et plus largement à des acteurs sociaux, en quête de médiation.

De fait, le cadre du développement proposé par C. Belot répond à cette attente explicite ou latente de médiation en offrant la perspective d'attirer des moyens nouveaux (ceux des fonds européens, des contrats de plan Etat-région, etc.) via l'intervention de l'expertise. Mais cela n'est pas tout : les chargés de mission effectuent un autre type de médiation, entre les élus et la société locale cette fois-ci. En tant que spécialistes, titulaires la plupart du temps d'un troisième cycle en *aménagement rural*, *tourisme*, etc., ils sont consultés afin d'interpréter la situation dans leur domaine de compétence : ils interviennent en tant qu'experts à même de guider les élus locaux dans *l'identification* et *l'évaluation* des besoins sociaux, puis dans la *définition* de l'action souhaitable. De fait, les chargés de mission fournissent une aide cognitive à des élus qui non seulement ne savent pas où trouver les moyens pour agir mais le plus souvent *ne savent pas quoi faire* : « Il y a un tas de problèmes que nous n'arrivons pas à régler individuellement. Au départ ça a été la constitution du Pays de Haute-Saintonge qui s'est ensuite transformé en Communauté de communes : le pays a été fait dans le but de pouvoir gérer certains problèmes et certaines difficultés un petit peu mieux en se regroupant que nous ne pouvions assurer individuellement, c'est évident. On peut citer un tas de choses : le développement économique, il est évident qu'une commune comme la mienne et il y en a des plus petites encore malheureusement, je ne fais pas partie des plus grosses mais je ne fais pas partie non plus des plus petites, nous ne pouvons pas régler... Nous ne pouvons pas avoir d'idées, nous ne pouvons développer aucune économie quoi, *on ne peut pas avoir d'idées* »<sup>850</sup>. De fait, ces élus ruraux sont en manque d'idées, de connaissances pour répondre aux attentes liées au rôle d'élu-entrepreneur auquel ils souhaitent se conformer.

De leur point de vue, les chargés de mission apparaissent comme des ressources non seulement formelles mais *herméneutiques* en tant qu'ils sont à même de proposer, dans leur domaine de compétence une interprétation cohérente de la réalité qui simplifie les problèmes, leur fait apparaître des causes identifiables et trace des lignes d'action claires sur un environnement qui leur apparaît comme confus. Ces interprétations font

---

<sup>850</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 12/09/2000, *c'est nous qui soulignons*.

figure d'avis *autorisé* (au sens de R. Boudon<sup>851</sup>) auprès des élus<sup>852</sup> car elles s'appuient sur un savoir socialement reconnu, objectivé par des diplômes.

L'équipe d'animation ne constitue pas pour autant un « think tank »<sup>853</sup> autonome qui produirait directement des idées pour le politique : elle fonctionne plutôt comme un relais localisé de schémas de pensée produits « ailleurs ». La production locale d'idées d'action publique est ainsi intimement liée à la connexion des chargés de mission, d'une part, à des réseaux translocaux d'expertise, organisés par des associations professionnelles, et, d'autre part, aux services spécialisés des Conseils régionaux et généraux, réseaux et services par lesquels se diffusent les théories nouvelles et les expériences originales ou modèles (la presse spécialisée<sup>854</sup> joue aussi un rôle dans la circulation des idées de développement local). Cependant, les animateurs actualisent ces schémas généraux de pensée dans des réseaux locaux qu'ils animent, mobilisant la connaissance du terrain de certains élus ou les compétences spécifiques de certains acteurs sociaux pour construire des représentations spécifiques. Ainsi, ces chargés de mission animent les commissions thématiques mises en place par la communauté, stimulent l'échange entre les intervenants (élus, représentants de la société civile), l'alimentent par les informations qu'ils possèdent, le tout afin qu'émergent dans la discussion et dans le consensus, des projets créatifs : « Nous avons, tels que nous sommes organisés au travers d'un certain nombre de commissions des lieux de proposition, des lieux de réflexion qui sont très pertinents. Ces commissions travaillent beaucoup, elles sont porteuses de projets. Elles sont animées par des chargés de mission qui sont des professionnels. Nous ne pouvons pas avoir au niveau de nos petites communes une telle réflexion, ce n'est pas possible »<sup>855</sup>.

L'intercommunalité apparaît donc aux yeux des élus non seulement comme une interface de dialogue avec l'extérieur (médiation territoire/institutions extérieures) mais aussi comme un lieu d'échange et de discussion interne, échange qui, sous l'auspice des chargés de mission, favoriserait la créativité et l'innovation à travers « la mutualisation de la réflexion ». Les animateurs constituent, du point de vue des élus, le truchement par lequel ils peuvent faire accéder leurs attentes vagues d'action ou leurs propositions floues à un niveau de connaissance, de réflexion, et de précision supérieurs. De fait, les

<sup>851</sup> Boudon (R.), *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986.

<sup>852</sup> Cependant, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, l'autorité de ces avis experts est parfois contestée quand elle contredit l'intérêt de certains élus. La reconnaissance de l'autorité experte connaît ainsi certaines limites.

<sup>853</sup> Fisher (F.), "Policy discourse and the politics of Washington Think Tanks" in Fisher (F.), Forester (J.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, U.S.A., Duke University Press, 1993, pp. 21-42.

<sup>854</sup> Notamment : la *Gazette des Communes*, le *Moniteur Territorial*, *Pouvoirs Locaux*, etc.

<sup>855</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 28/11/2000.



chargés de mission sont au coeur d'une opération de modification et de recadrage des attentes : ils génèrent à partir d'aspirations confuses et diffuses des attentes nouvelles, exprimées sous la forme de projet d'action. Cette transformation experte a un coût pour les élus qui, pour accéder à la médiation experte à la fois vers les idées et les financements, doivent renoncer pour partie<sup>856</sup> à des représentations et à des exigences plus anciennes, formulées dans le cadre communal ou cantonal, pour adhérer à des projets « transversaux »<sup>857</sup> : « Si nous raisonnions en tant que commune chef-lieu, les 15 autres communes du canton qui ont des moyens encore plus faibles que nous ne pourrions pas faire de développement économique or nous avons besoin de tous les atouts touristiques de l'ensemble des communes et c'est la raison pour laquelle le développement touristique maîtrisé et proportionné au niveau du pays est performant, au niveau d'une commune ce n'est pas possible »<sup>858</sup>.

### Paragraphe 3

#### Le leader expert

---

Aux yeux des autres élus, C. Belot apparaît, bien qu'étant élu, comme le premier des experts de développement, des « chargés de mission ». La relation d'échange ou de leadership dans laquelle il s'inscrit découle de la capacité que lui reconnaissent les autres élus à mobiliser son expertise, son savoir (« Il fait partie de ces hommes qui font le développement d'un lieu par leurs idées »<sup>859</sup>), ou ceux d'autrui (il constitue, de par sa capacité à comprendre à la fois la langue des experts et celle des élus, un relais entre les élus et la zone d'expertise que constituent la « structure d'animation » de la Communauté de communes) au service de la mise en forme de compromis entre les acteurs qu'il a mobilisés : « On a la chance d'avoir quelqu'un comme Monsieur Belot, qui est un meneur d'hommes, qui a des notions économiques importantes et qui a réussi à convaincre les élus de ce secteur qu'il y avait des choses à faire en commun »<sup>860</sup> ; « Il semblerait que parmi les élus il n'y en ait pas un qui ait son envergure pour à la fois concevoir un certain nombre de choses solides et avoir ses capacités à regrouper et à

---

<sup>856</sup> Nous verrons dans le chapitre suivant que ces représentations continuent à opérer, générant des *transformations* du cadre qui entrent en concurrence.

<sup>857</sup> Dans cette grammaire, le dialogue entre les composantes du territoire doit déboucher sur la découverte de complémentarités à l'échelle du territoire, évitant ainsi la dispersion des crédits et la multiplication des micro-projets non coordonnés, présentés comme générateurs d'incohérence et d'inefficacité.

<sup>858</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 4/07/2000.

<sup>859</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 21/11/2000.

<sup>860</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 21/11/2000.

faire l'unanimité des hommes »<sup>861</sup>. Il est présenté comme le « moteur » qui « a su rassembler un certain nombre d'élus et ce n'était pas évident », qui « a su fédérer »<sup>862</sup>.

En d'autres termes son expertise lui donne un pouvoir sur les élus, au sens où son intervention experte est considérée comme indispensable par les autres élus, ce qui le dote d'une grande capacité de négociation dans l'échange qui se noue. Ainsi, le pouvoir de l'expert « tient à la possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle difficilement remplaçable. L'expert est le seul qui dispose du savoir-faire, des connaissances, de l'expérience du contexte qui lui permettent de résoudre certains problèmes cruciaux pour l'organisation. Sa position est donc bien meilleure dans la négociation aussi bien avec l'organisation qu'avec ses collègues. Du moment que de son intervention dépend la bonne marche d'une activité, d'un secteur, d'une fonction très importante pour l'organisation ; il pourra la négocier contre des avantages ou des privilèges »<sup>863</sup>.

De fait, le cadre du développement territorial a permis à C. Belot de se construire un « profil de notabilité »<sup>864</sup> en mettant en avant sa *compétence* en développement. M. Abélès décrit la notabilité<sup>865</sup> comme l'alliance de la *proximité* (l' élu est enraciné, il est connu et reconnu localement) et de la *distance*, conçu comme une capacité à s'extraire du territoire et à importer des ressources de l'extérieur. Le notable traditionnel, tel que le décrivent les études du C.S.O. est à la fois inscrit dans les réseaux locaux et relié à des gens « bien placés » à l'extérieur (ce qui lui permet d'obtenir de avantages pour son territoire). On peut décrire C. Belot comme un notable d'un type nouveau, un « technotable » dirait J-P. Gaudin<sup>866</sup>. Chez lui, à l'origine, la capacité à franchir la *distance* découle non de relations interpersonnelles avec des élus ou des fonctionnaires hauts placés de l'extérieur, ou encore du cumul des mandats qui lui donnerait la possibilité de siéger directement dans des institutions extérieures, mais de sa compétence qui, en le rangeant du côté du savoir objectif, de la connaissance *valable en toute généralité* que possèdent les experts du développement, le distingue des autres élus tout en lui permettant d'assurer une médiation vers l'extérieur par la mise en forme

<sup>861</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 21/09/2000.

<sup>862</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 13/10/2000.

<sup>863</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 84-85.

<sup>864</sup> Cf. Mabileau (A.), « Les héritiers des notables » in *Pouvoirs*, 49, 1989 et Mabileau (A.), *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994.

<sup>865</sup> Abélès (M.), *Op. Cit.*, 1989.

<sup>866</sup> Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

d'un projet de territoire. Sa proximité ne s'inscrit pas seulement<sup>867</sup> dans une histoire courant sur plusieurs générations<sup>868</sup> mais s'est *construite* à travers une activité institutionnalisée d'animation qui l'a mis en contact avec les représentants de nombreux groupes sociaux. Cependant, avec le temps et le succès politique, suivant le chemin inverse aux élus du Médoc, C. Belot a diversifié la forme de son leadership en cumulant, en sus de son capital expert un capital relationnel et positionnel (cumul des mandats) de type notabiliaire. De fait, dans l'échange politique tel qu'il se dessine aujourd'hui, C. Belot apparaît à la fois comme un expert de haut-niveau, capable de comprendre, de suivre, d'évaluer, de coordonner le travail des chargés de mission et comme un homme capable, de par les positions qu'il occupe (président du Conseil général, sénateur) et de par les relations qu'il a peu à peu tissées avec quelques élus bien placés (notamment J-P. Raffarin quand il était président de la région Poitou-Charente) de porter et de défendre les projets dans des arènes décisionnelles extérieures. Situé à la jonction entre la politique et l'expertise, il se rend indispensable en tant qu'interface (d'échange et de traduction<sup>869</sup>) entre élus porteurs de projets, animateurs professionnels locaux et institutions extérieures, fondant ainsi son pouvoir local.

Le cadre du développement lui aura donc permis, en instaurant ce type de notabilité et d'échange, d'établir un leadership qui brise les frontières partisanes traditionnelles, transformant ses opposants en alliés qui lui sont dans l'échange inféodés. Il est sans doute vrai que l'établissement de ce leadership intercantonal et transpartisan a été favorisé par la faiblesse relative du clivage droite/gauche sur une terre marquée par une longue tradition de centralisme (démocratie chrétienne d'un côté, radical socialisme de l'autre) : « Si ça a réussi ici c'est un peu à cause du radicalisme à la charentaise où les gens par tradition ont envie de travailler ensemble quand les élections sont finies ou même à la limite favoriser le moins mauvais ou le meilleur d'entre-eux qu'il soit de droite ou de gauche »<sup>870</sup>. Cette spécificité locale a peut-être favorisé l'implantation d'un leader qui se positionnait, du moins au départ, en dehors des clivages partisans habituels et qui entendait faire coopérer des élus de tous bords à

---

<sup>867</sup> Nous avons déjà souligné qu C. Belot était tout de même un «enfant du pays » issu d'une famille localement connue.

<sup>868</sup> « La diversité des capitaux relationnels, sur lesquels se basaient les effets de notabilité (réseaux de réputation mais aussi capacités scolaires, représentations de milieux professionnels ou sociaux ) requérait de lentes accumulations ; elle supposait une intégration plurigénérationnelle de multiples rôles et images sociales et donc le recours à des ressources plurielles, peu à peu coordonnées par les réseaux familiaux d'où l'importance des filiations et des héritages, qu'ils soient concrets ou symboliques » (Gaudin (J-P.), *Ibid.*, 1999, p. 200).

<sup>869</sup> Il permet en effet le passage d'un registre (le politique) à un autre (l'expertise, l'action publique) - et inversement.

<sup>870</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 26/09/2000.

l'établissement de projets d'action. Cependant on aurait tort de s'arrêter à cette spécificité pour expliquer la construction de ce leadership transformateur : d'abord parce que, comme le note M. Abélès<sup>871</sup>, l'apolitisme rural cache souvent des clivages anciens plus profonds mais également parce que la compétition politique ne se résume pas aux tensions interpartisanes. Ainsi, il ne faut pas sous-estimer les rivalités entre les hommes politiques (y compris du même camp) pour des postes ou des positions, ou encore la concurrence entre les communes, les cantons (pour des subventions, des équipements, etc.)<sup>872</sup>. De fait, C. Blot remet en cause les territoires politiques des notables traditionnels, leurs zones d'échange et d'influence avec le social : cette remise en cause de la carte de l'échange politique (et donc du leadership) n'est pas allée sans susciter d'ailleurs certains remous.

En effet, au moment du passage du Contrat de pays à la Communauté de communes en 1992, un petit nombre de communes (9), toutes situées dans le canton de Pons, vont choisir la « défection » (la sortie de la coopération) plutôt que la possibilité de « prise de la parole »<sup>873</sup> dans le partenariat (et les possibilités de médiation qu'elle ouvre). Cette sortie traduit d'abord une rivalité politique interpersonnelle entre la Maire de Pons de l'époque et C. Belot, le premier n'acceptant pas le leadership de celui qui apparaît comme un concurrent, un adversaire dans la conquête d'une position dominante sur la droite locale : « Si ça ne s'est pas fait au départ [c'est parce qu'] il y avait une cause politique : une rivalité de personnes. Il y avait une rivalité entre le maire précédent à Pons qui avait une certaine fierté, qui a fait au départ que le courant n'est

---

<sup>871</sup> Comme le note M. Abélès, en milieu rural, la mémoire politique locale permet de lire les clivages implicites dans l'apolitisme affiché (« on » sait qu'un tel vient d'une « famille » de gauche ou de droite : « la mémoire des filiations anciennes demeure bien vivace. Elle suffit à tracer une ligne de partage entre les candidats en période d'élection » (cf. Abélès (M.), *Op. Cit.*, 1989, p. 34)

<sup>872</sup> De fait, ces tensions liées à la compétition politique et la défense d'intérêts communaux ou cantonaux existaient bel et bien (et existent d'ailleurs toujours) en Haute-Saintonge comme l'illustre cette citation du leader du PS local, à la fois maire de l'une des communes les plus peuplées du territoire et conseiller général : « alors ça [le regroupement] s'est fait ici et pas ailleurs. Pourquoi ? Parce que soit les potentats locaux, soit l'imbécillité ambiante, soit le fait qu'on peut pas s'entendre avec des raisons, pour des raisons... Mais ça a fonctionné et ça a fonctionné parce que trois ou quatre individus, moi, Belot et deux ou trois autres ont décidé de s'engager à fond avec beaucoup de tolérance et beaucoup de compréhension parce qu'on avait quand même des oppositions politiques fortes. Ça n'a pas été aussi simple que ça mais là nous étions tous d'accord, mais le mérite en revient à C. Belot. [...] L'opposition politique pourquoi ? Parce que vous avez naturellement des cantons, de secteurs qui font que le maire d'un chef-lieu de canton peut estimer quelque part qu'il est le maire du canton, d'ailleurs il est souvent conseiller général, et donc il a une sorte de troupe, et il a des ambitions, des rivalités ce qui fait que d'un point de vue politique c'est très difficile de s'associer avec le maire ou conseiller général du chef lieu de canton d'à côté qui va être votre opposant parce que vos propres troupes comprendraient pas que vous alliez saluer l'autre à côté. Ce qui existe au niveau national existe au niveau local. Donc pour vaincre, pour essayer de constituer une unité géographique et politique cette fois de qualité avec une véritable superficie ou plutôt avec une superficie cohérente et une population (on représente 57 000 ou 58 000 habitants quelque chose comme ça) qui va compter et bien ça voulait dire qu'il fallait faire taire notre bêtise » (extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 23/11/2000).

<sup>873</sup> Hirschman (A.), *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

pas passé avec Jonzac et Monsieur Belot [...] »<sup>874</sup>. Le maire de Pons n'a pas voulu perpétuer une situation (le Contrat de Pays) qui le plaçait en position d'infériorité, de dépendance face à l' élu-expert C. Belot, remettant en cause son territoire politique et compromettant ses ambitions : « Il y avait ici le maire précédent qui pour des raisons d'inimitié personnelle avec Belot, s'est opposé et nous a détachés de la Communauté de communes de Haute-Saintonge dont on était partie intégrante du fait que si vous voulez qu'il s'était créé il y a une vingtaine d'années des contrats de pays, contrats de pays qui englobaient Jonzac, Pons et tout le Sud du département. Et naturellement quand on a implanté les communautés de communes, Belot a proposé que ce contrat de pays soit transformé en Communauté de communes [...]. Et tout le monde a accepté sauf Pons pour une raison de rivalité personnelle mais pas politique (c'étaient des gens qui étaient du même bord), uniquement personnelles. La moitié du canton est restée avec Pons, pour fonder une petite communauté »<sup>875</sup>.

De plus, la lutte politique interpersonnelle est recoupée et alimentée par la rivalité des deux villes, autour d'un enjeu de centralité<sup>876</sup>, ces deux communes se disputant le statut de pôle économique et administratif du Sud de la Charente Maritime. L'éclatement apparaît également comme le produit « des querelles de clochers entre Jonzac et Pons. Jonzac est une plus petite cité que Pons et Pons revendiquait, avait la prétention d'être une sous-préfecture [ce que Jonzac est] du fait de son importance relative plus grande. [...]. Donc si vous voulez il y avait un petit climat d'hostilité, un fond d'hostilité vers Jonzac et c'est ce qui fait notre difficulté de rattacher notre commune à Jonzac »<sup>877</sup>. Or en y installant le coeur, ou pour être conforme au langage réticulaire de la GDT le « nœud » du partenariat intercommunal – à savoir les services communautaires avec leurs capacités d'expertise et d'animation, C. Belot renforçait la centralité de Jonzac dans le territoire en en faisant le pôle (de compétences) vers lequel les élus se tournent pour chercher l'expertise en développement dont ils ont besoin. Il était hors de question pour le maire de Pons de l'époque d'accepter que la cité rivale s'accapare cette nouvelle forme de centralité. Du coup, il a créé sa propre intercommunalité « de projet » (La Communauté de Communes de la Région de Pons -

<sup>874</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge (Communauté de Communes de la Région de Pons) réalisé le 13/11/2000

<sup>875</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge (CCRP) réalisé le 21/11/2000.

<sup>876</sup> La représentation du centralisme n'alimente pas que les rapports politiques « Paris/Province » : « La valorisation du centre s'opère à tous les niveaux, de la ville prestigieuse à la petite paroisse. Au plus profond de la province on se bat pour être le centre et obtenir le chef-lieu » (Abélès (M.), *Op. Cit.*, 1989, p. 159).

<sup>877</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge (CCRP) réalisé le 21/11/2000.

**CCRP**) entraînant avec lui une partie de sa clientèle politique et s'appropriant ainsi à son propre compte le cadre du développement.

Pour autant, l'histoire ne s'arrête pas ici : C. Belot a profité de l'opportunité que représente le lancement national de la politique de « pays » pour proposer en 1998 une nouvelle forme de coopération, plus souple que les Communautés de communes, à la Communauté de Pons. Le pays, au sens de la loi Pasqua, créé alors, retrouve peu ou prou les frontières originelles du contrat de pays. Ce rapprochement s'explique principalement par deux facteurs : l'élection d'un nouveau maire à Pons aux municipales précédentes et la grande insatisfaction des élus de la CCRP face aux capacités de médiation offertes par leur Communauté de communes. Cette petite communauté (9 communes) est décrite comme « pas avantageuse pour notre pays car une entité plus grande est toujours plus favorable. [...] Vous savez qu'en politique, c'est celui qui pèse le plus lourd qui a le plus de chances de se faire entendre »<sup>878</sup>. Du point de vue des élus de la CCRP, se rapprocher de Jonzac signifie accéder à une médiation plus performante vers les financements nécessaires à des actions locales d'envergure : « Le fait d'être séparés de Jonzac nous a privés de subventions intéressantes »<sup>879</sup> ; « Dans l'esprit je pars du principe élémentaire « l'union fait la force » et que plus on est petit plus on est ignoré et que se regrouper c'est faire preuve de dynamisme et la seule façon de progresser pour une commune. [...] Il est évident que quand on veut mener une politique touristique on ne peut pas la mener à l'échelle d'une petite communauté comme Pons, que c'est une politique de pays et aussi une politique de région il faut étendre le problème. [...] Il était intéressant de se regrouper parce qu'à plusieurs on arrive à réaliser ce qu'on ne peut pas faire tout seul »<sup>880</sup>.

Il s'agit également pour ces élus d'accéder à une expertise en terme de mise en forme de projet de développement plus grande, d'accéder à une équipe d'animation plus étoffée et qu'ils estiment plus compétente : « La communauté de Haute-Saintonge [...] possède un certain nombre d'intervenants de qualité, des spécialistes de la forêt, des spécialistes du tourisme, des spécialistes de pas mal de domaines. Donc notre intérêt était justement de retrouver ces acteurs, qu'on ne peut pas avoir à notre niveau et de pouvoir les utiliser, d'où une convention qui a été passée entre la Communauté de Pons et la Communauté de Jonzac. Ce sont des chargés de mission dont la majorité sont des bac +5, ce sont vraiment des spécialistes de la question, c'est-à-dire que quand on

<sup>878</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge (CCRP) réalisé le 25/10/2000.

<sup>879</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge (CCRP) réalisé le 21/11/2000.

<sup>880</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge (CCRP) réalisé le 21/11/2000.

monte un projet, [...] on s'adresse carrément à eux pour l'obtention des subventions, pour le montage du dossier, on s'adresse à leurs compétences. C'est une aide de compétences [sic] »<sup>881</sup>.

Le nouveau Pays de Haute-Saintonge étend à la CCRP le schéma d'échange centré sur la *compétence*, tout en garantissant le respect des particularités de la « région de Pons » (le cadre du développement légitimant l'expression des intérêts sociaux dans toute leur diversité) : « Il y a une disparité entre ce qui est produit par exemple dans la région de Pons, qui est une zone de marais et la Haute-Saintonge qui est essentiellement forestière. Donc c'est différent, on a des particularités assez proches les unes des autres mais des façons de travailler du fait que les productions sont différentes [...]. Mais ces intérêts différents, ces modes d'exploitation différents n'empêchent pas en même temps de coopérer politiquement si vous voulez tirer sur la même corde »<sup>882</sup>. Le « pays », au sens de la loi Pasqua, apparaît comme un truchement, une opportunité politique (« *policy window* »<sup>883</sup>) offerte par ce nouvel élément du registre des dispositifs de la Grammaire du Développement et qui permet à C. Belot d'étendre son leadership spatialement sans en remettre en cause les bases cognitives et normatives.

Cet exemple fait à nouveau clairement apparaître l'accès à la compétence (ainsi qu'aux médiations financières qu'elle offre) comme la clef de voûte de la construction de l'échange : c'est une expertise que les élus de la CCRP viennent chercher en s'y inscrivant, c'est elle qui permet de construire de nouveaux territoires politiques qui dépassent les féodalités notabiliaires traditionnelles. Ce n'est donc pas tellement une spécificité du contexte politique (un « centrisme » propre à la Haute-Saintonge) qui explique l'émergence et la progressive construction de cet échange politique mais plutôt la capacité de C. Belot à recadrer ce contexte à l'aide d'une ressource cognitive et normative extérieure (le cadre du développement qui fait apparaître l'expertise de projet comme un enjeu<sup>884</sup>, i.e. un moyen nécessaire au développement de stratégies d'action), ressource qui lui a permis de faire apparaître la possibilité d'un échange mutuellement fructueux (*jeu à somme positive*) autour de l'expertise ainsi que, comme nous allons le voir maintenant, de justifier et de légitimer cet échange, de le naturaliser en l'inscrivant dans la poursuite d'un intérêt (ou d'un bien) commun et la défense d'une identité collective.

<sup>881</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge (CCRP) réalisé le 21/11/2000.

<sup>882</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge (CCRP) réalisé le 13/11/2000.

<sup>883</sup> Kingdon (J.), *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown, 1984.

<sup>884</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

## Sous-section 2

### La naturalisation de l'échange politique

---

Pour autant, la performance offerte par le leader transformateur C. Belot à travers son actualisation du cadre territorial ne peut être réduite aux transactions et *sociations* qu'elle habilite autour de l'expertise, elle inscrit également ces transactions dans la poursuite d'un *bien commun* par un *collectif*. La performance induit ainsi à la fois la définition d'un horizon de justice et la production de visions « communalisantes » à même de générer un sentiment d'identification au territoire. L'actualisation de la Grammaire du Développement Territorial permet la « constitution mutuelle du « nous » et du « juste » »<sup>885</sup> en situation, constitution qui vient légitimer l'échange politique qui se met en place. De ce fait, ce qui n'est, au départ, qu'une convention entre acteurs (une coordination d'intérêt pour créer de l'action publique) est rattaché à un principe justificateur qui se situe en dehors de toute convention (un principe supérieur commun – *l'animation* vue comme une activité de connexion -, une identité collective). La convention est ainsi transformée en « institution », au sens de M. Douglas<sup>886</sup> : la présentification d'un bien commun (le développement du territoire, associé aux topiques de la connexion et de l'ouverture) vient justifier l'échange politique tandis que la construction d'une identité collective tend à « naturaliser » les frontières de la transaction, à « institutionnaliser » l'espace de la sociation des intérêts en l'articulant à un sentiment d'appartenance partagé.

Cependant, en Haute-Saintonge, le leader et ses chargés de mission ne peuvent s'appuyer sur aucun sentiment d'identité préexistant qu'ils pourraient mobiliser et recadrer à l'aide de la GDT, comme en Médoc. La Haute-Saintonge est, au départ, un territoire purement « conventionnel » : il est le produit de l'articulation et de l'intégration d'intérêts localisés dans une série de politiques publiques de développement. De fait, ce territoire ne correspond pas aux frontières d'une communauté (d'un « pays » au sens premier du terme) défini par une quelconque tradition ou par l'histoire locale. Il regroupe des zones qui, du point de vue de la tradition, seraient rattachées soit à la Saintonge, soit au Cognacais, soit à la Double<sup>887</sup>.

---

<sup>885</sup> Pitkin (H.F.), « Justice. On relating private and public » in *Political Theory*, 9 (3), 1981.

<sup>886</sup> Douglas (M.), *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte, 1999.

<sup>887</sup> La Double désigne une région boisée à cheval entre Dordogne, Gironde et Charente Maritime.



Même le nom du territoire est une création contemporaine à celle du contrat de Pays<sup>888</sup> : la distinction entre la Haute-Saintonge et le reste de la Saintonge (la Basse-Saintonge ?) est née avec le lancement de cette procédure de développement.

Le cadre du Développement a donc permis, non pas simplement de donner un sens nouveau à un sentiment d'appartenance, mais de le générer en donnant un sens identitaire à des expériences qui en étaient dépourvues. Ainsi, la performance allie étroitement définition du problème commun (les problèmes d'enclavement, de connexion) et construction du collectif à même de porter l'action collective réparatrice. Le sentiment d'être isolé et, de ce fait, méprisé constitue la base motivationnelle sur laquelle le cadre construit un sentiment d'appartenance nouveau à un territoire saisi comme un espace de médiation et de connexion à l'extérieur : « Je crois qu'en fait tous les individus quels qu'ils soient, ont besoin de s'identifier, certes à une famille, mais aussi à un lieu. C'est-à-dire que quelque part on a besoin de racine, de références. Nous avons l'inconvénient dans cette Charente-Maritime, par son découpage, d'avoir été considérés comme des terres par La Rochelle et par Saintes, en fait par l'Aunis<sup>889</sup> et par la capitale de la Saintonge, d'avoir été considérés comme des catholiques mal convertis. Alors c'est vrai qu'on a toujours été un petit peu rebelles, un foyer protestant... Mais aussi il y a une géographie : nous étions, loin de notre chef-lieu d'arrondissement [pendant longtemps Saintes et non Jonzac], loin je dirais de tout, enfin de tout pouvoir centralisateur, ce qui a fait que, lorsqu'on est loin d'un pouvoir centralisateur, on développe, je dirais en Charente comme ailleurs, une sorte d'autonomie ou d'indépendance entre guillemets par rapport au pouvoir. On devient très décentralisateur puisque lorsque vous demandez à un fonctionnaire de La Rochelle de venir à Montendre ou sur Saint-Aigulin, ça fait obligatoirement l'objet d'une très, très grande discussion. [...] Quand on dit : « On administre bien que de près » et bien il faut admettre que de La Rochelle on administre mal et les gens qui sont mal administrés ou qui se sentent mal administrés ou mal aimés à un moment donné ils développent une identité. Et à

---

<sup>888</sup> L'expression pays est alors ambivalente, elle désigne à la fois le pays nouveau et les territoires d'appartenance traditionnels : « La Haute-Saintonge c'est bien sûr un pays comme vous venez de le dire, c'est pour nous l'arrondissement, ça déborde un petit peu parce qu'il y a quelques communes qui pour des attaches particulières ont souhaité se rapprocher de nous mais enfin en général c'est l'arrondissement de Jonzac bien sûr qui est notre sous-préfecture et cela regroupe toute la pointe Sud de la Charente-Maritime vu que la préfecture est très très éloignée. Donc ce pays remonte aux portes de Pons et recouvre tout le Sud du Département. Il y a dans ce pays une zone qui est un peu plus agricole au Nord et à l'Ouest par contre, où nous sommes, [c'est] une région qui est la partie la plus boisée du département. Nous faisons partie de cette notion de pays qui est la Double mais c'est la Double saintongeoise. [...] Ce pays c'est la Double saintongeoise mais c'est aussi la Double que nous retrouvons en Dordogne et la Double girondine » (extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 13/09/2000).

<sup>889</sup> L'Aunis est l'un des deux anciens « pagi » (les « pays » médiévaux) de la cité de Saintes, distincte de la Saintonge et située entre cette dernière et le Poitou.

quelques uns, [tous] attachés à cette terre de Haute-Saintonge, attachés à cette identité particulière de Sud du département et bien on s'est trouvé d'accord au delà de toutes les convictions politiques, d'accord pour créer un véritable vaisseau communautaire en disant : « Que tu habites à Pons ou à Saint-Aigulin, à Montendre ou Archiac, tu es de Haute-Saintonge. On est [tous] du même coin ». Donc la Haute-Saintonge c'est une unité géographique créée de toutes pièces, liée à une volonté d'élus mais qui en fait n'étaient que les porte-parole d'une envie peut-être imprécise ou non communicable comme ça par la parole d'autres élus ou de la population qui disaient : « Oui on est Haut-saintongeais » alors qu'on n'existe pas dans la tradition française en tant que Haut-Saintongeais. La grande partie de cette région, c'était plutôt avec le Nord-Gironde, ce qu'on appelait la Double [...] et puis au fil du temps, et puis aussi au fil de l'opportunité des lois sur la décentralisation, ça a permis aux élus de dire : « Oui on va créer notre république à nous ». Donc on est devenu Haut-Saintongeais par ce besoin de se retrouver entre nous dans des institutions qui fonctionnent »<sup>890</sup>. De fait, la GDT permet aux élus qui éprouvent le sentiment subjectif d'être, dans leurs communes rurales, isolés du progrès social, délaissés voire méprisés par les institutions politiques d'interpréter leur expérience individuelle comme partagée par tous les membres d'un groupe (les autres élus du territoire), leur offrant ainsi l'opportunité de se reconnaître en tant que membres d'un collectif qui se construit autour d'un *problème* (le déficit de connexion) et d'un *bien* (la recherche de connexion) *communs*. La GDT apparaît donc comme une grammaire de reconnaissance qui jette un pont entre problème individuel et collectif, et parallèlement entre individu et communauté : elle fait partie des doctrines qui sont « normativement capables d'enrichir nos conceptions de la communauté sociale »<sup>891</sup>.

De fait, quand la thématique identitaire est abordée, elle l'est non pas sous l'angle du déterminisme (l'identité qui s'impose à soi) mais du choix (l'identité voulue, choisie, construite), non pas sous l'angle de la culture mais de la problématique, portée par le cadre, de l'isolement et de la connexion. Il n'est pas question ici d'une identité héritée mais d'un processus d'identification<sup>892</sup> au territoire fruit d'une action collective

<sup>890</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 23/11/2000.

<sup>891</sup> Honneth (A.), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Ed. du Cerf, 2000.

<sup>892</sup> « On a besoin de pouvoir *s'identifier* à un moment donné par rapport à ses propres troupes aussi. C'est à dire qu'on se dit à quoi ça sert d'être aujourd'hui français, ben moi je dirais, à pas grand chose parce que la notion de nation en tant que telle fait qu'elle apparaît extrêmement lointaine à bon nombre d'individus avec les nouvelles technologies maintenant, la construction européenne... Par contre son voisin, son espace à soi, sa famille fait que l'on veut pouvoir avoir une référence et moi je crois que la construction des pays aujourd'hui, hormis l'aspect économique dont on peut parler, mais la référence de pays aujourd'hui c'est pouvoir dire « je suis du pays de... », j'y ai une référence, des racines et ça c'est

destinée à résoudre les problèmes de médiation et de connexion du territoire à l'extérieur. Le territoire apparaît bien comme un construit (« *créé de toute pièce* » par « *la volonté des élus* » au « *fil des opportunités des lois sur la décentralisation* ») mais un construit qui répond et donne un sens nouveau (un sens identitaire) à un sentiment bien réel de *mépris* (*être considérés comme des terres, comme des protestants mal convertis, être à l'écart du développement faute d'attention*).

Le cadre trace ainsi dans l'espace une frontière inédite entre un intérieur (ceux qui souffrent d'un déficit de connexion) et un extérieur (ceux à qui il faut se connecter), générant ainsi une altérité constitutive de l'émergence d'un sentiment d'appartenance : l'identité collective est à la fois, et indissociablement, ce qui relie (les membres du groupe) et ce qui sépare (les membres du groupe d'autres individus ou d'autres groupes). Ce qui rapproche les « haut-saintongeais » - le sentiment d'être isolés, enclavés - est précisément ce qui les distingue du reste du département, et plus particulièrement de la côte et de la préfecture (La Rochelle), bien desservie, connectée aux flux économiques et aux institutions politiques. Le territoire Haut-Saintongeais est donc défini en opposition au reste du département : « Ah ben disons que pour moi c'est une entité qui peut paraître artificielle si on veut mais qui géographiquement se définit... correspond quand même à tous ces cantons du Sud du Département. En particulier si vous voulez il y a les 3 cantons de l'extrême Sud c'est-à-dire de la Saintonge boisée ou Double Saintongaise. Jonzac est sous-préfecture et de ce fait se trouve un peu avoir la responsabilité de la chose. Et vous avez le canton de Mirambeau, le canton de Saint-Genis qui sont des cantons un peu limitrophes et qui d'office travaillaient toujours avec Jonzac parce que c'est ce qui est le plus près. Vous avez aussi le canton d'Archiac qui est un petit peu particulier et qui naturellement si vous voulez n'est pas tourné vers Jonzac : il est tourné vers Cognac [...] c'est déjà un cru top niveau. Archiac aurait tendance à avoir oublié Jonzac mais finalement je pense qu'Archiac crée un bon équilibre dans ce contexte géographique parce que quand on voit la forme du département de Charente-Maritime, ce Sud *il est quand même coupé du reste du département* donc je pense qu'il y a une bonne entité qui s'est créée qui a pris l'habitude de travailler ensemble et qui géographiquement a quand même des points communs »<sup>893</sup>. La justification du collectif, ce qui fait qu'il n'est qu'apparemment *artificiel* (i.e. conventionnel) et bel et bien aux yeux des élus, *naturel* (i.e. institutionnel), ne s'ancre donc ni dans l'histoire, ni dans l'attrait polarisant de certaines

---

important. [...] Nous ici on a besoin de pouvoir *s'identifier* à des lieux » (extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 23/11/2000, *c'est nous qui soulignons*).

<sup>893</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 26/09/2000.

villes (car le canton d'Archiac est orienté non vers Jonzac mais vers Cognac), ni dans la prédominance d'un secteur sur le territoire (puisque des zones orientées vers la vigne et d'autres orientées vers la sylviculture cohabitent sur ce territoire), mais dans la thématique connexionniste du « territoire coupé du monde ».

L'identité haute-saintongeaise se construit d'abord par contraste, le long d'une opposition du *connecté* (l'extérieur) au *déconnecté* (l'intérieur), posée à travers une série de représentations typifiantes : à une côte urbaine, développée, attrayante économiquement et touristiquement, concentrant les pouvoirs administratifs s'oppose un Sud rural (la Haute-Saintonge) oublié par les touristes, délaissé par les investisseurs publics et privés, fui par sa population (la menace de désertification). La distinction « *connecté/déconnecté* », « *attractif/délaissé* » est recoupée et renforcée par une distinction entre rural et urbain qui fait sens auprès d'élus attachés à un mode de vie rural : « Le Pays de Haute-Saintonge, comme son nom l'indique, c'est la zone de Haute-Saintonge, c'est ce que représente... Ce sont toutes les communes autour de Jonzac, autour de notre petite sous-préfecture, qui est non pas une ville mais une grosse commune, une commune plus importante que toutes les autres petites communes, c'est une commune rurale également. [...] Nous avons une économie qui est un peu différente peut-être du reste du département, nous avons une densité de population très, très faible »<sup>894</sup>. L'opposition ainsi construite entre un territoire rural caractérisé par l'activité agricole et une côte urbanisée orientée vers le tourisme fait passer au second plan la diversité économique interne du territoire (zone de vigne/zone de sylviculture) ressaisie dans une catégorie globalisante (l'agriculture). L'action collective territorialisée est justifiée par les locuteurs en se référant à ce contraste ou à ce clivage : la constitution du territoire traduit alors la « volonté de sortir un peu de l'oubli cette partie de la Saintonge. Il faut dire que la Charente-Maritime est un département très étendu dont l'intérêt est surtout les côtes. Si vous voulez à part les côtes [sic] qui ont avec leurs îles un potentiel d'attraction énorme puisqu'on est au deuxième rang ou troisième rang des départements touristiques, il n'y a rien. L'intérieur est un peu oublié, il a toujours été un peu oublié, c'est un milieu de vigne, un milieu agricole dans l'ensemble mais si vous voulez la pénétration touristique et les échanges se faisaient mal à l'arrière pays »<sup>895</sup>.

<sup>894</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 12/09/2000.

<sup>895</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 21/11/2000.

Cependant, les visions communalisantes produites à partir de la grammaire connexionniste du cadre du développement ne font pas que proposer une perspective d'identification aux élus (le rural contre l'urbain) : elles intègrent également cette perspective à une vision transformatrice de l'avenir. L'attachement à la ruralité qui est intégré au discours sur l'identité collective s'en trouve recadré : autrement dit, l'usage du cadre du développement lui donne un sens nouveau). En effet, ces représentations concilient l'attachement des élus à la ruralité et leur désir de générer de l'activité : elle projette l'image d'une Haute-Saintonge à la fois fidèle à sa spécificité rurale et à même de la valoriser en terme d'ouverture sur l'extérieur.

De fait, conformément à la GDT, le développement de l'activité est associé à l'ouverture, à la connexion aux réseaux et aux flux (ici principalement touristiques) : « [Le développement] passe par l'ouverture de notre pays sur le monde moderne. Notamment sur le côté touristique, essayer de faire visiter, d'implanter des structures qui accueillent du monde »<sup>896</sup> ; « C'est vrai qu'avec ce regroupement on a pu mailler<sup>897</sup> un territoire, mailler un territoire avec des installations, au niveau du patrimoine avec la mise en place d'un réseau touristique. [...] Il y a des gens qui viennent de l'extérieur parce que l'on a mis tout ça en réseau. Ces gens découvrent notre pays. Cela permet un échange sur le terrain, une ouverture »<sup>898</sup>. Il s'agit alors de développer l'attractivité du territoire en s'appuyant sur son caractère rural<sup>899</sup> : « L'important, et c'est ce qui se fait, c'est d'avoir des gros projets innovants [...] pour attirer les extérieurs chez nous, les entreprises. Et puis on doit protéger notre patrimoine naturel, j'insiste là-dessus. On a que ça à vendre, notre campagne c'est notre richesse »<sup>900</sup> ; « Les projets actuellement portés pour développer notre région me satisfont totalement. L'orientation vers le

<sup>896</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 21/11/2000.

<sup>897</sup> Le maillage du territoire par des installations, la mise en réseau concertée s'oppose alors à la dispersion des moyens, des crédits et des infrastructures : « Il est évident que l'on ne fera pas de piscine ou de tennis dans chaque commune et puis tant mieux, car autrement c'est les administrés qui trinquent. Par contre c'est vrai qu'avec ce regroupement, on a pu mailler un territoire, mailler un territoire avec des installations, au niveau du patrimoine avec la mise en place d'un réseau touristique » (extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 22/09/2000).

<sup>898</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 22/09/2000.

<sup>899</sup> La constitution du territoire s'inscrit dans le cadre d'une défense de la ruralité de la zone : « Maintenant, étant donné que nous sommes condamnés à mort par les urbains, si on ne réagit pas... [...] Il y a une sorte d'agression permanente de l'urbain, je dis l'urbain en général, vers la campagne puisque l'urbain dit « il faut bien que je puisse faire amuser mes gens quelque part donc on va les amuser dans la campagne, il faut bien que je puisse mettre mes déchets quelque part, il faut bien... ». En fait, il y a une sorte de mainmise d'une intelligentsia sur le devenir des zones rurales par rapport à des urbains. Et nous, on dit, c'est pour ça que la construction de pays est intéressante, nous on dit : nous voulons rester les maîtres de notre territoire, l'administrer comme nous le sentons et limiter l'influence de l'urbain sur nos zones et donc si on n'a pas envie d'accueillir une zone de déchets, on le dira [...] » (extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 23/11/2000). L'organisation territoriale apparaît alors comme une opportunité pour le territoire d'exprimer sa spécificité, sa vision de l'avenir face à des décisions éloignées des « réalités » et des « besoins » du monde rural.

<sup>900</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 26/09/2000.

tourisme respecte notre environnement. Ici il ne faut pas implanter d'industrie, ça ne correspond pas à notre culture »<sup>901</sup>. Les grands projets menés actuellement (création d'un parc d'attractions aquatiques à Jonzac, d'un pôle de sport mécanique dans le Sud de la Haute-Saintonge, la mise en place d'un centre de culture européenne à Montendre) s'inscrivent dans cette optique : attirer les touristes de la côte ou les urbains de Bordeaux pour leurs loisirs, faire venir de l'activité de l'extérieur à condition qu'ils ne s'agisse pas d'implanter des industries lourdes et polluantes.

Dans cette section, nous avons mis en avant la manière dont C. Belot s'inscrit dans une relation d'échange autour de l'expertise et la légitime en mobilisant le cadre du Développement. Nous avons ainsi souligné le pouvoir que lui confère son expertise mais sans en interroger les limites : nous verrons dans la chapitre suivant que ce leader n'est pas tout puissant et se doit de respecter certains équilibres dans l'échange s'il veut minimiser le mécontentement de ces *followers*. Ces derniers, s'ils sont défavorisés dans la relation d'échange, ne sont pas totalement démunis face au leader qui a besoin de leur soutien : comme toute relation de pouvoir, le leadership de l'élu-expert est une relation d'interdépendance, certes déséquilibrée mais réciproque<sup>902</sup>.

---

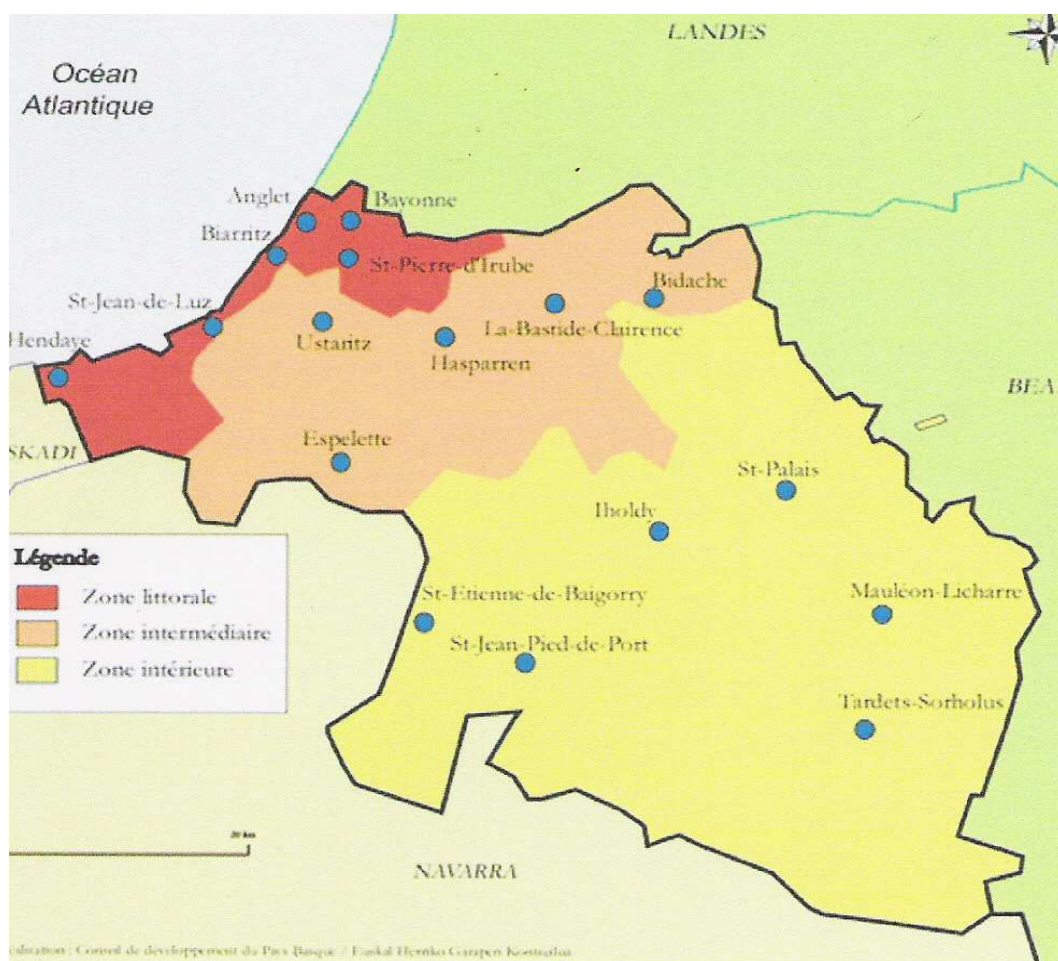
<sup>901</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 12/09/2000.

<sup>902</sup> Elias (N.), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991, pp. 85-86.

## Section 3

# Cadre du développement territorial et tentative d'institutionnalisation de la contestation autonomiste basque

Le cas du Pays Basque diffère sur plusieurs points des deux cas que nous avons précédemment étudiés. Ainsi, le cadre du développement n'y est pas mobilisé par des élus locaux en quête de leadership mais par le représentant local de l'Etat (le sous-préfet de Bayonne). De plus, les enjeux du processus de production symbolique sont inversés par rapport à ce que l'on a pu observer en Médoc et Haute-Saintonge : dans la matrice analogique [réseaux/activités = territoire/identité], le pôle « identité » compte ici plus que le pôle « activités ». En effet, il s'agit moins d'effectuer, en s'appuyant pour partie



Carte 3 : Carte du Pays Basque

sur un sentiment d'identité ou en tentant de générer une identification au territoire, une lecture transversale des difficultés rencontrées dans de multiples et diverses activités que d'attribuer un sens nouveau à l'identité collective en la reliant à la sphère économique (autrement dit, construire une lecture managériale de l'identité basque). En effet, les problèmes que le sous-préfet entend réguler sont moins d'ordre économique (le Pays Basque n'est pas confronté à des difficultés comparables à celles que traversent des régions comme le Médoc ou la Haute-Saintonge, même si sa partie « intérieure », située loin de la côte urbanisée et touristique, souffre d'un désintérêt relatif) que culturel : il s'agit d'apporter une réponse à l'attente de « reconnaissance » identitaire<sup>903</sup> portée par les groupes autonomistes basques, tout en changeant la nature ou plus exactement la signification. En effet, contrairement à la Haute-Saintonge (où le sentiment d'appartenance à une communauté était inexistant) ou au Médoc, (où le sentiment subjectif d'appartenance, pourtant bien réel, n'avait fait l'objet, antérieurement à la démarche, d'aucun investissement politique qui l'aurait raccordé sémantiquement, par le biais d'une doctrine idéologique, à une lutte politique collective), l'identité en Pays Basque constitue un enjeu politique central en tant qu'elle justifie la lutte que mènent certains groupes pour l'autonomie et l'indépendance du Pays Basque.

Ainsi, du point de vue des *effets perlocutoires* recherchés par l'entrepreneur d'action publique à travers la mobilisation du cadre, l'objectif n'est pas de jeter les bases cognitives d'un échange leader politique/followers nouveau mais plutôt d'instituer les conditions nécessaires à l'établissement d'un échange politique fructueux entre Etat, classe politique locale et mouvements autonomistes, échange qui se substituerait à une situation de conflit et de contestation. Autrement dit, les raisons de cette opération de recadrage<sup>904</sup> ne sont pas à rechercher dans la compétition électorale mais dans la volonté du sous-préfet de pacifier, de réguler la contestation, d'encadrer (au double sens de limiter et de doter d'un sens nouveau) son expression.

L'exemple du Pays Basque nous permet de souligner la *plasticité* du cadre du Développement qui peut se prêter à des usages très différents en contexte. Dans chaque cas, ce cadre apparaît comme un instrument de mobilisation qui permet de générer de nouvelles alliances, de trouver de nouveaux soutiens ; en d'autres termes, une grammaire qui permet de produire des actes symboliques visant des « effets de

---

<sup>903</sup> Honneth (A.), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Ed. du Cerf, 2000.

<sup>904</sup> Goffman (E.), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Ed. de Minuit, 1991.



mobilisation »<sup>905</sup> dans le contexte d'une *lutte politique* (qu'il s'agisse d'une compétition entre hommes politiques rivaux ou d'une lutte entre partisans de l'Etat et promoteurs de l'autonomie). Mais les groupes visés par la mobilisation ainsi que les raisons pour lesquelles ces groupes sont visés varient en fonction des contextes.

Pour illustrer ce point, nous partirons de la démarche « de développement local » lancée dans la partie « française » du Pays Basque au début des années 90. Celle-ci a débuté en 1992, sur l'initiative du sous-préfet de Bayonne, par une démarche de réflexion prospective intitulée « Pays Basque 2010 », pendant laquelle des élus, des représentants de l'administration publique et du monde socioprofessionnel ont, en s'appuyant sur le travail d'un bureau d'étude parisien<sup>906</sup>, établi des scénarios de développement. Cette démarche a abouti, en juillet 1994, à la création d'un Conseil de Développement du Pays Basque (CD), assemblée dédiée au dialogue avec la société civile et où la mouvance autonomiste est largement représentée, puis en février 1995 à celle du Conseil des Élus du Pays Basque (CE). Ces deux structures, qui vont être reconnues comme la base « d'un pays de préfiguration » dans le cadre de la loi Pasqua de 1995, vont collaborer à l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement du Pays Basque<sup>907</sup> et d'un projet stratégique commun (le projet de territoire *Lurralde*<sup>908</sup>) entre 1996 et 1997. Cette démarche a débouché en décembre 2000 sur la signature d'une convention spécifique Pays Basque<sup>909</sup> annexée au contrat de plan État-Région, censée financer la mise en œuvre du schéma<sup>910</sup>.

Nous analyserons cette démarche comme un « acte symbolique »<sup>911</sup>, i.e. une opération de construction et/ou de reconstruction symbolique<sup>912</sup>, dont le cadre du « développement » constitue le support et au cours duquel un opérateur, en l'occurrence le sous-préfet, tente de redéfinir une situation d'interaction concrète. Ainsi, dans le cas basque, nous montrerons que l'usage du cadre renvoie prioritairement à la volonté stratégique du représentant local de l'État « d'institutionnaliser la contestation »<sup>913</sup> autonomiste en lui donnant un espace d'expression au sein du système politique : le

---

<sup>905</sup> Geertz (C.), « Ideology as a cultural system » in D. Apter, *Ideology and discontent*, Glencoe, The Free Press, 1964.

<sup>906</sup> Il s'agit du GERPA (Groupe d'Etude Ressources Prospectives Aménagement).

<sup>907</sup> Disponible en annexe.

<sup>908</sup> Disponible en annexe.

<sup>909</sup> Le lecteur trouvera des extraits de cette convention en annexe.

<sup>910</sup> Convention qui court jusqu'à la fin 2006 et qui engage des opérations pour, à l'époque, 2,7 milliards de francs.

<sup>911</sup> Geertz (C.), *Op. Cit.*, 1964.

<sup>912</sup> Padioleau J-G. (1982), *L'État au concret*. PUF, Paris.

<sup>913</sup> Hirschman (A.), *Définition et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

cadre « territorial » constitue alors la base cognitive d'une opération de « traduction »<sup>914</sup> visant à déplacer le problème identitaire du registre nationaliste vers le registre du développement local. Cette action symbolique cible donc, de manière privilégiée, les autonomistes en ce qu'elle cherche à modifier la manière dont ils interprètent leur relation au système politique, et donc, par voie de conséquence, cette relation elle-même.

Nous montrerons ici comment le cadre du développement a pu apparaître, aux yeux du sous-préfet, et probablement de l'Etat central qui l'a certainement soutenu dans cette initiative<sup>915</sup>, comme une réponse possible au problème que constitue pour lui la revendication autonomiste. Il est pour cela nécessaire, dans un premier temps, de comprendre les *perspectives*<sup>916</sup> des différents acteurs et groupes présents, perspectives dont l'incompatibilité est à l'origine d'un conflit politique qui s'articule en particulier autour de la création d'une institution politique basque. Dans un second temps, nous montrerons comment l'idéologie du développement sert de support à une entreprise de règlement du « problème basque », comment certains acteurs « autonomistes » sont intégrés à la concertation et enfin comment la question identitaire est intégrée dans le projet tout en étant déconnectée de la question de la reconnaissance politique d'un espace basque, la thématique de l'identité étant déplacée du registre nationaliste, ancré dans l'affrontement politique (*politics*) et la contestation de l'ordre établi, vers le registre du développement, raccordé à l'action publique (*policy*).

---

<sup>914</sup> Par traduction, nous entendons un déplacement de sens d'un répertoire social à un autre ou d'une grammaire sociale à une autre afin d'intéresser des acteurs à une action ou de discréditer un adversaire. Cf. Callon (M.), « Eléments pour une sociologie de la traduction » in *L'Année Sociologique*, 1986 et Lascoumes (P.), *L'Ecopouvoir*, Paris, La Découverte, 1994.

<sup>915</sup> « Cette démarche est le résultat de l'initiative du sous-préfet de Bayonne en 1992, évidemment avec l'accord du ministre de l'intérieur et du premier ministre de l'époque » (extrait d'un entretien réalisé le 28/12/2000 avec un élu actuellement membre du CD et du CE et engagé dès 1992 dans la démarche).

<sup>916</sup> Cf. Schütz (A.), *Eléments de sociologie phénoménologique*, Paris, L'Harmattan, 1998 et Goffman (E.), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Ed. de Minuit, 1991.

## Sous-section 1

### La situation basque en perspective : points de vue des autonomistes, des élus locaux et de l'État

---

Les acteurs sociaux développent, en fonction de la *position* sociale qu'ils occupent (qui les expose à un certain nombre de difficultés ou d'incertitudes) et de leurs *apprentissages* (au cours desquels ils ont découvert ou se sont approprié des savoirs, des valeurs, des intérêts) des perspectives différentes sur une même situation d'interaction et ce qui fait, de leur point de vue, *problème* dans cette situation. Ce point est ici crucial car c'est en fonction de cette perspective que les acteurs jugent de l'intérêt qu'ils ont, ou pas, à mobiliser le cadre partenarial « du développement » pour redéfinir la situation, ou le cas échéant, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, à le *discréditer* ou à le *transformer*. Il est ainsi essentiel, pour comprendre à la fois l'intentionnalité de l'acte symbolique étudié puis ses effets réels, de reconstituer le point de vue des différents protagonistes sur la situation.

#### Paragraphe 1

##### La perspective autonomiste : la lutte pour la reconnaissance politique

---

La perspective motivationnelle des groupes autonomistes renvoie à la « lutte collective pour la reconnaissance »<sup>917</sup> politique de l'identité basque dans laquelle ils sont engagés. Cette lutte s'appuie sur des « doctrines » idéologiques qui jettent un pont sémantique entre l'expérience subjective de la « non-reconnaissance » ou du « mépris »<sup>918</sup> de l'identité basque et la lutte collective en offrant une perspective d'interprétation qui identifie des causes politiques à ce « mépris », en particulier dans l'attitude d'un État français « centraliste » et « colonisateur ».

Ce type d'idéologie met en forme les sentiments éprouvés subjectivement par les membres d'une communauté au cours de leurs expériences lorsque les qualités et caractéristiques définies intersubjectivement comme fondatrices de la spécificité de leur communauté ne sont pas reconnues socialement, de sorte que lorsqu'ils les mettent en avant, ils s'exposent au mépris que ce soit sous la forme de jugements négatifs

---

<sup>917</sup> Honneth (A.), *Op.Cit.*, 2000.

<sup>918</sup> Honneth (A.), *Ibid.*, 2000.

(*stigmatisation*<sup>919</sup>) ou d'indifférence (non-reconnaissance). Ainsi, ceux qui se définissent comme basques s'accordent généralement pour considérer que la langue basque constitue une caractéristique fondatrice de la spécificité de leur communauté : le fait que l'usage de cette langue ait été longtemps proscrit et reste encore aujourd'hui marginal dans la sphère publique<sup>920</sup> (l'école publique, les administrations, les échanges économiques, etc.) a été vécu et est vécu comme une forme de mépris par les militants de la cause basque<sup>921</sup>. Cependant, le mépris ne constitue que la « base motivationnelle »<sup>922</sup> sur laquelle s'appuient les idéologies identitaires : ce qui fait qu'elles peuvent *faire sens* auprès de certains individus. Les idéologies identitaires elles-mêmes constituent des « grammaires morales »<sup>923</sup>, des doctrines qui, en fournissant des perspectives d'interprétation, identifient des causes politiques au mépris pour la communauté ressenti subjectivement et jettent les bases d'une relation de reconnaissance nouvelle de la communauté par le politique en proposant des réformes de l'ordre politique et institutionnel en place. C'est l'idéologie qui habilite la mobilisation en traçant un « pont sémantique »<sup>924</sup> entre l'expérience individuelle du mépris et la lutte politique : les membres de la communauté, plutôt que faire face au mépris individuellement, en gérant ou en cachant leur stigmaté<sup>925</sup>, en s'acculturant, ou en résistant individuellement, se voient proposer une base normative et cognitive commune qui leur permet de s'engager dans une « lutte collective pour la reconnaissance »<sup>926</sup>. Les mouvements basques proposent ce type de doctrine à leurs membres : 1) elles identifient des causes politiques au mépris social : elles proposent d'interpréter le mépris de l'identité basque comme le produit de l'attitude d'un Etat qualifié de « centraliste » voire de « colonisateur » ; 2) ces doctrines fournissent également la perspective d'une relation de reconnaissance nouvelle, qui viendrait supprimer les causes de souffrances morales individuelles : la reconnaissance par l'État français de l'autonomie politique, partielle ou totale, du Pays Basque.

Cependant, le pluriel s'impose quand on parle de doctrine ou d'idéologie identitaire en Pays Basque : l'autonomisme est traversé par un certain nombre de clivages (cf. encadré *infra*). Le premier renvoie à l'inscription de la grammaire

<sup>919</sup> Goffman (E.), *Stigmaté. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Ed. de Minuit, 1975.

<sup>920</sup> L'usage de la langue est alors confiné à la sphère privée des échanges familiaux et communautaires.

<sup>921</sup> Ce sentiment, ou cette « blessure morale » (Honneth (A.), *Op. cit.*, 2000) transparaît dans les entretiens que nous avons pu réaliser avec des militants autonomistes.

<sup>922</sup> Honneth (A.), *Ibid.*, 2000.

<sup>923</sup> Honneth (A.), *Ibid.*, 2000.

<sup>924</sup> Honneth (A.), *Ibid.*, 2000.

<sup>925</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1975.

<sup>926</sup> Honneth (A.), *Op. Cit.*, 2000.

identitaire dans des ensembles idéologiques plus larges qui induisent des visions très différenciées de la situation et du devenir de la société basque : d'un côté ceux du socialisme, du tiers-mondisme, de l'autogestion ou plus récemment de l'altermondialisme dans un nationalisme « de gauche » ; de l'autre les idéaux et les valeurs propres à la démocratie chrétienne reprises dans un nationalisme « de centre-droit ». Le second clivage, qui ne correspond pas nécessairement au premier, concerne la sélection des registres d'action. En effet, en fonction de leur cadrage idéologique de la réalité, les mouvements n'ont également pas la même vision des moyens opportuns et/ou légitimes pour faire avancer ou mener la lutte (les registres d'action) : on pourrait ici distinguer un nationalisme de combat (au sens martial du terme) dont l'idéologie justifie, légitime ou juge acceptable le recours à la violence et pour qui il n'y a pas de compromis négociable, d'un autonomisme « modéré » qui prône la négociation politique et envisage l'autonomie ou l'indépendance comme un horizon idéal que l'on peut atteindre par étapes, en fonction des rapports de force construits dans la négociation.

### Encadré 1

#### *Présentation de la scène politique autonomiste française*

Les clivages que nous avons évoqués expliquent la fragmentation de la scène politique autonomiste aussi bien du côté espagnol que du côté français. Cependant, la situation, en terme de succès électoral et de rapport de force entre les différentes composantes du mouvement autonomiste, n'est pas similaire de part et d'autre de la frontière. Côté « espagnol », la majorité des électeurs basques votent pour des partis nationalistes, et en particulier pour le PNV (Partido Nacionalista Vasco), parti d'obédience démocrate-chrétienne qui gouverne la « autonomidad » et suit une ligne « modérée » de négociation avec l'État espagnol. Interdit récemment, Herri Batasuna (H.B.), parti qui constituait la « vitrine légale » d'ETA et situé, comme l'organisation clandestine, sur le côté gauche de l'échiquier politique, mobilisait une part non négligeable de l'électorat : la coalition Euskal Erritarrok (EH), dont il faisait partie avait ainsi remporté près de 10% des voix lors des dernières élections au parlement basque en 2001<sup>927</sup>. Côté « français », l'impact électoral des partis autonomistes reste comparativement faible quoiqu'en continuelle progression depuis le milieu des années 80 et la reconstitution d'une scène politique nationaliste en Pays Basque Nord. La formation qui obtient les résultats électoraux les plus probants est la formation de gauche Abertzaleen Batasuna (AB), qui est en fait une coalition qui regroupe trois petits partis<sup>928</sup> qui varient quant à leur appréhension de la violence politique : AB a ainsi obtenu 6,75% des voix aux législatives de 1997 et 10,22% de voix au cantonales de 2001.

En effet, historiquement, l'autonomisme politique au Nord s'est développé à gauche. A l'origine pourtant, au début des années 60, l'autonomisme s'est structuré à travers le mouvement *Enbata* qui regroupait, au-delà du clivage droite/gauche, des défenseurs de l'identité basque autour d'une revendication modérée : la création d'un département basque conçue comme une étape sur le chemin de l'autonomie. A partir de 1966-67 pourtant, *Enbata*, fortement pénétré par les idées tiers mondistes et socialistes qui offrent une base normative et cognitive plus large à la lutte basque en en faisant un cas particulier d'une lutte plus globale (celle contre l'impérialisme capitaliste qui oppresse les peuples)<sup>929</sup>, va prendre un virage à gauche, intégrant sémantiquement lutte identitaire et lutte sociale, lutte contre le centralisme étatique et lutte contre le capitalisme français. Les membres d'*Enbata* proches de la démocratie chrétienne, dont certains notables locaux, ont alors quitté le navire : ces derniers, après avoir tenté de créer un parti démocrate-chrétien basque à orientation régionaliste, vont finalement peu à peu rallier les partis traditionnels de centre-droit. Il faudra attendre le milieu des années 80 et le début des années 90, avec l'implantation successive en France d'EA<sup>930</sup> (Eusko Alkartasuna) et du PNV (sous le nom de Parti Nationaliste Basque), pour que réapparaissent des partis nationalistes démocrates-chrétiens, dont les résultats électoraux restent pour l'instant timides (2,27% aux cantonales de 2001 pour EA et 4,52% pour le PNB).

<sup>927</sup> Ce résultat constitue d'ailleurs un revers pour EH qui a perdu la moitié de ses sièges au parlement basque.

<sup>928</sup> Ezkerreko Mugimendu Abertzalea (EMA), Euskal Batasuna (EB), et Herriaren Alde (HA).

<sup>929</sup> L'idéologie « tiers mondiste » permet alors une « montée en généralité » qui « grandit la cause » (cf. Boltanski, Thévenot, *Op. Cit.*, 1991).

<sup>930</sup> Parti né d'une scission au sein du PNV.

Cette lutte pour la reconnaissance a donc pris historiquement deux formes : a) la lutte armée, menée par des groupes comme ETA en Espagne ou *Iparretarrak* (littéralement « ceux du Nord ») en France qui refusent tout compromis et dont l'idéologie interne justifie l'usage de la violence ; b) le recours aux « formes »<sup>931</sup> légitimes du répertoire et du vocabulaire de la mobilisation (manifestations, pétitions, présentation de candidats aux élections) pour construire un rapport de force favorable dans une négociation avec l'État français ou espagnol.

Historiquement, cette deuxième forme de lutte s'est structurée côté français autour de la revendication de la création d'un « département basque » formulée dès le début des années 60 par le mouvement *Enbata*. La formulation de cette revendication révélait le souci stratégique<sup>932</sup> de ce mouvement de construire une revendication suffisamment modérée afin de maximiser les soutiens (dans la population) et de minimiser les réticences (de l'État français) sans pour autant renoncer à l'objectif final d'une autonomie politique beaucoup plus grande, la création d'un département basque étant conçue comme une étape sur le chemin de l'autonomie<sup>933</sup>. En effet, il s'agissait non pas de réclamer à l'État et aux décideurs locaux un statut dérogatoire qui remettrait en cause l'architecture politico-institutionnelle de la France, mais simplement, au moins dans un premier temps, la constitution d'une collectivité locale de droit commun issue de la scission du département actuel des Pyrénées-Atlantiques<sup>934</sup>.

Cependant, la stratégie de mobilisation adoptée par *Enbata* a rencontré un certain nombre de difficultés. Tout d'abord, des résultats électoraux très décevants dans les années 60<sup>935</sup>, ainsi que la dissolution d'*Enbata* par l'État français en 1974, en raison de liens présumés avec ETA, ont très vite amené le mouvement autonomiste à privilégier la scène sociale plutôt que la scène politique et à investir la vie associative, l'animation culturelle, le mouvement syndical (en particulier avec le syndicat agricole

---

<sup>931</sup> Cf. Tilly (C.), *La France contestée de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986 et Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001

<sup>932</sup> Chaussier (J-D.), *Quel territoire pour le Pays Basque ? Les cartes de l'identité*, Paris, L'Harmattan, 1996.

<sup>933</sup> Ainsi en 1963, les dirigeants d'*Enbata*, dans une motion politique solennelle proclament : « Le mouvement *Enbata* [...] propose au peuple basque : - dans un premier stade, et dans le respect de la Constitution et des Lois qui régissent la République Française, la création d'un département basque comprenant les trois provinces de Soule, Basse-Navarre et Labourd, département qui jouira d'un statut de la langue basque ; - dans un second stade, et dans l'Europe unie, la formation d'une région politiquement, administrativement et culturellement autonome, rassemblant les Sept Provinces Basques, et fédérée aux autres entités européennes ».

<sup>934</sup> Le Pays Basque représente moins de la moitié de la superficie du département des Pyrénées-Atlantiques.

<sup>935</sup> A titre d'exemple, le mouvement *Enbata* n'a réuni que 2,7 % des voix aux élections cantonales de 1967.

ELB) et coopératif<sup>936</sup>. Dans les années 70, cet investissement de la sphère sociale est un véritable mot d'ordre pour la mouvance nationaliste confrontée à la faiblesse de ses résultats électoraux : « A chacun dans sa sphère de compétence de refuser, dans la mesure du possible, le Pouvoir français, de le remplacer par un pouvoir parallèle basque, qui à l'école, qui à l'usine, qui au champ, qui à la chanson, qui au théâtre, qui dans l'édition, qui à l'église, etc. La prise de pouvoir doit se faire tous les jours sans attendre l'aube d'une Euskadi toute faite qui nous tomberait du ciel comme une alouette rôtie »<sup>937</sup>. Du fait de cette stratégie d'investissement de la sphère sociale, le milieu autonomiste a fini par contrôler une grande partie de la vie associative et culturelle, finissant par tisser un *réseau social* très bien implanté qui lui permet de peser sur la vie politique (même si depuis le milieu des années 80 et la reconstitution d'une scène politique nationaliste en Pays Basque Nord, l'impact électoral du mouvement autonomiste est en perpétuelle progression - 17 % pour l'ensemble des partis au cantonales de 2001 -, il reste largement minoritaire et éparpillé entre une multitude de partis, ce qui induit un nombre de postes d'élus réduits dans un système électoral qui privilégie, dans l'ensemble, le vote majoritaire par rapport au vote proportionnel - Cf. *encadré*), réseau auquel des entreprises de mobilisation extérieures ont tenté de se greffer afin d'enrôler des relais sociaux et des « soutiens actifs » à même d'augmenter leurs propres capacités de mobilisation.

## Paragraphe 2

Juxtaposition et conflits de perspectives : milieux économique, Etat et élus face à la revendication départementale

---

Ainsi, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Bayonne, relais institutionnel des milieux économiques locaux a tenté, au milieu des années 70, de (et réussi en partie à) séduire le monde autonomiste pour élargir les soutiens à son propre projet de création de département. Très différent, à son départ en 1974, de la revendication *d'Enbata*, le « nouveau département » réclamé par la CCI s'inscrit non pas dans la perspective d'une « lutte pour la reconnaissance » mais dans une « logique de conflit d'intérêts »<sup>938</sup>, le

---

<sup>936</sup> Sur les liens entre mouvements identitaires et économie sociale en Pays Basque : cf. Itçaina (X.), « Le territoire entre ressource et contrainte : économie sociale et économie identitaire en Pays Basque français », intervention au colloque LESSOR, *Les chantiers de l'économie sociale et solidaire*, Université de Rennes II, Avril 2003, à paraître.

<sup>937</sup> Source : Goyheneche (M.), *L'oppression culturelle française au Pays Basque*, Bayonne, Elkar, 1974

<sup>938</sup> Pour A. Honneth, explications utilitaristes et morales des mobilisations sociales ne sont pas des modèles antagonistes mais complémentaires : « C'est uniquement sur le plan empirique qu'on peut



futur département étant censé assurer une meilleure prise en compte et une « médiation »<sup>939</sup> des intérêts économiques du Pays Basque par le politique : « Pour les autonomistes, il s'agit là d'une pétition de principe, pour nous [la CCI] c'est au contraire une conclusion. Après une année d'activité à la Chambre de Commerce et d'Industrie, une année de contacts divers et variés, tant au niveau de Bordeaux, Pau, Toulouse ou Paris, au cours desquels nous avons rencontré un nombre incalculable de difficultés de toute sorte, nous en arrivons à conclure, sur un plan strictement économique, pour assurer un meilleur avenir économique à cette région, qu'il faudrait que Bayonne soit préfecture, pour pouvoir prendre un développement plus grand »<sup>940</sup>. Cependant, à partir de 1976, la CCI va prendre en compte dans son projet la dimension identitaire (on peut citer ici une publication de la CCI de février 1976 : « La création d'un nouveau département doit être intimement associée à la défense et à la promotion de toute culture vernaculaire »<sup>941</sup>) afin de renforcer sa cause en lui adjoignant de nouveaux alliés : « Ce phénomène traduit [...] un raccordement de réseaux. En participant (en suscitant) à la création de l'Association pour un Nouveau Département [AND], la Chambre de Commerce et d'Industrie [CCI] a choisi, délibérément ou non, l'ambivalence et la complexité : il fallait faire de cette revendication un projet local aussi activé que possible, en sachant, a priori, que l'hostilité de la majorité des élus dominants et du préfet était acquise. Il y a manifestement eu prise de risques car le jeu n'était pas possible sans l'appui au moins d'une partie de la sensibilité nationaliste »<sup>942</sup>. Cependant, cette « prise de risque » ne débouchera pas sur la création d'une idéologie nouvelle, qui aurait relié revendications économiques et identité dans une même grille de lecture et d'évaluation du réel : au sein de l'AND, « on en reste à une juxtaposition des deux composantes théoriques, comme on en restait à une juxtaposition des deux formations sociales correspondantes. C'est le problème de la synthèse introuvable, de la difficulté à penser la culture comme substance essentielle du développement économique, non comme un simple environnement de type ornemental »<sup>943</sup>. L'AND, lancée par les milieux économiques, n'a donc pas entrepris de construire une symbolique nouvelle à visée unificatrice. Selon J-D. Chaussier, elle « était peu préoccupée par l'enrichissement conceptuel » mais poursuivait plutôt, via un bricolage

---

déterminer dans quelle mesure tel ou tel conflit social obéit plutôt à une logique de l'intérêt ou plutôt à une logique de la réaction morale » (Honneth (A.), *Op. Cit.*, 2000).

<sup>939</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

<sup>940</sup> Source : président de la CCI de Bayonne s'exprimant dans le journal Sud-Ouest le 4/03/1975.

<sup>941</sup> Source : *Activités en Pays Basque*, n° 280, février 1976 (supplément intitulé « Un Nouveau Département, pourquoi ? »)

<sup>942</sup> Chaussier, *Op. Cit.*, 1996, p. 84.

<sup>943</sup> Chaussier, *Op. Cit.*, 1996, p. 128.

idéologique additionnant, à défaut de concilier, lutte d'intérêts et lutte pour la reconnaissance, des objectifs tactiques : l'AND « s'est contentée, grâce à l'entremise de certains de ses membres influents, de greffer le projet départementaliste sur les mouvements significatifs de l'affirmation culturelle basque, qui se formaient par ailleurs. [...] L'AND n'a pas précisément nourri ces différentes formes d'émergence culturelle par le croisement et les contradictions qui se mouvaient en elle. Se contentant de les placer au troisième rang de ses objectifs prioritaires (après la création du nouveau territoire administratif et l'installation de son Conseil Général), elles les fait figurer, certes explicitement, mais avec une précipitation tactique évidente, dans des formulations raccourcies qui en appauvrissent le sens et dans une pluralité qui sent aussi le compromis : « Le troisième et dernier objectif de notre association est l'attribution de chartes culturelles. Sur ce point, le gouvernement a fait beaucoup de promesses qui ne sont pas toujours en voie de réalisation. Dans la population de ce Nouveau Département, il y aura certes des basques, mais beaucoup de gascons et de béarnais. Les trois communautés sont toutes très attachées au rétablissement des traditions culturelles » (déclaration du président de l'AND devant l'assemblée (*biltzar*) des maires du Labourd - une des 3 provinces du Pays Basque « français » - le 2/12/1978) »<sup>944</sup>. De fait l'AND, « travaillée par les groupes sociaux relativement antagonistes qui la constituent », sera « toujours empêtrée dans une stratégie fragile et complexe, lui renvoyant sans cesse son propre caractère composite et obérant ses résultats »<sup>945</sup>.

De la même manière, à la fin des années 70 et au début des années 80, le PS a alimenté son entreprise politique d'implantation en Pays Basque<sup>946</sup>, terre traditionnellement de droite, sur les réseaux autonomistes qu'il va mobiliser par des alliances électorales locales (alliance avec HAS-EHAS, parti socialiste basque, lors des législatives de 1978) et par la reprise au niveau national de la revendication départementale dans les propositions du candidat F. Mitterrand en 1981<sup>947</sup> : « Ce n'est qu'au moment où le parti socialiste repèrera, au début des années 80, dans la revendication une valeur d'usage symbolique pour illustrer certains aspects de sa campagne nationale<sup>948</sup> et un moyen d'échange stratégique pour négocier un apport précieux de suffrages, que le projet de création d'un département en Pays Basque sera

<sup>944</sup> Chaussier (J-D.), *Op. Cit.*, 1996, pp. 129-130.

<sup>945</sup> Chaussier (J-D.), *Ibid.*, 1996, pp. 128-129.

<sup>946</sup> Chaussier (J-D.), *Ibid.*, 1996, pp. 91-108.

<sup>947</sup> Aujourd'hui, la reprise de la thématique départementale par le parti écologiste (les Verts) traduit le même souci de trouver un ancrage et des soutiens locaux.

<sup>948</sup> Le projet départemental est alors recadré : il ne s'inscrit plus dans le sens d'un autonomisme incrémental mais dans celui d'une politique réformiste d'ensemble (la décentralisation). La dimension nationaliste et le projet indépendantiste sont alors évacués du cadre nouveau.

propulsé au niveau des objectifs politiques partisans, éligibles dans le pays tout entier »<sup>949</sup>.

Pour autant, la reprise de la revendication départementaliste par des groupes extérieurs à la mouvance autonomiste ne va pas déboucher sur sa concrétisation. Celle-ci va se heurter, d'une part, à l'opposition de la majorité, toujours massivement à droite, des élus locaux, effrayés par la dimension séparatiste du projet, et plus particulièrement à celle des élus dominants (députés, sénateurs, maires de grandes villes, conseillers généraux) qui ne veulent pas remettre en cause les relations d'échanges de type « notabiliaire »<sup>950</sup> qu'ils ont nouées au sein du système départemental actuel, ainsi que, d'autre part, au niveau national, aux pressions diplomatiques de l'État espagnol qui refuse tout ce qui pourrait être interprété comme un signe positif en faveur du nationalisme basque, pression qui fera en particulier reculer le gouvernement socialiste après 1981.

La *perspective* départementaliste, qu'elle s'inscrive dans un horizon autonomiste ou pas (pour les milieux économistes ou le parti socialiste) a donc débouché, au début des années 80, sur une impasse du fait de l'opposition d'acteurs et d'institutions qui ont su et ont eu la capacité d'imposer leurs propres perspectives, favorables à un maintien du *statu quo* situationnel. La mobilisation s'est alors essoufflée et a, peu à peu, disparu au cours des années 80, de l'agenda public national puis local.

Cependant, si la fin de non-recevoir adressée à la revendication institutionnelle constitue évidemment un problème pour les groupes autonomistes qui la défendaient, elle en constitue également un dans la *perspective* radicalement différente de l'État français, et plus particulièrement de son représentant local : le sous-préfet de Bayonne en poste au début des années 90. En effet, le refus de l'État de toute concession institutionnelle, notamment sous les pressions locales et nationales, place ce sous-préfet dans une situation problématique : il doit faire face à ce qu'il perçoit, de son point de vue, comme un *risque*, celui de voir le mouvement autonomiste se radicaliser, i.e. opter, faute de succès probant par la voie des urnes et faute de perspective d'avancer dans la négociation avec l'État, pour le recours à la force. La perception de ce risque est alimentée et entretenue également par le climat de violence qui règne côté espagnol (qui fait figure ici d'exemple « repoussoir ») et la peur de voir ETA « exporter » ses pratiques violentes de ce côté des Pyrénées, alors même que l'activité d'*Iparretarrak* en France est très réduite.

<sup>949</sup> Chaussier (J-D.), *Ibid.*, 1996, pp. 92.

<sup>950</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

Le problème de ce sous-préfet se pose en des termes induits par l'exécution de son rôle social<sup>951</sup> (i.e. induits par sa *position*) : ceux du maintien de *l'ordre public* dont il a la charge. Et c'est précisément dans cette *perspective* que le cadre du développement territorial va lui apparaître comme une opportunité cognitive à saisir pour répondre au problème porté par les autonomistes (la reconnaissance de l'identité basque) tout en le redéfinissant comme un problème de développement, évacuant ainsi la dimension institutionnelle sur laquelle il ne peut pas céder. Cependant, comme nous le verrons au cours du dernier chapitre, cette entreprise de pacification de la lutte politique et de l'espace public, qui visait à établir un cadre coopératif entre système politique et milieux autonomistes en lieu et place d'un cadre conflictuel, a généré des conséquences et suscité des usages que son entrepreneur n'avait pas anticipés. En particulier, elle a permis la relance et, simultanément, la reconfiguration de la cause départementaliste autour d'une argumentation consensuelle et synthétique, articulant l'identité et l'économie.

## Sous-section 2

### Mobilisation du cadre partenarial et traduction de la thématique identitaire

---

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, le travail de grammairien ou de « médiation » au sens que P. Muller donne à ce terme<sup>952</sup>, effectué par les experts dans la sphère des politiques publiques européennes comme françaises, a progressivement introduit la notion de « développement local » dans le répertoire légitime des problèmes publics ou des « motifs » d'action publique. Autrement dit, cette notion fait désormais partie des catégories générales du langage politique disponibles afin de définir ou de redéfinir ce qui fait problème dans une interaction concrète<sup>953</sup>. Sont accrochées à ce

---

<sup>951</sup> Cf. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986, pp. 173-174 : « Une théorie peut susciter l'intérêt d'un acteur social si elle lui paraît de nature à l'aider dans l'exécution de son rôle social ».

<sup>952</sup> Le concept de médiation ne désigne pas, pour P. Muller, l'intervention d'un tiers dans un rapport d'échange et de négociation (Crozier (M.), Friedberg (E.), *Op. Cit.* 1977) mais l'activité qui débouche sur la création d'images cognitives déterminant la perception d'un problème public et son traitement. Cf. Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000.

<sup>953</sup> Cf. Mills (C.W.), « Situated actions and vocabularies of motive » in *American Sociological Review*, 5, 1940 pp. 904-913 ; Trom (D.), « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999 pp. 31-49 et Trom (D.), « Grammaire de la mobilisation et

motif les normes procédurales d'une grammaire situationnelle avec ces répertoires d'action (*l'animation*, la recherche de *participation*, la *médiation*, la quête du *consensus* par le *débat*, *l'ouverture*), de rôle (*animateur*, *partenaire*, *consultant extérieur*), de dispositifs (*diagnostics territoriaux*, *projets*, *partenariat élu / expert / administration / société civile*, *contrat*, *évaluation participative*). Ce motif et ces normes définissent ensemble un langage de l'action constitutif de ce que nous avons appelé le cadre du développement territorial.

Du point de vue du sous-préfet, ce cadre constitue une ressource publiquement disponible, cautionnée par l'autorité experte, qu'il mobilise dans une « performance<sup>954</sup> » de redéfinition de la situation qui vise des effets situés. À travers ou plutôt *par* cette performance, ce sous-préfet visait à transformer le cadre cognitif et normatif dans lequel les autonomistes percevaient leur relation à l'État et aux autorités politiques locales : il s'agissait de passer d'un cadre de type conflictuel à un partenariat ou une concertation, de transformer la *contestation* de l'ordre politique en *mobilisation* autour d'une action publique afin de prévenir toute évolution favorable à l'instauration d'un climat de violence politique. Comme le reconnaît sans ambages un élu UMP (ancien membre du RPR), acteur et partisan de la démarche depuis son origine : « Les arrières pensées politiques existaient [...] incontestablement : celles et ceux qui ont lancé cette opération cherchaient peut-être, certainement même, à construire un projet au Pays Basque pour éviter les dérives »<sup>955</sup>. Le cadre du développement fournit la base symbolique de cette opération : il permet à la fois de reconnaître la légitimité de la parole autonomiste tout en la filtrant et en la traduisant de sorte que la thématique de l'identité se trouve déplacée du registre conflictuel de la lutte pour la reconnaissance politique (*politics*) à celui, pacifié, de l'action publique concertée (*policy*). Pour le dire autrement, dans la *perspective* du sous-préfet, le cadre du développement local se révèle pertinent en ce qu'il lui paraît de nature à l'aider à gérer ce qu'il considère comme un *risque* et ainsi exécuter une des missions définies par son rôle social (maintenir l'ordre public).

---

vocabulaires de motifs », in Cefai (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001 pp. 99-134.

<sup>954</sup> La notion de performance, qui induit la mobilisation d'une grammaire, souligne également l'importance de la médiation de l'acteur entre la situation et le cadre mobilisé pour la (re)définir. Cf. Blumer (H.), *Symbolic interactionism : perspective and method*, Berkeley, University of California Press, 1969.

<sup>955</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu, membre du CD et du CE, le 11/12/2000.

## Paragraphe 1

## La reconnaissance de la parole autonomiste

Le premier objectif du sous-préfet, en lançant la démarche Pays Basque 2010 en 1992, est de rompre avec une situation où la parole autonomiste ne trouvait pas ou peu d'écho et de relais dans le système politique et vers l'action publique : « Au début des années 90, à l'initiative du sous-préfet de l'époque s'est engagée une réflexion qu'on appelait Pays Basque 2010, puis Schéma de Développement du Pays Basque. [...] Il avait constaté qu'au Pays Basque il y avait une espèce de schizophrénie entre les élus du peuple [...] qui géraient les collectivités locales, participaient aux négociations de dossier avec l'État et puis les autonomistes qui eux, compte tenu du fait qu'ils n'avaient jamais eu un impact électoral considérable n'étaient pas élus mais occupaient en grande partie le débat public, les médias, les agitations, et les manifestations et lançaient des idées parfois intéressantes et que ces deux mondes-là s'ignoraient. Alors il a proposé de manière tout à fait opportune que tout le monde se mette autour de la table pour essayer de réfléchir ensemble à l'avenir du Pays Basque »<sup>956</sup>. Cette situation, nous l'avons vu, apparaît dans la perspective du sous-préfet comme potentiellement « dangereuse » en ce qu'elle risque d'encourager des positionnements « extrémistes ».

Plutôt que de simplement surveiller cette situation, il a tenté de la recomposer en changeant la perception des différents protagonistes (élus, administratifs, mouvements autonomistes) sur la situation, i.e. sur ce qu'ils peuvent ou doivent y faire et les relations qu'ils peuvent y entretenir. De fait, le sous-préfet va dès l'origine constituer, de manière au départ informelle, un petit groupe pilote (un groupe d'animation) composé d'élus de toute tendance et d'un autonomiste modéré, tous mobilisés en tant qu'ils assurent une fonction de relais vers la mouvance autonomiste d'une part et les partis traditionnels, les collectivités locales d'autre part : « Il y avait un relationnel de sympathie entre le sous-préfet et moi qui a fait qu'il m'a convoqué en 1992 car il lui fallait un RPR autour de la table comme il lui fallait un PS qui était F. Maïtia, comme il lui fallait un UDF qui était J-J. Lasserre qui était en même temps le représentant du président du Conseil Général (à l'époque, F. Bayrou). Il lui fallait également un *abertzale*<sup>957</sup> modéré qui était Ramuntxo Camblong »<sup>958</sup>. C'est à partir de ce groupe et avec l'appui d'experts en développement

<sup>956</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu, membre du CE et du CD, le 2/02/2001.

<sup>957</sup> *Abertzale* signifie en basque « patriote » et désigne les partisans de la cause autonomiste.

<sup>958</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec M. Brisson, membre du CD et du CE et engagée de la première heure dans la démarche, le 11/12/2000.

d'un cabinet d'étude parisien qu'il engage pour *encadrer*<sup>959</sup> la démarche, que ce sous-préfet a jeté les bases cognitives et normatives d'une négociation entre élus des partis « traditionnels » et autonomistes autour d'un projet d'action publique, mettant en place dès 1994-1995 deux arènes de concertation (les deux conseils) qui constituent les « lieux » légitimes (car institutionnalisés<sup>960</sup>) du débat public : « On a mis en place des organes qui au fond préfigurait ce qu'a créé la LOADDT<sup>961</sup> : un organe rassemblant des socioprofessionnels et des milieux culturels qui est le Conseil de Développement et un organe rassemblant des élus qui est le Conseil des élus. [...] Depuis dix ans, c'est une démarche appuyée par tout ce qui existe au Pays Basque. [...] Ce sont des lieux de débat qui débouchent sur des solutions consensuelles entre toutes les forces politiques, des partis politiques français traditionnels et également entre les autonomistes et les [partis] politiques classiques »<sup>962</sup>. De fait, le sous-préfet de Bayonne, s'inscrivant dans la tradition française des sous-préfets animateurs, a mobilisé le cadre du développement qui lui permettait de « réagencer »<sup>963</sup> la situation et de proposer aux élus locaux et aux autonomistes une grille d'interprétation à même de modifier profondément leur perception de la situation et, en particulier, de dépasser le conflit qui les oppose. Il s'agit donc d'une performance *expressive*, au sens où elle vise à influencer l'interprétation (opération *cognitive*) que les autres interactants font de la situation<sup>964</sup>.

Le cadre du développement a ainsi jeté les bases symboliques d'un changement dans la perception de la relation élus/autonomistes : ceux-ci ne s'identifient plus uniquement comme des *adversaires* engagés dans une lutte politique mais également comme des *partenaires* engagés dans un jeu à somme non nulle. Le cadre du développement fournit ainsi un nouveau répertoire de rôles inscrit dans une relation de complémentarité et de reconnaissance réciproque : pour les élus, le rôle *d'animateur/médiateur* du débat, qui associe et mobilise les compétences, pour les autonomistes, celui de *partenaire social*, qui contribue à relayer les attentes du territoire et ses besoins. La démarche est donc d'abord le vecteur d'un apprentissage<sup>965</sup> de nouvelles façons de faire et de nouvelles manières de considérer l'autre : « Nous sommes dans l'esprit des lois Pasqua/Voinet dans la mesure où c'est avant tout un

<sup>959</sup> Encadrer signifie ici donner un cadre, autrement dit une forme significative et recevable à la mobilisation territoriale. La fonction que remplit ce cabinet est une fonction de *mise en forme*.

<sup>960</sup> Au sens où ces dispositifs de participation s'ancrent dans une institution du sens qui les légitime.

<sup>961</sup> Allusion à la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire de D. Voinet qui a systématisé les Conseils de Développement pour les « pays ».

<sup>962</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu membre du CE et du CD le 2/02/2001.

<sup>963</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>964</sup> De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.), *L'interactionnisme symbolique*, Rennes, PUR, 1997.

<sup>965</sup> Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

territoire qui, avec sa cohérence de développement, engage sur un projet de territoire des élus, et des hommes et des femmes de la société civile. Moi comme jeune élu, car ça fait huit ans que la démarche est lancée, j'ai beaucoup appris sur la manière peut-être nouvelle de faire de la politique, c'est-à-dire avant tout de mobiliser des acteurs de territoire qui, d'ailleurs, peuvent avoir vis-à-vis du politique incontestablement une certaine défiance et qui là se retrouvent dans des séances de travail, loin des effets de tribune et de tout ce qui peut aujourd'hui entraîner un effet repoussoir à la politique. Et parallèlement pour les élus, c'est certainement très enrichissant que d'arriver à mobiliser tant de compétences pour construire un projet de territoire ». Plus loin dans l'entretien, cet élu se félicitera de « l'apparition d'un dialogue entre élus, comme moi RPR, et mouvement associatif *abertzale* inimaginable il y a 10 ans : l'image des élus de droite a changé dans le milieu associatif et réciproquement »<sup>966</sup>.

Le « succès » qu'a rencontré localement cette grammaire relationnelle (succès que nous serons amenés à relativiser - cf. chapitre suivant) s'explique par l'intérêt qu'elle suscite auprès de ces deux groupes : elle fournit d'une part une base cognitive et normative aux élus pour redéfinir leur rôle et leur légitimité dans un contexte où celle-ci est fortement contestée, alors qu'elle offre une opportunité aux autonomistes pour changer d'image (apparaître comme des *partenaires responsables* plutôt que comme des *terroristes potentiels*) et faire avancer certaines de leurs idées, concernant notamment la défense et la promotion de la culture basque<sup>967</sup>.

Il est important ici de noter que la redéfinition de la relation administration/élus/autonomistes s'appuie non seulement sur des discours et l'affichage de bonnes intentions mais sur des dispositifs et des épreuves<sup>968</sup> empruntés au cadre du développement qui confèrent une crédibilité générale à l'activité dans laquelle les interactants sont engagés (à ce titre, il a pu être jugé à une époque comme « exemplaire » par la DATAR). Ainsi, l'agencement de la situation au cours du temps par les promoteurs de la démarche traduit leur volonté d'objectiver la participation à la fois par des dispositifs de consultation (Conseil des développements, Conseil des Élus) qui rendent le débat visible et par des documents qui attestent de l'engagement réciproque des « partenaires » (schéma de développement, convention spécifique) vis-à-

<sup>966</sup> Extraits d'un entretien réalisé avec un élu, membre du CE et du CD, le 11/12/2000.

<sup>967</sup> « Les partis *abertzale* [autonomistes] ont vu dans la démarche l'opportunité de se donner une image différente de responsable qui pourraient s'engager dans une démarche de territoire et ne pas être que des agitateurs. Mais il y ont vu aussi l'occasion de faire monter l'idée de la nécessité d'une représentation institutionnelle du Pays Basque [sur ce dernier point cf. le prochain chapitre] » (Extrait d'un entretien avec un élu membre du CE et du CD, réalisé le 11/12/2000).

<sup>968</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991.



vis d'un projet d'action consensuel. Ces documents fournissent d'ailleurs la base du travail *d'évaluation* (forme de l'épreuve dans la GDT) auquel se consacre désormais le Conseil de Développement. De fait, le Conseil des élus a chargé en juin 1998 le Conseil de Développement d'une mission d'évaluation du Schéma d'aménagement : « En 1995, nous avons confié au Conseil de Développement le soin d'élaborer un schéma d'aménagement du Pays Basque. Il nous paraît aujourd'hui légitime de l'associer à l'évaluation de sa mise en oeuvre. En tant qu'élus, il nous revient de décider des priorités et des modalités de « portage » des projets auprès des différents niveaux institutionnels. Pour ce faire, il nous est nécessaire de disposer d'une évaluation régulière, conçue pour nous comme un outil d'aide interne à la décision. Il s'agit moins en effet, d'établir le catalogue des opérations du schéma réalisées ou non engagées que d'apprécier dans leur globalité les effets-leviers sur le développement du Pays Basque de l'ensemble des projets engagés par l'Etat, les collectivités locales ou les opérateurs économiques et sociaux. Le Conseil des Elus confie donc au Conseil de Développement la mission suivante : produire régulièrement une synthèse sur le niveau d'avancement des différentes orientations préconisées par le schéma, en les évaluant, au fil du temps, au regard de l'évolution du territoire et des acteurs ; formuler au Conseil des Elus des avis et des propositions sur l'actualisation éventuelle des orientations »<sup>969</sup>.

L'objectif des initiateurs de la démarche ne consistait donc pas simplement à afficher une « ouverture » de façade mais bien à « instituer » un cadre d'échange politique susceptible d'échapper à toute critique (un cadre légitime<sup>970</sup>) en respectant les contraintes de justification de la grammaire (jusqu'à *l'évaluation participative*). De fait, si cette politique était symbolique, au sens où elle visait à agir sur les représentations du réel, elle a eu des conséquences très concrètes sur l'action publique : en particulier, la participation autonomiste à la consultation au sein du Conseil de Développement s'est traduit par la forte inflexion culturelle donnée au Schéma d'Aménagement pour le Pays Basque achevé en 1997, avec par exemple le développement d'une politique de soutien linguistique<sup>971</sup> pour la langue basque : « La grande nouveauté de cette convention [la convention spécifique « Pays Basque »], c'est l'inscription d'une orientation politique claire quant à la création de classes bilingues et relativement à l'enseignement de la langue basque. Depuis, l'inspecteur d'académie ouvre plus facilement des classes

<sup>969</sup> Source : extrait d'un document de présentation édité par le Conseil de Développement le 3/10/2000.

<sup>970</sup> Nous prenons ici le terme « institution » dans le sens d'une « convention légitimée » et donc stabilisée. Cf. Douglas (M.), *Op. Cit.*, 1999.

<sup>971</sup> Cf. en annexe les extraits de la Convention spécifique Pays Basque.

bilingues et satisfait ainsi la demande, ce qui quand même en Pays Basque a eu pour conséquence de faire baisser la tension relativement à la langue basque »<sup>972</sup>.

Cependant, à *travers* ou *par* (effet *perlocutoire*) l'institution de ce cadre, l'État poursuit une stratégie qui vise à « éviter les dérives », i.e. à réguler la contestation de l'ordre politique en offrant aux contestataires une opportunité d'investissement dans la construction de l'action publique. Il s'agissait pour l'État français de proposer aux autonomistes une alternative crédible à la « défection » (*exit*) vis-à-vis du système politique local et de l'Etat (les groupes autonomistes, engagé dans une lutte contre ce système et cet Etat, ayant préféré jusque là investir le terrain du monde associatif, de la mobilisation sociale, voire, très minoritairement celui du soutien à la lutte armée), en ménageant la possibilité d'une « prise de parole » (*voice*) à l'intérieur de ce système dans le cadre d'un projet d'action publique<sup>973</sup>. L'objectif était « d'institutionnaliser » la contestation, c'est-à-dire de la décharger de sa composante conflictuelle et polémique (en particulier la revendication d'une institution politique basque) en lui donnant un cadre susceptible de la transformer en participation et ainsi renforcer la légitimité du système politique dans son ensemble en créant de la « *loyalty* » pour les institutions politiques en place chez les autonomistes<sup>974</sup>. Le cadre constitue le support cognitif de cette entreprise « d'émascation »<sup>975</sup> de la contestation : A. Hirschman parle également de « domestication des opposants » pour désigner le « procédé qui consiste à assigner à ces derniers, au sein du gouvernement, les fonctions de « contestataires officiels » ou d'avocats du diable. [...] L'opposant a le droit de réciter sa tirade à condition qu'il continue de tenir son rôle de membre de l'équipe : il est amené ainsi à renoncer par avance à son arme la plus puissante : la menace de démission en signe de protestation »<sup>976</sup>.

## Paragraphe 2

### La traduction de la parole autonomiste

---

De fait, la démarche Pays Basque dote l'expression autonomiste d'un cadre (celui du développement) où elle est reconnue. Mais, ce cadre, en même temps qu'il habilite une médiation vers l'action publique, contraint la mise en forme de la parole autonomiste en

<sup>972</sup> Extrait d'un entretien avec un élu du PS membre du CD et du CE.

<sup>973</sup> Hirschman (A.), *Op. Cit.*, 1995.

<sup>974</sup> Hirschman (A.), *Ibid.*, 1995.

<sup>975</sup> « On peut [...] transformer la prise de parole en simple décompression, on peut l'émasculer en l'institutionnalisant » in Hirschman (A.), *Op. Cit.*, 1995, p. 193.

<sup>976</sup> Hirschman (A.), *Op. Cit.*, 1995, p. 193.

traçant des frontières cognitives et normatives à son expression. La parole autonomiste s'en trouve à la fois banalisée, filtrée et *in fine* traduite<sup>977</sup> dans un langage nouveau.

#### a) La banalisation de la prise de parole identitaire

Le cadre du développement induit tout d'abord une *banalisation* du mouvement autonomiste. Ainsi, si des représentants du monde culturel et associatif, autonomistes ou proches de l'autonomisme, sont reconnus en tant que « partenaires », c'est au même titre et sur le même plan que les représentants du monde économique. De fait, les promoteurs de la démarche consultative visent non seulement les autonomistes mais « toute la population, disons les forces vives du Pays Basque, qui comprennent à la fois des milieux culturels, associatifs mais aussi des milieux économiques notamment la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne »<sup>978</sup>. En effet, la démarche entend aussi répondre aux attentes « en médiation » des milieux économiques qui trouvent que les institutions politiques actuelles représentent mal leurs intérêts (cf. le positionnement pro-départementaliste de la Chambre de Commerce dans les années 70 et au début des années 80). Par conséquent, au cours de la procédure consultative, les valeurs identitaires portées par les autonomistes ont dû composer avec les intérêts des acteurs économiques : la singularité de la revendication identitaire se trouve alors diluée dans un « consensus de composition »<sup>979</sup> où l'identité n'est ni plus ni moins légitime que l'économie.

#### b) Le filtrage de la parole autonomiste

De plus, la dimension politique des revendications autonomistes est évacuée : les promoteurs de la démarche laissent soigneusement les revendications institutionnelles des autonomistes hors cadre (*filtrage* de la parole). Il s'agissait de s'engager dans un « débat tout à fait raisonnable autour de la question économique, sociale et même culturelle et de valeurs qui pouvaient être résolue avec tout le monde, qui était un débat où tout le monde pouvait être engagé alors que le département nous aurait engagés dans

<sup>977</sup> Cf. Callon (M.), *Op. Cit.*, 1986 et Lascoumes (P.), *Op. Cit.*, 1994

<sup>978</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu, membre du CE et du CD, le 29/01/2001.

<sup>979</sup> R. Boudon et F. Bourricaud distinguent deux types de consensus : les « consensus d'assimilation », basés sur le partage de valeurs et de croyances communes et les « consensus de composition », qui se *construisent* sur la reconnaissance de la légitimité des différences et sur l'engagement dans des procédures négociées entre « partenaires » qui débouchent sur des compromis. Cf. Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 1982, pp. 113-114.

un autre débat où il y aurait eu des fractures entre les uns et les autres »<sup>980</sup>. Le contournement de la question institutionnelle est donc ici légitimé au nom de la recherche du dialogue et du consensus qui font figure de norme dans la Grammaire du Développement Territorial. De plus, l'accent est mis, conformément à cette grammaire, sur le projet et le débat au détriment des institutions politiques : ce qui compte, ce sont moins ces dernières, considérées dans cette grammaire comme des structures rigides, prises dans des logiques de gestion et des routines, que le partenariat qui se tisse entre elles et la société civile, défini comme souple, évolutif, participatif. La poursuite de la norme de la logique de projet suppose l'établissement d'un partenariat capable de régénérer l'action publique par le débat social et de mettre en réseau différentes institutions (Communes, Communautés de Communes, Conseil Général, Région, Etat, Europe), via la contractualisation, pour mettre en œuvre et financer des projets. Le problème du territoire n'est plus formulé en terme de *représentation* politique du peuple basque (ce qui renvoie à la « grammaire civique »<sup>981</sup> que mobilisent les autonomistes dans leurs revendications) mais en terme de *participation* à la définition d'un projet commun : de fait, l'expression du bien commun ne passe pas, dans le cadre du développement territorial, par les mécanismes de la représentation (élections, institutions politiques) mais par ceux du dialogue social où sont associés des élus, des administrations, des experts mais aussi et surtout des groupes d'intérêts et de valeurs afin qu'émerge, dans le consensus, une vision *juste* du devenir du territoire conçu comme un espace *partagé*. Dans ce cadre, la question des institutions politiques s'efface devant celle de l'action publique : « Le Conseil des élus est là pour se saisir du schéma d'aménagement du Pays Basque, le traduire en convention avec l'Etat et les autres partenaires et pour suivre ensuite l'application de cette convention. Il n'est pas là pour militer pour un département Pays Basque, autrement on va en faire un enjeu de pouvoir politique et il faut éviter ça si on veut l'application du schéma »<sup>982</sup>.

### c) La traduction de la thématique identitaire

Enfin, si la parole identitaire est prise en compte dans le cadre, c'est au prix d'une *traduction* qui fait de l'identité une thématique consensuelle. Les valeurs identitaires portées par les autonomistes se trouvent ainsi transcodées dans le langage du

<sup>980</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu, membre du CE et du CD, le 10/12/2001.

<sup>981</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>982</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 28/12/2000 avec un élu actuellement membre du CD et du CE et engagé dès 1992 dans la démarche.

développement qui permet de les redéfinir, en particulier via le travail des experts du cabinet d'études, des animateurs et des chargés de mission recrutés par le Conseil de Développement qui construisent ces représentations nouvelles de l'identité basque et les dotent d'une autorité<sup>983</sup>. L'identité, à travers ce travail, est redéfinie comme une *ressource* mobilisée dans une démarche de développement. Ainsi, le sentiment d'appartenance n'est pas interprété, comme dans les idéologies identitaires, comme ce qui fonde la contestation de l'ordre politique, mais comme un élément qui permet de fédérer les énergies derrière le projet, de susciter des rapprochements, comme un « moteur » humain du développement économique. L'identité devient donc un facteur d'engagement dans la démarche sur lequel celle-ci doit *s'appuyer* : « Ce que nous avons essayé de faire au niveau du Pays Basque, c'est bien entendu travailler sur une communauté de projet et une communauté de destin à laquelle il fallait superposer un attachement linguistique et culturel encore beaucoup plus évident que dans d'autres régions, ce qui fait que le territoire sur lequel nous avons travaillé présentait des particularités [...] sur lesquelles on doit s'appuyer si on veut faire bouger les choses. La notion de pays, la notion de développement n'est pas [sic] une notion que l'on peut plaquer, ce n'est pas une notion qui peut se développer à partir de directives, c'est une notion qui ne peut se développer que s'il y a un sentiment d'appartenance à quelque chose, un facteur humain..., la possibilité pour les hommes de mouiller leur maillot. [...] Il faut du sentiment d'appartenance, il faut du volontarisme de la part des élus et des principaux acteurs, de tous les acteurs. [...] L'idée que je me fais d'un pays c'est ça et si l'on veut sur le dispositif de l'action publique, sur les financements classiques des institutions apporter un plus, ou une bonification en fonctionnement, en projet, il faut s'appuyer sur ces éléments. A travers un pays, on doit chercher le supplément d'âme et de volontarisme par rapport à des dispositifs minimums stéréotypés classiques »<sup>984</sup>. L'identité est alors présentée comme l'élément fédérateur d'une démarche menée non pas contre l'Etat (grammaire autonomiste) mais en partenariat avec lui : « On peut constater que la langue basque, la culture basque ont été des moteurs dans l'identification à un territoire et puis que tout cela a mobilisé des énergies qui ont réussi à se fédérer. Mais ce que l'on ne peut contester c'est l'appui très important apporté par l'Etat, ses services, ses compétences et son organisation pour appuyer cette démarche collective. Rien ne se serait fait si l'Etat ne s'était pas impliqué autant dans la réussite

---

<sup>983</sup> R. Boudon parle d'effet d'autorité quand on accepte le point de vue d'une personne socialement considérée comme compétente dans le domaine considéré. Cf. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>984</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 13/01/2001 avec un élu, membre du CE et du CD.

de cette démarche donc on s'est senti épaulés, encouragés pour aller dans ce sens »<sup>985</sup>. En tant que source « d'énergie » humaine, d'engagement et donc de développement, la culture doit être défendue : à ce titre elle devient une « dimension du projet » et on lui consacre un « volet » du schéma d'aménagement.

L'identité ne constitue pas dans ce cadre normatif et cognitif une fin en soi mais un médium, un moyen dans une stratégie globale d'animation du territoire dont l'objectif est le développement du Pays Basque. De fait, dans cette perspective, l'identité ne doit pas être un prétexte à un « repli sur soi » ou sur la tradition qui irait contre les normes d'ouverture et de changement que porte le cadre du développement : « C'est un pays [un territoire de projet] qui correspond à la volonté de ses habitants, de ses élus de travailler ensemble, de créer quelque chose ensemble. L'identité pour moi, c'est ça, c'est pas brandir un fusil, c'est se reconnaître comme appartenant à une histoire, à un vécu, à une langue, à des coutumes. [...] Il me semble qu'est venu le moment de se ressourcer, pas de se recroqueviller, de se ressourcer sur ses bases, sur ses racines, sur son histoire, sur son identité pour proposer des choses, pour faire des projets ensemble, etc. mais pas encore une fois pour se recroqueviller, non, mais pour être, en même temps, plus fort sur place et dans l'environnement de l'Europe qui est un enjeu considérable aujourd'hui pour l'avenir. Le « pays » n'est pas une fermeture mais une ouverture »<sup>986</sup>. L'identité est ici lue, non pas sur le mode contestataire du séparatisme et de l'engagement dans la lutte pour la reconnaissance, mais sur celui du rapprochement (l'identité fédératrice) dans l'action publique et de l'ouverture au monde, à la modernité, aux partenaires extérieurs (dont l'État). Cette nouvelle « mise en intrigue »<sup>987</sup> de l'identité basque dans un récit d'action publique (*policy narrative*) qui mobilise le langage du développement trouve son expression la plus nette dans ce qui constitue le « texte de référence » de la démarche : le projet de territoire Lurraldeia, mis en forme par le bureau d'étude recruté au moment du lancement de la Démarche Pays Basque 2010. Ce projet se structure autour de quatre enjeux dont « l'alliance de la culture et de la modernité » qui suppose de « prendre appui sur le sentiment d'appartenance à une communauté de destin pour : 1) revaloriser l'identité ; 2) gérer le Pays Basque comme un bien collectif et indivisible ; 3) provoquer l'échange entre

<sup>985</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu, membre du CE et du CD, le 28/12/00.

<sup>986</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu, membre du CE et du CD, le 4/01/2001.

<sup>987</sup> Ricoeur (P.), « Langage politique et rhétorique » in Ricoeur (P.), *Lectures 1 : autour du politique*, Paris, Seuil, 1991, pp. 161-175.

culture basque et culture universelle ; 4) s'affirmer comme terre d'ancrage et de modernité »<sup>988</sup>.

Le nouveau cadre, qui mobilise la Grammaire du Développement, produit donc une nouvelle représentation de l'identité et du territoire (non plus le territoire de la communauté mais le support d'un dialogue et l'objet d'une action publique) qui se pose en alternative consensuelle aux représentations conflictuelles des idéologies identitaires. La culture et la singularité basque sont à la fois reconnues et profondément requalifiées, ou pour être plus précis retraduites de telle manière qu'elles n'apparaissent plus comme un objet de conflit mais comme le support d'une action publique. Ainsi, la nouvelle définition se présente comme la base symbolique qui ouvre la possibilité d'une coopération Etat/élus locaux/autonomistes, offrant ainsi au préfet une perspective de résolution du « problème basque ». Nous serons amenés à voir dans le chapitre suivant à quel point ses aspirations vont être déçues, le cadre générant des appropriations que le sous-préfet n'avait pas anticipées de la part des autonomistes.

## Conclusion

---

Nous avons donc interrogé la « Grammaire du Développement Territorialisé » non plus simplement dans sa *forme* mais plutôt dans les pratiques qu'elle fonde et qu'elle justifie. Nous avons ainsi pu montrer comment le cadre s'adaptait à des contextes et à des stratégies variées, comment il pouvait, à ce titre, devenir un enjeu aux yeux de ceux qui veulent se l'approprier. Cependant, il est possible de dégager au-delà, ou plus exactement au travers de la diversité des performances, une image idéal-typique de la fonction instrumentale du « cadre du développement territorial ». En effet, le cadre apparaît de manière typique aux yeux des acteurs qui l'actualisent comme un moyen mobilisable afin de gagner des soutiens nouveaux ou de maximiser les soutiens possibles (soutien à un leader ou, dans le cas basque, à une institution - l'Etat - et à un système politique) en conciliant des attentes qui apparaissent *a priori* incompatibles, qu'il s'agisse de celles des autonomistes et de celles des élus des partis traditionnels en Pays Basque, ou encore de celles des divers secteurs économiques ou communes en

---

<sup>988</sup> Source : Projet Lurraldea (3/02/1996), disponible en annexe.

Médoc ou en Haute-Saintonge. Autrement dit, le cadre est mobilisé en tant qu'instrument qui permet de marquer des points dans des conflits ou dans des luttes politiques en trouvant des associés nouveaux ou en convertissant les adversaires en alliés. De fait, dans chacun des cas étudiés, le cadre « du développement » soutient des entreprises et des procès de « traduction »<sup>989</sup> au cours desquels des intérêts, mais aussi des valeurs, des croyances et des idées, portés ou construits au cours du processus par des groupes socioéconomiques locaux sont à la fois légitimés et dilués dans un « consensus de composition »<sup>990</sup> dans lequel la charge - potentiellement ou actuellement - conflictuelle de ces revendications est dissoute. De fait, ce cadre ne propose pas à proprement parler des valeurs de substitution qui remplaceraient les croyances locales, mais des « méta-valeurs » (*l'ouverture, le sens du dialogue, l'animation, la médiation*) censées permettre de dépasser, tout en les reconnaissant, les clivages d'idées et d'intérêts locaux par le débat et le compromis.

Ce cadre d'action publique a donc une dimension politique (au sens de *politics*) en ce qu'il permet de reconfigurer les relations entre institutions politiques, élus et groupes sociaux. Ceci ne signifie pas pour autant que le motif « développement local » soit un simple prétexte : l'opérateur, qu'il soit sincèrement convaincu de l'urgence de « développer le territoire » (et donc de l'urgence d'agir) ou pas, est en quelque sorte lié aux attentes en terme de réalisation du projet transversal qu'il a lui-même contribué à susciter. De fait, le motif est contraignant en ce qu'il soumet l'action future que l'on place sous lui à évaluation<sup>991</sup>.

Ceci ne signifie pas non plus que ces entreprises symboliques, qui marquent la volonté de certains élus et/ou fonctionnaires de pacifier l'espace public par la constitution de récits d'action publique consensuels (les *projets de territoire*), sont forcément amenées à réussir et combler ainsi les attentes politiques de leurs entrepreneurs : au contraire, nous verrons dans le chapitre suivant que ces derniers sont régulièrement confrontés aux effets inattendus induits par des réceptions du cadre non-conformes à ce qu'ils avaient anticipées.

---

<sup>989</sup> Cf. Callon (M.), *Op. Cit.*, 1986 et Lascoumes (P.), *Op. Cit.*, 1994.

<sup>990</sup> Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 1982, pp. 113-114.

<sup>991</sup> Mills (C.W.), *Op. Cit.*, 1940.



## CHAPITRE 3

# LES VULNÉRABILITÉS DU CADRE D'ACTION PUBLIQUE TERRITORIAL : RÉCEPTIONS ET TRANSFORMATIONS DE LA GRAMMAIRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

---

Les performances actualisant le cadre du développement que nous avons observées constituent donc des fabrications politiques au sens où elles visent, sous les atours de l'action publique, à influencer de manière subreptice la lutte politique, conçue comme une compétition entre des intérêts et des valeurs différents. Dans ce dernier chapitre, nous interrogerons les « limites »<sup>992</sup> et les échecs des fabrications des entrepreneurs de l'action publique, limites induites par les réceptions particulières du cadre par les acteurs qui sont visés (ou pas) par le recadrage de la situation. En effet, la signification finale de la performance des entrepreneurs de l'action publique ne réside ni dans le cadre (qui dispense un sens général), ni dans les intentions de celui qui le mobilise (signification pour l'entrepreneur de l'action publique) mais dans l'interprétation des deux par les récepteurs de la performance de cadrage en fonction de leurs propres « perspectives »<sup>993</sup>. De fait, la réception fait partie intégrante de la construction de la signification : celle-ci naît de la rencontre et de l'interaction entre une « opération

---

<sup>992</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>993</sup> « We consider not only public policies as « texts » that are interpreted as they are enacted by implementors, but also consider those enactments as “text” that are read by various stakeholder groups : clients, potential clients, legislators, other agency personnel, other citizens, and at times foreigners as well. Reader-response theory – a literary theory of textual meaning developed since the 1970s – refutes an earlier argument that the meaning of a text lies in the text alone. Nor does the meaning of the text reside in its author’s intentions. Rather, a text’s meaning lies also in the eyes or mind of the reader. In one view, meaning resides not in an object – not exclusively in the authors’ intent, in the text itself, nor in the reader alone but, rather, is created actively in interactions among these three, in the writing and in the reading” (in Yanow (D.) *How does a policy mean ?*, Washington, Georgetown University Press, 1996, pp. 23-24). Sur ce point cf. également Dennett (D.), *La stratégie de l'interprète : le sens commun et l'univers quotidien*, Paris, Gallimard, 1990 et Dennett (D.), *Kinds of minds : toward an understanding of consciousness*, London, Phoenix, 1996.

expressive » et des « opérations cognitives »<sup>994</sup> d'interprétation. Cette interaction introduit fréquemment des distorsions, des effets « pervers » ou « émergents »<sup>995</sup> qui surprennent désagréablement les entrepreneurs de l'action publique.

La fabrication peut ainsi en partie échouer tout simplement parce que le « cadre du développement » ne suscite pas d'intérêt chez les acteurs que les fabricateurs veulent enrôler. Dans le chapitre précédent, nous avons insisté sur les succès du cadre et en particulier les « raisons » qui poussaient certains acteurs à s'y intéresser. Nous verrons cependant ici que, parfois, le cadre ne présente pas suffisamment de pertinence motivationnelle du point de vue<sup>996</sup> de certains acteurs, pourtant explicitement visés par le recadrage, pour que, en l'absence de tout dispositif contraignant<sup>997</sup>, ils s'y engagent, et ce alors même que des acteurs qui n'y étaient pas invités peuvent manifester leur intérêt pour la nouvelle définition de la situation. Les anticipations des entrepreneurs de l'action publique en terme de mobilisation sont ainsi parfois déçues.

Cependant, ces fabrications sont également vulnérables à de nouvelles « transformations » au sens d'E. Goffman<sup>998</sup>. Nous employons ici le terme de transformation dans un sens différent de celui qu'il prend dans le concept de leadership transformateur. Chez J. Burns<sup>999</sup>, la transformation correspond à un changement du cadre dans lequel se pensent et se passent les transactions politiques (*passage d'un cadre à un autre*). Chez E. Goffman, le concept de transformation désigne les multiples activités et stratégies auxquelles *un seul et même cadre* (en l'occurrence celui du développement territorial) peut servir de modèle. Nous dirons que le cadre du développement est sujet à de multiples transformations : celles que lui font subir les entrepreneurs de la mobilisation autour de l'action publique localisée, et celles opérées par ses récepteurs en fonction de leurs perspectives et de leurs interprétations des intentions des entrepreneurs.

Il est important de garder à l'esprit que la performance des entrepreneurs est déjà une transformation du cadre du développement qui en fournit le modèle institutionnel général : le concept de transformation ne décrit pas un processus par lequel une activité serait directement dérivée d'une autre mais plutôt la manière toujours singulière dont un

<sup>994</sup> De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.), (M.), *Op. Cit.*

<sup>995</sup> Boudon (R.), *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1979.

<sup>996</sup> Ce point de vue ou cette « perspective » est fonction des positions et dispositions des acteurs concernés cf. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>997</sup> Le cadre ne fournit pas aux entrepreneurs de l'action publique de dispositifs *contraignants* (obligation légale, menace de sanctions) mais uniquement des dispositifs *incitatifs* (comme la contractualisation qui ouvre la porte à de nouveaux financements).

<sup>998</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>999</sup> Burns (J.), *Op. Cit.*, 1975.

cadre général est dérivé. Comme le souligne E. Goffman, mobilisant une métaphore géométrique : « Notre objectif n'est pas tant de savoir comment un segment *peut* être généré à partir d'un autre par l'application de règles de translation, que de saisir comment deux segments similaires *ont été* produits à partir d'un modèle commun lorsqu'ils diffèrent l'un de l'autre de manière significative. S'il peut sembler normal de parler de deux représentations d'une même pièce par la même troupe deux soirs de suite, de deux interprétations du même rôle par deux acteurs différents ou de deux variétés de l'américain - le parler des hommes et celui de femmes - il est en revanche gênant de dire qu'une version est la modalisation de l'autre. A chaque fois les deux versions sont des modalisations du même modèle et, si l'on peut sans doute établir des règles qui permettent de passer d'une version à une autre, on n'aurait là qu'un jeu sans grand intérêt »<sup>1000</sup>. Les diverses réceptions ne constituent donc pas, à proprement parler, des transformations de la performance des entrepreneurs de l'action publique, bien plutôt, cette performance comme ses multiples réceptions constituent autant de transformations concurrentes d'un seul et même cadre publiquement disponible et valable en toute généralité.

Ainsi, le fait que certaines catégories de récepteurs, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, adhèrent au cadre que leur proposent les entrepreneurs de la mobilisation participative ne signifie pas qu'ils y adhèrent dans la même perspective. En fonction de leurs positions et dispositions, les acteurs opèrent leur propre transformation du cadre qui n'est pas toujours compatible avec le projet du fabricant. Ces transformations peuvent prendre la forme de « modalisations »<sup>1001</sup>, c'est-à-dire de transformations explicites que les acteurs exposent au grand jour : ils vont ainsi proposer leur propre interprétation du « développement » ou du « territoire », générant ainsi des contradictions et des conflits que les initiateurs de l'action ont du mal à gérer ou, de manière plus radicale, intégrer le cadre du développement dans un argumentaire public de lutte politique (modalisant le cadre d'action publique en cadre de mobilisation contestataire – cf. le cas du Pays Basque). Elle peuvent aussi emprunter la forme larvée de « fabrications »<sup>1002</sup> : ainsi certains récepteurs vont mobiliser le cadre proposé pour marquer des points dans la compétition politique tout en affirmant leur désintéressement. Ces nouvelles fabrications entrent en concurrence avec celle des entrepreneurs de l'action publique, voire en neutralisent ou en inversent les effets, tels qu'ils étaient anticipés par ces entrepreneurs. Ces transformations ne sont pas toutes du

<sup>1000</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, p. 88.

<sup>1001</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, pp. 49-92.

<sup>1002</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, pp. 93-131.

même degré : « Les modalisations semblent varier selon le degré de transformation qu'elles produisent. Lorsqu'on monte une pièce à partir d'un roman, la transformation peut être soit très souple (et distante), soit très fidèle (et proche), selon le degré de liberté qu'on s'accorde. [...] La copie d'un modèle peut en négliger certains éléments, comme par exemple lorsqu'on dessine la caricature d'un visage ou qu'on intègre une fonction mathématique contenant une constante »<sup>1003</sup>. Ainsi les transformations des élus médocains ou haut-saintongeais apparaissent « mineures »<sup>1004</sup> par rapport à celle qu'opèrent les autonomistes basques.

Dans le développement qui suit, nous mettrons donc en lumière les difficultés, échecs et limites des fabrications précédemment décrites liés au processus d'apprentissage<sup>1005</sup>, d'appropriation concurrentielle et de transformation des nouveaux savoirs de la transaction politique<sup>1006</sup> le long de deux axes qui ne sont ici séparés que pour des raisons de commodité de présentation, tant ils semblent liés : le premier axe concerne plus particulièrement l'instauration d'un cadre transactionnel nouveau « entre élus » (relations transactionnelles entre les acteurs du jeu politique), tandis que le second se penche sur la constitution d'un échange formalisé entre élus et représentants de la « société civile » (relations d'échange représentants/représentés).

---

<sup>1003</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, pp. 87-88.

<sup>1004</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, p. 283.

<sup>1005</sup> Nous verrons que l'apprentissage de nouvelles règles de l'échange ne présente pas le même intérêt pour tous.

<sup>1006</sup> Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

## Section 1

# Les limites de l'accord entre élus : transformations intéressées et conflits au sein du cadre « partenarial »

---

En Haute-Saintonge comme en Médoc, le « cadre du développement » apparaît comme un instrument mobilisé dans une stratégie de leadership visant à gagner le soutien des autres élus locaux en conciliant des attentes locales très diverses de manière à convertir d'anciens adversaires en alliés. Il s'agit de mobiliser, via l'activation d'une thématique consensuelle (le développement local allié à la valorisation/construction d'une identité locale), des soutiens à la fois au-delà des clivages politiques et partisans mais également des clivages d'intérêts que les élus locaux relaient. De fait, le cadre « du développement » soutient des entreprises et des procès de « traduction »<sup>1007</sup> au cours desquels des « méta-valeurs » (*l'ouverture, le sens du dialogue, l'animation, la médiation*) sont mobilisées afin de dépasser, tout en les reconnaissant, les clivages d'idées, de valeurs et d'intérêts locaux par la construction d'un « consensus de composition »<sup>1008</sup>.

Cependant ces entreprises de pacification des relations entre élus ne vont pas sans rencontrer certaines limites : la conflictualité ne se dissout ni dans le développement local ni dans le débat public de la « négociation explicite »<sup>1009</sup>. Plus exactement, le recadrage de la situation génère de nouveaux types de désaccords et de conflits dans lesquels des conflits plus anciens se recomposent<sup>1010</sup>. Les élus visés par l'entreprise, en opérant leur propre lecture du cadre depuis leur perspective, y réintroduisent du conflit, suscitant des clivages que les entrepreneurs de l'action publique n'avaient pas anticipés et qu'il leur faut réguler. Ceci nous amènera à

---

<sup>1007</sup> Par *traduction*, nous entendons un déplacement de sens qui fait passer la lecture d'une situation d'un répertoire à un autre (autrement dit, celle-ci est recadrée) afin d'enrôler des alliés et/ou de vaincre un adversaire. Cf. Lascoumes (P.), *L'Ecopouvoir*, Paris, la Découverte, 1994 et Callon (M.), « Eléments pour une sociologie de la traduction » in *L'Année Sociologique*, 1986.

<sup>1008</sup> Cf. Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Op. Cit.*, 1982, pp. 113-114.

<sup>1009</sup> Gaudin (J-P). *Op. Cit.*, 1999.

<sup>1010</sup> Au cours de cette recombinaison les conflits anciens se modifient car le recadrage fait apparaître de nouveaux enjeux et de nouvelles opportunités d'alliances.

considérer la Grammaire du Développement Territorial (GDT) moins comme la forme qui permet l'émergence d'un consensus par le débat que la base symbolique d'une négociation conflictuelle (sous-section 1), moins comme la marque de la fin de la compétition politique que comme un registre nouveau dans cette lutte (sous-section 2).

## Sous-section 1

### Cadre du développement et conflits autour de l'action publique

---

La capacité des « grands élus » à mobiliser derrière l'objectif commun du « développement du territoire » ne doit pas masquer les conflits et désaccords générés par l'appropriation du cadre par des élus « suiveurs » (*followers*) qui s'y projettent depuis des perspectives singulières. En effet, ces élus développent en fonction de la situation particulière de leur commune, de leur Communauté de communes, de leur canton, des visions différentes de l'intérêt commun et de l'identité collective construites à l'aide de la grammaire, ou encore de ce qu'ils ont à gagner en jouant le jeu de la coopération que le cadre habilite. La concurrence entre ces attentes différentes vis-à-vis du cadre suscite des conflits qui sont réglés, ou que l'on tente de régler, au cours de processus de négociation dont la grammaire ne donne qu'une image idéalisée (et donc en partie mensongère<sup>1011</sup>). Les analyses d'A. Strauss dans le milieu psychiatrique nous fourniront ici un point de comparaison en même temps qu'un appareillage analytique à même de pointer les limites de l'intégration symbolique, limites que nous questionnerons ensuite quant aux territoires de projet du Médoc et de la Haute-Saintonge.

#### Paragraphe 1

##### Strauss et les bases symboliques de la négociation

---

L'analyse menée par A. Strauss au sein d'un hôpital psychiatrique<sup>1012</sup> à la fin des années 50 montre clairement que le partage d'une symbolique commune n'induit pas

---

<sup>1011</sup> De fait, « Les institutions [les catégories à travers lesquels nous pensons le monde] créent des zones d'ombre que l'on ne peut ni observer ni questionner » Douglas (M.), *Op. Cit.*

<sup>1012</sup> Strauss (A.), *La trame de la négociation : sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992.

nécessairement une communauté de perspectives et d'objectifs, ce qui rend les processus de négociation nécessaires.

A. Strauss nous décrit l'hôpital qu'il étudie comme un espace symboliquement intégré au sens où les membres partagent un objectif commun : « rendre les malades au monde extérieur en meilleure forme »<sup>1013</sup>. Autrement dit, quand on demande aux différents acteurs de l'hôpital de donner les motifs de leur activité (autrement dit de la justifier au sens de C.W. Mills), ils répondent, non pas en termes d'utilité individuelle ou de convenance personnelle, mais en invoquant une « valeur institutionnelle commune »<sup>1014</sup> (le bien-être du patient) inscrivant leur conduite dans une rationalité axiologique ou normative. Pour employer les mots de M. Douglas, l'hôpital n'est pas une simple convention (un arrangement pratique qui repose sur la convenance mutuelle des parties) mais une institution dont les membres reconnaissent la légitime nécessité (nécessité inscrite dans des principes transcendants : la nature, les dieux, le bien commun, ou encore ici le bien-être des patients.). Le « mieux être du patient » constitue le substrat normatif sur lequel l'institution est bâtie : ainsi, « cet objectif est le ciment symbolique grâce auquel, en termes métaphoriques, l'organisation se maintient : le symbole auquel le personnel peut, confortablement et fréquemment se référer – avec l'assurance que sur ce point au moins tout le monde est d'accord. [...] Il constitue un mandat généralisé sous lequel l'hôpital peut fonctionner – l'oriflamme publique sous laquelle tous peuvent travailler de concert. Appelons ça les fondements constitutifs ou le contrat de base de l'institution »<sup>1015</sup>.

Pour autant, A. Strauss note également que cet accord institutionnel sur l'objectif de l'action jointe est « ambigu » et « masque des désaccords et des divergences d'objectifs considérables »<sup>1016</sup> : de fait, selon lui, « la négociation et la division du travail sont rendues d'autant plus complexes que le personnel de notre hôpital – et nous sommes convaincus que ceci, moyennant quelques modifications, peut être généralisé – n'a en commun qu'un seul objectif vaguement ambigu »<sup>1017</sup>.

Les désaccords « masqués », qu'A. Strauss met en lumière par son analyse, peuvent être classés, à notre avis, selon deux types : s'il pointe tout d'abord les désaccords qui résultent des divergences d'interprétation de l'objectif normatif en contexte, il s'intéresse également aux difficultés créées par la diversité des objectifs que les acteurs poursuivent à l'hôpital en dehors de l'objectif commun. Le premier type de

<sup>1013</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, p. 95, 1992.

<sup>1014</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, p. 95, 1992.

<sup>1015</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, p. 95, 1992.

<sup>1016</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, p. 95, 1992.

<sup>1017</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, p. 95, 1992.

désaccord découle de « l’ambiguïté », du « flou », ou pour employer un terme savant, de la sous-détermination<sup>1018</sup> de l’objectif partagé, ou comme dit A. Strauss, du « mandat généralisé »<sup>1019</sup> qui laisse une place importante aux interprétations subjectives. De fait, « le problème [...] est que lorsque le personnel est confronté à un malade particulier et qu’il essaie de le guérir, [...] les désaccords redoublent d’intensité – le mandat généralisé n’est d’aucun secours pour ce qui est de prendre en main les cas particuliers »<sup>1020</sup>.

En effet, les perspectives des acteurs sur ce que signifie « aller mieux » ou sur les méthodes à employer pour qu’un malade aille mieux (i.e. la conduite à adopter pour se conformer à l’objectif institutionnel) ne sont pas nécessairement convergentes. Elles varient en particulier, nous montre A. Strauss, en fonction de la *position* (en particulier, du rôle) que les acteurs occupent dans l’interaction institutionnelle et de leurs *dispositions* (leurs connaissances, leurs valeurs). A. Strauss établit ainsi un distinguo entre le point de vue des « professionnels » (médecins-psychiatres) et ceux des « profanes » (infirmières<sup>1021</sup>, aides-soignantes, patients<sup>1022</sup>, parents de patients) en psychiatrie. Les « professionnels » ont tendance à évaluer les « progrès » des malades selon une grille d’interprétation propre à leur champ d’expertise tandis que les profanes les jugent selon les critères cognitifs, moraux et affectifs qu’ils appliquent à la vie quotidienne : « Ce qu’on entend par « aller mieux » est, en soi, sujet à des différences d’appréciation lorsqu’on évoque les progrès – ou la régression – de tel malade en particulier. Cette appréciation varie en fonction de l’expérience professionnelle et de la connaissance du malade mais aussi en fonction du concept même de mieux être accepté par les différentes catégories. Ainsi les aides-soignantes – qui sont des profanes – ont sur ces questions des idées tout à fait différentes de celles des médecins, et dans l’ensemble ces idées ne sont pas tout à fait équivalentes à celles des infirmières. Mais aussi bien les infirmières que les aides-soignantes considèrent que les patients vont mieux sur la base de signes associés à leurs comportements quotidiens, alors que les psychiatres ont tendance à rattacher ces signes, pour autant qu’ils les perçoivent, à des

<sup>1018</sup> Un terme est sous-déterminé quand il accepte une pluralité de définitions. Cf. Quine (W.), *Le mot et la chose*, Paris, Flammarion, 2001.

<sup>1019</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, p. 95, 1992.

<sup>1020</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, p. 95, 1992.

<sup>1021</sup> Selon A. Strauss, les infirmières ont plus tendance que les médecins, malgré leur formation médicale, à utiliser les catégories de jugement profanes.

<sup>1022</sup> Selon A. Strauss, « on occulte un des aspects significatifs de l’organisation de l’hôpital si l’on ne prend pas en compte la part prise par la clientèle dans la négociation.[...] De la manière la plus évidente, on les verra marchander, avec les infirmières et avec leurs psychiatres, dans le but d’obtenir des privilèges plus étendus (comme par exemple une liberté plus grande de se déplacer dans l’enceinte de l’établissement) ; mais il peut aussi arriver qu’ils cherchent à peser sur le type de traitement qui leur est administré ou sur son déroulement [...] » (Strauss (A.), *Op. Cit.*, p. 102, 1992).



couches plus profondes de la personnalité ; avec pour conséquence que fréquemment l'équipe perçoit d'une façon l'évolution du malade tandis que le médecin la perçoit d'une toute autre manière, et se voit contraint de défendre sa position, de remettre l'équipe à sa place ou même de garder le silence »<sup>1023</sup>. Bien souvent, la position du médecin n'est pas *ouvertement* contestée : *elle fait autorité* et s'impose aux autres acteurs. En effet, le cadre institutionnel de l'hôpital ne se résume pas à un objectif et à une répartition de rôles, il institue également une hiérarchie entre ces rôles en induisant un schéma de distribution des compétences. Ainsi, le médecin dispose d'un monopole, socialement reconnu, sur le savoir légitime en terme psychiatrique qui dote sa perspective sur l'interaction d'une autorité<sup>1024</sup> (i.e. d'une légitimité) supérieure à celle de l'aide-soignante, et a fortiori à celle du patient : les perspectives si elles sont multiples, n'ont pas toutes le même poids. Cependant l'absence de contestation explicite ne signifie pas l'absence de résistance, en particulier sous des formes *larvées* : ainsi, dans de nombreux cas de figure, les profanes, en particulier quand le traitement prescrit par le médecin leur apparaît inhumain ou injuste (on pense ici en particulier aux électrochocs<sup>1025</sup>), tentent de contrer ou de saboter le projet thérapeutique du médecin dont l'implémentation dépend toujours, même si c'est à des degrés divers, de la coopération des infirmières, des aides-soignantes et des patients qui disposent d'une capacité plus ou moins importante d'opposition ou de résistance (i.e. d'une capacité à ne pas ou à mal coopérer) : « A l'occasion, le diagnostic et le traitement à appliquer à tel ou tel malade peuvent aller à l'encontre du jugement des infirmières et des aides-soignantes, qui peuvent parfaitement ne pas être d'accord avec les directives du médecin, qui peuvent ou non exprimer ouvertement leur désaccord. Elles peuvent pervertir son programme thérapeutique par un autre de leur cru. Elles peuvent choisir de discuter du problème. Elles peuvent s'adresser, en passant par-dessus sa tête à un supérieur administratif. En fait, elles disposent pour agir d'un choix considérable – chaque solution impliquant des conduites de négociation. En vérité, alors que dans cet hôpital, les médecins ont en théorie une très grande possibilité de faire appliquer leurs directives, ils sont fréquemment obligés de batailler ferme pour s'assurer une réelle coopération à leurs intentions »<sup>1026</sup>. L'alignement des conduites repose donc sur des « processus compliqué[s] de négociation, de marchandage, de donnant-donnant »<sup>1027</sup> où, si le médecin dispose de ressources plus grandes (et notamment d'une autorité au sens

<sup>1023</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, p. 96, 1992.

<sup>1024</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>1025</sup> Rappelons ici que l'enquête a lieu dans les années 50.

<sup>1026</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, p. 96-97, 1992.

<sup>1027</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, p. 95, 1992.

de R. Boudon), le « petit personnel », le patient et sa famille ne sont pas totalement démunis (nous parlerons alors de *régulation négociée*).

De plus, les désaccords infra-institutionnels s'originent aussi dans le fait que les personnels et les patients poursuivent, en dehors de l'objectif commun sujet comme on l'a vu à de multiples interprétations, des objectifs spécifiques et limités comme : a) du côté des médecins : « marquer des points pour ma carrière », « faire de la recherche médicale », « enseigner la médecine » (cas des médecins enseignants) ; b) du côté des patients : « obtenir un droit de sortie », c) du côté des infirmières : « obtenir une amélioration de la rémunération et des conditions de travail », etc. Ces objectifs sont distincts de l'objectif commun « assurer le mieux-être des malades » même si les acteurs s'appuient souvent sur le mandat général pour justifier la poursuite d'objectifs particuliers : ainsi le test d'un nouveau traitement va être justifié au nom de l'intérêt supérieur des malades auxquels les progrès de la médecine vont profiter ; de même l'amélioration des conditions de travail va être réclamée par les infirmières au nom de l'intérêt des patients qui seront mieux traités par un personnel moins stressé et plus disponible. En effet, l'objectif général, du fait de son flou, « peut être utilisé par n'importe quel membre du personnel comme rationalisation justificatrice de toute action qui viendrait à être contestée »<sup>1028</sup>. Ces objectifs particuliers ou limités ne servent donc pas de base à une contestation des objectifs communs sur lesquels se fonde l'institution : « ces fondements [...] ne sont jamais ouvertement mis en question ; pas plus que d'autres objectifs, quels qu'ils soient ne prennent le pas sur eux de manière explicite (il en est [également] ainsi lorsqu'un hôpital, est en même temps, comme le nôtre, un lieu d'enseignement.) »<sup>1029</sup>. De fait, A. Strauss s'intéresse, non pas à la contestation ou à la critique de l'institution, mais aux micro-conflits qui naissent en interne entre des acteurs dont les perspectives motivationnelles individuelles, du fait de leurs positions respectives dans l'interaction, ne sont pas congruentes voire divergent radicalement (deux concurrents pour un même poste par exemple) : « Il est incontestable que chaque groupe professionnel a bien des raisons différentes de travailler dans cet hôpital [...] ; et naturellement, des collègues de travail différent inévitablement les uns des autres quant aux motivations qui font qu'ils travaillent à cet endroit. En outre chaque professionnel y développe ses propres objectifs à atteindre, spécifiques et limités dans le temps. Toute cette diversité d'objectifs affecte la division du travail de l'institution, à savoir non seulement quelles tâches chaque personne est

<sup>1028</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, p. 95, 1992.

<sup>1029</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, p. 95, 1992.

supposée accomplir, mais aussi comment elle s'y prend pour y parvenir. Etant donné qu'une part infime de tout ça peut être effectivement programmée par les législateurs administratifs, la réalisation des objectifs de chacun requiert inévitablement la collaboration des collègues de travail »<sup>1030</sup>.

L'idée centrale de A. Strauss est donc que le partage d'une symbolique commune n'induit pas une assimilation a-conflictuelle à l'institution, très précisément parce que, comme le souligne R. Boudon et F. Bourricaud, « la possession commune et indistincte d'un même outillage mental n'entraîne pas du tout que les utilisateurs de cet outillage l'emploient tous de la même manière »<sup>1031</sup>. Il en va de même pour l'outillage de la Grammaire du Développement Local : les élus, en fonction de leurs positions et de leurs dispositions, interprètent de manière différente les objectifs communs et les valeurs communes qui leurs sont proposés ou encore mobilisent ces symboles partagés dans des opérations de rationalisation justificatrices pour des objectifs spécifiques.

## Paragraphe 2

### Grammaire du Développement et concurrence des projets

---

En Médoc comme en Haute-Saintonge, les élus-entrepreneurs de l'action publique territoriale ont mobilisé autour des thématiques consensuelles du « développement local » et de « l'identité locale », s'appuyant sur des représentations communalisantes de l'espace pour justifier et générer une sociation des intérêts locaux dans une action publique profitable. Ces thèmes empruntés au répertoire de la Grammaire du Développement Local constituent la base symbolique sur laquelle se fonde l'action collective (« la démarche de territoire » ou « de projet »), i.e. ce qui lui donne un sens et une légitimité. Cependant, le partage de ces objectifs, ou plutôt de ces motifs (la construction d'un projet de développement, la valorisation de l'identité locale) ne doit pas masquer des désaccords de *réception* qui portent sur ce que les acteurs visent, de manière *perlocutoire*, à travers ces notions. Autrement dit, en fonction de leur situation, i.e. de leurs positions et de leur disposition, les acteurs font une interprétation et un usage différent du sens commun offert par la grammaire.

L'actualisation du cadre du développement a ainsi suscité en Médoc et en Haute-Saintonge une nouvelle forme de conflit qui se manifeste sous la forme de la multiplication de « projets » concurrents. En effet, comme nous l'avons vu, les élus

---

<sup>1030</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, p. 97, 1992.

<sup>1031</sup> Cf. Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Op. Cit.*, p. 113.

perçoivent le cadre comme une opportunité pour définir (avec l'aide des animateurs et autres experts) et financer des actions ayant un impact localisé sur leur commune ou leur canton. Chaque élu a ainsi tendance à construire, avec quelques communes voisines ou à l'échelle du canton « son » projet (aménagement d'un « marais » en site touristique, construction d'un port de plaisance, etc.) connecté aux intérêts économiques et sociaux dont il se veut le représentant.

Du point de vue de la recomposition du leadership entreprise par les élus-animateurs, cette multiplication des projets pose un problème : en effet, les ressources matérielles qu'ils mobilisent dans l'instauration d'un échange nouveau (les fonds consacrés par les institutions extérieures aux procédures de développement local) sont certes importantes mais pas infinies<sup>1032</sup>. Il leur faut donc opérer une sélection parmi ces projets, arbitrer entre eux ou encore les regrouper au risque de générer des mécontentements et des déceptions (et ainsi se faire de nouveaux ennemis, ce qui est contraire à l'objectif poursuivis). Les élus animateurs peuvent certes s'appuyer sur *l'autorité* en matière de développement local<sup>1033</sup> des animateurs ou des experts pour exiger une « transversalité » plus importante et des projets plus « globaux » : cependant, les élus locaux ont, comme les aides-soignantes et les patients d'A. Strauss, une fâcheuse tendance à ne pas tenir compte de l'avis des experts quand il ne semble pas aller dans le sens de ce qu'ils perçoivent comme leur intérêt ou leur devoir. Il en va ainsi car l'autorité d'une idée ou d'une théorie ne détermine en rien la perception située de son intérêt : « Bien souvent, nous nous reposons sur le principe d'autorité pour accepter telle théorie pour vraie. Mais c'est par nous-mêmes que nous la jugeons intéressante ou non. Nous consentons aisément à nous en remettre à autrui s'agissant de la vérité de telle théorie, mais nous nous faisons plutôt confiance à nous-mêmes s'agissant de son intérêt »<sup>1034</sup>. Afin de réduire la « dissonance cognitive »<sup>1035</sup> entre leurs

---

<sup>1032</sup> Les deux leaders à l'origine de l'entreprise conjointe (*joint venture*) d'action publique ont une conscience aiguë du problème que posent la multiplication et l'éparpillement des attentes générées par les transformations singulières du cadre : « Moi j'ai peur qu'un certain nombre d'élus aient une conception beaucoup plus optimiste que d'autres du Pays Médoc. Certains doivent penser que le pays c'est la baguette magique pour obtenir des subventions, des aides, etc. Comme je l'ai dit tout à l'heure c'est une mécanique pour les obtenir mais ce n'est pas quand même une baguette magique. Je crois qu'en effet ça permettra d'obtenir un certain nombre de subventions mais sûrement moins que certains l'espèrent. Et l'expérience nous prouvera probablement que tout le monde n'a pas tout à fait la même conception du Pays Médoc » (Extrait d'un entretien réalisé avec un des deux « leaders » politiques du Pays Médoc, le 7/07/2000).

<sup>1033</sup> Autorité (i.e. capacité à dire le vrai) qui découle de la compétence en développement local qui leur est reconnue. Cf. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>1034</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986, p. 172.

<sup>1035</sup> Cf. Festinger (L.), *A theory of cognitive dissonance*, Stanford, Stanford University Press, 1957. « Le postulat initial [de la dissonance cognitive] est qu'il est difficile pour un individu d'aspirer ou d'adhérer à quelque chose qui ne peut être réalisé, c'est-à-dire de vivre avec une dissonance entre ses aspirations et les contraintes. L'existence de cet écart - de taille variable- induira, nous dit L. Festinger, un effort pour

intérêts et la « vérité », les élus contestent l'autorité de l'avis expert : certains dénoncent la charte établie par les experts en tant qu'elle serait « coupée des réalités du terrain »<sup>1036</sup> (ce qui, notons-le, est un argument recevable dans la Grammaire du Développement qui reconnaît aux « acteurs locaux » une compétence spécifique dans l'identification de ce qui est bon pour eux), d'autres engagent des experts plus sensibles à leurs intérêts afin d'opposer un avis autorisé à un autre (le conflit se déplace alors sur la champ de l'expertise<sup>1037</sup>).

Si l'appui expert n'est pas toujours d'un grand poids dans la régulation des conflits, les élus-animateurs ne peuvent pas davantage s'appuyer sur les symboles partagés que constituent les motifs de l'action publique (le développement local et la construction/valorisation de l'identité locale) pour construire un accord qui dépasserait les conflits d'intérêts (formulés sous la forme de projets concurrents) : en effet, les élus, en fonction de leurs *positions* et *dispositions*, développent leurs propres interprétations de ces symboles généraux et les mobilisent comme des rationalisations justificatrices face à la contestation de leurs projets. On peut illustrer ce point de manière plus précise en reconsidérant sous un autre angle<sup>1038</sup> certaines observations que nous avons pu faire sur le cas du Médoc ou de la Haute-Saintonge.

Commençons par la topique du « développement local » : en Médoc, celle-ci est étroitement associée, via la matrice connexionniste de la GDT, à la thématique du *désenclavement*. Cette dernière thématique fait l'objet d'un large consensus parmi les élus médocains : tous s'accordent pour en faire un des objectifs principaux, sinon l'objectif principal, de l'action collective. Cependant, cet accord sur le mandat généralisé n'exclut pas des différences d'interprétation, comme on a pu déjà l'observer dans le chapitre précédent : autrement dit, ce qu'on entend par « désenclaver » est question de *perspective*. Ainsi, pour les élus du littoral de la Gironde, désenclaver signifie créer un pont qui relie leurs communes à l'autre bord de l'estuaire<sup>1039</sup>. Pour les élus de la Pointe du Médoc, désenclaver signifie surtout améliorer les infrastructures

---

réduire la dissonance (ou ne pas en augmenter les effets) en modifiant son comportement ou la structure de ses cadres cognitifs » (Bezes (P.), « Les hauts-fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ?, L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat » in *Revue Française de Science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p. 307-332).

<sup>1036</sup> « C'est un truc d'intellectuel, de bureau qui nous arrive de « haut » donc voilà pour moi ça n'a aucune réalité » (extrait d'un entretien réalisé le 3/01/2001).

<sup>1037</sup> Le lecteur trouvera un exemple de ce type d'usage de l'expertise dans la deuxième section.

<sup>1038</sup> De fait, si le caractère « flou » ou, pour mieux dire, général des symboles de la grammaire leur permet de concentrer ou de « condenser » (Braud (P.), *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 112) des significations multiples et ainsi de susciter une mobilisation très large (angle que nous avons privilégié dans le chapitre précédent), elle ne supprime pas pour autant le conflit entre ces interprétations.

<sup>1039</sup> Cet accord ne fonctionne lui-même qu'à un certain niveau de généralité : il ne les empêche pas de se disputer par exemple sur l'emplacement « optimum » (cet optimum étant bien sûr question de point de vue) du pont sur l'estuaire.

routières (principalement la N215<sup>1040</sup>) et ferroviaires Nord-Sud, voire améliorer les installations du port du Verdon. Pour les élus de la côte, il s'agit plutôt de développer les routes Est-Ouest afin de faciliter l'accès des touristes aux plages depuis l'agglomération bordelaise. Comme on le voit, la thématique partagée de la connexion du territoire à l'extérieur participe, via ces interprétations localisées qui reflètent les intérêts locaux, de l'éclatement des attentes vis-à-vis du cadre en de multiples projets concurrents. La capacité de ce motif à rassembler derrière lui des élus de zones différentes qui y projettent et y recomposent leurs attentes ne doit donc pas cacher la pluralité des objectifs d'action publique qu'il recouvre et la compétition qui s'instaure entre des projets rivaux.

De manière plus générale, les élus médocains développent des perspectives très différentes sur les deux motifs principaux de l'action collective : la valorisation de l'identité médocaine et le désenclavement. Ainsi, l'intérêt des élus locaux pour le motif public de l'enclavement varie en fonction de la proximité de leur commune ou de leur canton avec l'agglomération de Bordeaux. Comme le note avec justesse et ironie un élu, les communes urbaines ou péri-urbaines du Médoc n'ont pas trop à souffrir des rigueurs et diverses difficultés propres à l'isolement rural : « Donc [...], si on veut faire, imaginons que l'on veuille faire de l'industrie en Médoc : ils doivent d'abord venir dans notre presqu'île, il faut y venir à moins de faire quelque chose d'artificiel. [Il faut] une traversée pour amener du monde et désenclaver. Alors ça, c'est le grand mot : désenclaver le Médoc. Mais je ne vois pas trop comment on peut désenclaver Saint-Vivien par exemple, plus on va, plus on est enclavé. Alors là aussi le problème du désenclavement : tout le monde parle du désenclavement mais plus vous vous rapprochez de Bordeaux, plus les gens s'en foutent [sic] hein [...], et par contre ceux du Nord-Médoc, mettons à partir de Saint-Laurent ou Lesparre, ils le sont vraiment [enclavés] »<sup>1041</sup>. De fait, les élus des communes médocaines membres de la Communauté Urbaine sont beaucoup plus intéressés par la thématique de la valorisation d'une identité médocaine, autour par exemple de l'activité viticole, pour générer de nouvelles retombées économiques et/ou doter des villes fondues dans l'agglomération

---

<sup>1040</sup> Cependant le trajet de la nouvelle route et notamment les contournements nécessaires ne vont pas sans faire débat, l'amélioration de la route apparaissant également comme un point d'accord général qui génère et masque des divergences particulières : « On parle de la 215, ça a été un poème pour faire le contournement de Castelnau. Aujourd'hui, Lustrac parce que sa cave coopérative est au milieu, le président de la cave fait un bordel incommensurable pour pas qu'on contourne Lustrac parce qu'on viendra plus à sa cave. Lesparre, le maire vous dit pas de problème pas de problème et on sait qu'il est opposé au contournement de Lesparre parce qu'il faut entrer dans Lesparre. Alors on a de petits cerveaux à l'heure actuelle parmi les maires, des gens qui ne voient que leur nombril » (extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 4/03/2000).

<sup>1041</sup> Entretien avec un élu médocain du 18/04/2000.

bordelaise d'une image et d'une visibilité touristique : « Blanquefort se trouve à la charnière entre l'agglomération bordelaise puisqu'on est membre de la CUB et du Pays Médoc, puisqu'on est dans la zone effective du Médoc. On est un peu à la charnière. Pour moi, Blanquefort arrive à s'accrocher à ces deux entités parce que Blanquefort c'est maintenant la ville et c'est la ville avec une économie très forte et une liaison très forte avec la capitale régionale. Mais Blanquefort de par l'identité que l'on souhaite conserver, Blanquefort a su conserver cinq châteaux viticoles. [...] Donc Blanquefort a cette accroche très médocaine, j'allais dire donc à partir de là on se trouve attiré vers le Médoc. [...] L'identité que je souhaite garder pour Blanquefort, c'est cette double caractéristique d'une ville, car c'est une ville aujourd'hui, mais d'une ville à dimension humaine où l'on essaye de conserver des traces de l'histoire, à travers la conservation du patrimoine, les espaces verts. Et cette identité, elle est beaucoup plus proche du Pays Médoc, de la nature du Médoc que de la ville de Bordeaux si vous voulez. [...] Moi personnellement je tenais à adhérer au Pays Médoc, j'y trouve un lien très fort quand même, on est quand même la première commune sur le territoire de l'appellation Médoc et on essaie de cultiver cette approche. [...] On a un coteau, et sur ce coteau on est en train de replanter de la vigne, le faire reclasser [...] et on veut y mettre une maison de Pays qui serait une maison d'ouverture en même temps sur la route des châteaux parce que la route des châteaux démarre à Blanquefort. Donc on veut jouer cette carte de la vigne »<sup>1042</sup>.

En revanche, pour les élus des communes qui, sans être urbaines et membres de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) n'en sont pas moins « rurbanes » et marquées par des déplacements pendulaires d'une population travaillant à Bordeaux (nous parlons ici de communes situées dans un périmètre d'environ une vingtaine de kilomètres depuis Bordeaux), il s'agit plutôt de préserver, autant que faire se peut, une identité assimilée à un mode de vie rural, tout en s'offrant une autre perspective que de rejoindre à terme la CUB, synonyme pour ces élus de perte d'autonomie face aux grands élus urbains et de participation sans aucune forme de retour aux frais de la ville-centre<sup>1043</sup> : « Les maires des communes médocaines non membres de la communauté urbaine ne veulent pas entendre parler de la CUB. Pour eux, la CUB, c'est l'impôt supplémentaire »<sup>1044</sup>. On peut ici citer le maire d'une commune jouxtant la CUB : « l'élément déterminant c'est que les gens qui vivent au Pian ne veulent pas vivre dans la

<sup>1042</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 27/06/2000.

<sup>1043</sup> Bien entendu nous répercutons ici une perception qui ne préjuge en rien du fonctionnement réel de la CUB.

<sup>1044</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 27/06/2000 avec le maire d'une commune médocaine de la CUB.

communauté urbaine, ça c'est clair. Donc il vaut mieux se tourner vers le *Médoc rural*. [...] La politique de communauté d'agglomération est très dangereuse c'est-à-dire qu'on veut nous pousser à terme à avoir 80-90 % de la population française amassée dans des agglomérations. Je trouve ça très dangereux et peut-être que la politique de Pays va permettre de contrebalancer cette fâcheuse tendance à ramener toute le monde dans les agglomérations, dans les sites urbains. [Le pays c'est] l'inverse de ce qu'on veut nous imposer, c'est-à-dire une agglomération d'un million d'habitants allant du Bassin d'Arcachon, passant par Bordeaux et la CUB jusqu'à Libourne. Ca veut dire concrètement que je préfère voir le Libournais dans un pays que dans une agglomération dans laquelle à mon avis il n'a rien à faire »<sup>1045</sup>. Le désenclavement n'est pas une priorité pour ces communes : au contraire, de leur point de vue, elles souffrent de leur trop grande proximité ou connexion au pôle urbain. Le pays apparaît comme un instrument de défense ou du moins de contrôle face à l'urbanisation : « Les communes forestières de ce canton vivaient en autarcie jusqu'à il y a trente ans. Maintenant elles sont prises en tenaille par l'urbanisation : on l'organise parce qu'on la subirait autrement. Et le respect de notre mode de vie, si on ne participe pas à une démarche globale... on risque fort de voir notre devenir façonné par l'influence grandissante de la CUB et donc de perdre le goût à l'espace et à la nature au sens plein du terme »<sup>1046</sup>. L'adhésion aux thématiques du désenclavement et de la valorisation de l'identité « rurale » masque donc un objectif particulier propre à ces communes, à savoir celui de la distanciation face à la CUB : « Nous tenons, comme nous sommes à la frange de la communauté urbaine, nous tenons à nous écarter fortement de la communauté urbaine et à nous rattacher à cette notion de Pays Médoc plutôt tourné vers la viticulture, vers le *monde rural* »<sup>1047</sup>.

Les discours des experts et des élus-animateurs sur la complémentarité entre urbain et rural, ville et campagne ne doit donc pas cacher la recomposition de cette polarisation dans le cadre d'échanges sous la forme d'attentes de « développement » différentes (développement d'une image pour les communes urbaines vs. défense de la ruralité pour les autres). Cette polarisation induit des conflits d'intérêts que les élus du Nord Médoc, représentants des communes qui se considèrent à la fois comme « réellement » rurales et « réellement » enclavées explicitent de manière très claire : « Je pense que ceux qui peuvent le mieux faire le pays, ce sont des gens comme nous, c'est-à-dire qui sont loin de la ville. Ce n'est pas parce qu'Eysines [commune de la CUB]

<sup>1045</sup> Extrait d'entretien avec un élu médocain réalisé le 4/04/2000.

<sup>1046</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/05/2000.

<sup>1047</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 10/03/2000.



veut quelque chose que les intérêts d'Eysines sont compatibles avec ceux de Lesparre, Vendays-Montalivet ou Mouliac. Il vaut mieux que ce soit ces communes parce qu'on a une philosophie, une façon de fonctionner qui est pas la même que l'urbain, parce qu'Eysines c'est l'urbain... Il y a des objectifs qui sont différents et si c'est la proximité de Bordeaux par rapport à l'éloignement alors on est toujours dans le schéma classique : celui qui est loin, il reçoit après »<sup>1048</sup> ; ou encore : « Certains découpages administratifs sont tout à fait obsolètes et on n'y trouve pas de racines, de choses comme ça [...] alors que là bon le découpage du Médoc représente vraiment un bassin de vie : le Pays Médoc, avec peut-être une parenthèse sur le canton de Blanquefort qui est bien entendu tiraillé : est-ce que c'est un canton urbain ou rural ? L'appartenance de certaines de ses communes à la CUB et au Médoc pose question. [...] Mais je me dis que rapidement on ne va pas tarder à voir que les enjeux du canton de Blanquefort, d'aménagement et de vie ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux du Médoc »<sup>1049</sup>. C'est l'espace de la sociation des intérêts, tel qu'il est défini par les experts et les élus-animateurs qui est ici remis en cause par ces élus : le cadre est ainsi reçu et approprié par les élus ruraux et urbains dans une *perspective* qui exclut la possibilité d'un compromis avec les intérêts que portent les élus urbains (celle de la « défense du monde rural » : « c'est-à-dire que normalement le terme « pays » est dérivé du terme paysan, le pays c'est la paysannerie qui est attachée à la terre donc c'est automatiquement la ruralité. C'est pour ça que j'estime que c'est bien rural. Déjà le terme pays l'indique [...] A la base il me semble que le pays c'est la terre moi je vois ça comme ça »<sup>1050</sup>). On comprend que cette réception contrarie les attentes des élus animateurs et particulièrement de P. Brana, maire d'Eysines et député du Médoc, qui compte sur le Pays Médoc pour développer ses connexions avec les milieux ruraux.

La capacité des leaders-animateurs à créer des alliances derrière des motifs d'action publique comme le désenclavement connaît donc certaines limites, tout comme leur capacité à générer du consensus derrière des représentations communalisantes mettant en forme l'identité locale. En effet, la topique de l'identité « ouverte sur le monde » si elle se révèle mobilisatrice et génère de l'identification chez les élus en ce qu'elle leur permet de gérer certaines de leurs contradictions n'en supprime pas pour autant les conflits d'intérêts : « Les médocains ça c'est vrai... ils se sentent tous médocains même ceux du Porge ou peut-être de Blanquefort mais ils ont des intérêts divergents. Par devant on est tous médocains mais il reste que les gens qui ont la chance

<sup>1048</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 23/02/2000

<sup>1049</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 11/03/2000

<sup>1050</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 17/04/2000.

de contrôler la côte atlantique eux, il y a eu la tempête mais enfin, avec le tourisme ils ont tout ce que ils veulent ces gens-là... C'est pareil avec la zone de forêts : ils ont des communes incroyables en terme de superficie. Donc il y a une certaine richesse côté forêt et côté océan qu'il n'y a pas le long de la rivière. Alors la rivière ce sont les gens qui sont riches, un certain nombre de familles et de sociétés qui sont extrêmement riches finalement, les châteaux, les grands quoi [...] des investisseurs non médocains [...] alors je vous dis dans le Pays Médoc, alors finalement il y a plusieurs Pays Médoc, alors ils [les experts] vous disent le Médoc Bleu, le Médoc rouge et le Médoc vert »<sup>1051</sup> (notons ici que la caractérisation des zones, en particulier quant à l'imputation de prospérité – quelle zone est prospère ou ne l'est pas - varie selon que l'on interroge, *supra*, un élu de l'estuaire ou, *infra*, un élu du centre Médoc sylvicole : « Les vins, c'est une petite langue du Médoc, et c'est comme ça qu'on connaît le Médoc. Après ça la lande est très pauvre, très pauvre entre guillemets au niveau touristique et au niveau image. On ne parle d'elle que quand il y a un accident, un incendie ou la tempête récemment [...] Quant au tourisme malgré les efforts de nos amis du bord de l'Océan, on est très loin derrière les autres stations balnéaires au plan qualitatif, on n'a pas su donner une image [...] »<sup>1052</sup> ). La coopération, l'union à l'échelle du Pays est donc, du point de vue des élus qui se positionnent en animateurs, problématique, malgré l'exaltation du sentiment d'appartenance à un collectif : « Tout le monde se sent médocain, mais il reste au niveau des gens des tas d'individualités. Donc nous, il n'y a pas de problème géographiquement, on est un pays. Mais après ça, je vous ai dit, il y a autant de pays que de médocains finalement. [...] Les médocains sont restés très longtemps individualistes »<sup>1053</sup> ; « Les médocains sont à l'heure actuelle à la fois attachés, préoccupés par le souci d'unité, de solidarité sans savoir ce que recouvre ce terme de solidarité et paradoxalement [développent] des comportements qui restent très individualistes. Donc le Médoc c'est un challenge : passer d'une perception confuse à un comportement conceptuellement et concrètement unitaire »<sup>1054</sup>. Cette incapacité de l'identité collective à transcender les conflits d'intérêts est bien entendu d'autant plus grande que les représentations communalisantes produites à l'appui de la démarche ne peuvent pas, comme en Haute-Saintonge, s'appuyer sur un sentiment d'appartenance pré-existant et gardent aux yeux des récepteurs un caractère « artificiel » : « Dès qu'il y a des réunions à Jonzac il y a toujours des divergences entre le Sud et ici le Nord du

<sup>1051</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 18/04/2000.

<sup>1052</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 20/04/2000.

<sup>1053</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 18/04/2000.

<sup>1054</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/05/2000.

territoire [...] C'est sans doute un pays au sens légal la Haute-Saintonge mais un pays qui est sûrement divisé par rapport à ça [...] Les cultures changent, la nature du sol n'est pas la même »<sup>1055</sup>.

*In fine*, les mandats généraux du « développement territorial » et de « l'identité locale », s'ils donnent un sens et une légitimité à l'action collective et permettent son existence (ils constituent les « oriflammes publiques » sous lesquelles tous les élus peuvent travailler de concert), ne sont d'aucun secours aux experts et aux élus animateurs pour réguler les conflits d'intérêt, chaque élu se prévalant de la poursuite de ces motifs communs mais en leur donnant des significations différentes. De plus, face à la contestation, chaque projet particulier peut se présenter comme une contribution au développement global et à l'identification au territoire en ce que « l'animation » de celui-ci passerait non seulement par la mise en oeuvre de grands projets structurants mais également par le développement et la multiplication de projets localisés et « proches des citoyens ». C'est alors l'exemplarité du projet local qui est mise en avant, sa capacité *d'entraînement* : « Nous allons créer à Arcins dans les mois à venir une zone d'activité où il va y avoir 35 emplois de créés. Je pense que dans le Pays Médoc, dont Arcins fait partie intégrante, notre petite commune va servir d'exemple aux grandes communes en leur disant : voilà le Pays Médoc, c'est çà, c'est changer d'état d'esprit, faire venir de l'emploi, faire travailler les jeunes pour qu'ils restent vivre dans ce pays »<sup>1056</sup>. Les ambiguïtés de la grammaire, qui insiste à la fois sur la nécessité de créer un projet territorial global, cohérent et celle d'accorder une large place à l'expression des intérêts, à l'initiative et à la proximité, sont donc exploitées par ces élus pour produire une argumentation à même de justifier leur attitude.

De fait, si le dépassement des conflits d'intérêt reposait uniquement sur les valeurs du développement, les acteurs pourraient se disputer « jusqu'à l'apoplexie »<sup>1057</sup> dans la mesure où n'importe quel élu peut utiliser les termes flous de « développement », « d'animation », « d'identité » pour justifier la défense d'à peu près n'importe quel projet. Ce n'est pas alors le partage de ces valeurs symboliques qui pose problème mais la manière dont celles-ci sont employées : soit, du point de vue des élus-animateurs dans l'objectif de soutenir et de renforcer une démarche visant à générer une « sociation » des intérêts au-delà des clivages et autres rivalités locales, instaurant ainsi un échange politique pacifié, facilement lisible et contrôlable, soit, du point de vue de la plupart des autres élus, dans le but de défendre et de justifier un projet isolé, relayant

<sup>1055</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 25/10/2000.

<sup>1056</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 25/04/2000.

<sup>1057</sup> Strauss (A.), *Op.Cit.*, p. 95, 1992.

des intérêts localisés face à d'autres projets concurrents (logique de compétition pour l'accès à la médiation offerte par le cadre).

### Paragraphe 3

#### Idéal de communication et stratégies d'interaction

---

Les conflits d'intérêts, qui se manifestent sous la *forme*, grammaticalement correcte, de projets concurrents, ne peuvent donc être dépassés par le seul recours aux symboles communs : il serait même plus exact de dire que ces derniers constituent la base de la négociation, i.e. ce qui tout à la fois l'habilite (car tous les partagent et s'y reconnaissent) et fait débat (parce que personne ne s'y reconnaît de la même manière). La régulation des conflits d'intérêts qui se recomposent dans le cadre du développement sous la forme de projets découle donc de processus complexes de négociation<sup>1058</sup>. Cependant les processus que nous évoquons n'ont que peu de chose à voir avec le « débat public » et la « négociation explicite » tels que les décrivent les experts promoteurs de la « nouvelle gouvernance territoriale » qui ont construit la GDT. La « négociation explicite » autour du projet, qui engage à la fois élus, experts, représentants de l'Etat et des collectivités locales et représentants de la « société civile » ne constitue, telle qu'elle est figurée dans la grammaire, qu'une *forme idéalisée* de la réalité. Cette forme idéalisée remplit une fonction légitimante : elle inscrit les « démarches de projet » dans la réalisation d'un idéal, celui de la « société de communication », où la démocratie représentative, délégative cèderait le pas face à une démocratie participative qui ouvrirait un espace pour l'expression directe, la « prise de parole »<sup>1059</sup>. Cette forme idéale, qui transparait comme nous l'avons vu dans la GDT, fait de la *communication*, conçue comme l'échange libre d'informations entre les hommes par-delà les barrières et les frontières, qu'elles soient physiques ou institutionnelles, la clef de la définition du bien commun rendue possible par la constitution de multiples réseaux<sup>1060</sup> (de communication). J. Habermas<sup>1061</sup>, comme le note R. Boudon, a formulé de manière très précise cet idéal dans son modèle de la « communication pure et parfaite » : pour Habermas, « le degré de légitimité d'une société se mesure à sa distance par rapport au modèle d'une société de communication

---

<sup>1058</sup> En l'absence de dispositifs réellement contraignants, la négociation s'impose comme médium de l'interaction.

<sup>1059</sup> Hirschman (A.), *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>1060</sup> Les « réseaux », dans la GDT sont toujours des réseaux de communication qui permettent le contact et l'échange entre des « personnes-ressources » habituellement distantes (Cf. la première partie).

<sup>1061</sup> Habermas (J.), *Connaissance et intérêt*, Paris, Gallimard, 1976.

pure et parfaite. Car la contestation et le malaise sont proportionnels à la distance entre la société telle qu'elle est et la société que construiraient les citoyens s'ils pouvaient débattre sans entraves des mesures à prendre pour la réformer. [En effet,] ce malaise serait en principe réduit, selon Habermas, si chacun pouvait sans entrave et de manière purement égalitaire exprimer ses vues et ses vœux »<sup>1062</sup>.

Le problème de ce modèle, pour mobilisateur qu'il soit, est, comme le montre R. Boudon, qu'il ne correspond pas aux processus de communication réels : « D'abord parce qu'il suppose une compétence égale de tous sur tous les sujets. Ensuite, parce qu'il suppose une vitesse infinie de l'acquisition et de la circulation de l'information. En troisième lieu, parce qu'il suppose, au sein du groupe de communication une absence de phénomènes de manipulation, de coalition et de stratégie. En quatrième lieu, parce qu'il suppose que tous aient sur tous les sujets des vues et des vœux clairs et distincts. Ensuite, parce qu'il ignore superbement le problème classique de la transformation en préférences et en opinions collectives des préférences et des opinions individuelles »<sup>1063</sup>. Le « débat public » autour du projet est, de la même manière, traversé par des phénomènes qui « faussent » l'égalité et libre expression des points de vue. En premier lieu, comme nous l'avons vu, les leaders-animateurs et les experts exercent une influence sur l'expression des attentes localisées auxquelles ils offrent un nouveau cadre dans lequel elles se recomposent : des attentes souvent floues sont à la fois légitimées, amenées à se préciser en même temps que se manifeste le besoin pour ces intérêts (s'ils veulent accéder à une quelconque médiation vers les fonds extérieurs) de se « grandir »<sup>1064</sup> en participant à la construction de croyances (la définition d'une identité médocaine « nouvelle ») et de préférences *collectives*<sup>1065</sup> (la vision d'un avenir, d'une perspective de développement pour le territoire). Cependant ceci ne signifie pas que des intérêts autrefois antagonistes se réconcilient à travers la production consensuelle de valeurs et d'objectifs communs, mais bien plutôt que la production de ces préférences collectives, et leur mise en forme dans un projet de territoire, devient un enjeu pour les différents élus qui entrent en compétition afin d'influencer la définition du projet collectif dans le sens des intérêts qu'ils défendent. Dans cette compétition qui s'instaure entre des visions et des projets différents, la capacité de l' élu à maîtriser la Grammaire du Développement pour « grandir » son projet devient une ressource en ce qu'elle lui donne plus de chances de se faire entendre et de faire financer son projet que

<sup>1062</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986, p. 119. Cf. également Habermas (J.), *Connaissance et intérêt*, Paris, Gallimard, 1976.

<sup>1063</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986, p. 119-120.

<sup>1064</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*

<sup>1065</sup> Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*, 1999, p. 162.

celui qui se révèle, en ce domaine, « incompetent ». Ces élus se servent de la grammaire pour à la fois mieux définir leurs attentes et leur donner une forme lisible et légitime, gage de sa recevabilité. Enfin, la « négociation explicite » connaît des phénomènes de rétention d'information (en particulier sur les opportunités de financement), d'alliances implicites (en particulier au niveau cantonal derrière le conseiller général), de stratégies de couloir par lesquelles, dans l'ombre, un élu joue de son influence pour nommer tel ou telle personne en tant que représentant au sein du Conseil de Développement (cf. *infra* le cas des représentants de l'économie sociale et solidaire en Médoc). Ce qui est masqué *in fine* par le récit d'action publique, c'est la dimension stratégique du dialogue social qu'il institue : l'idéal du débat public suppose en effet une absence de phénomènes d'autorité, de manipulation, de coalition, de stratégies d'échange. Or nous montrerons ici que la concertation autour du projet de territoire, censé être un simple échange d'informations, d'arguments et de points de vue entre des acteurs égaux et tolérants constitue, de facto, une véritable négociation marquée par des inégalités de compétences, de ressources et d'intérêt pour l'objet même de la négociation.

Les processus de négociation dont nous parlons sont donc des processus réels marqués par des inégalités et des tensions. Notre conception de la négociation s'ancre non pas dans les travaux des experts du développement mais dans ceux de A. Strauss<sup>1066</sup>. Pour cet auteur, la négociation n'est pas un *principe* moral, au sens où elle aboutirait à une organisation collective plus juste ou plus efficace. Au contraire A. Strauss s'intéresse à la négociation en tant qu'elle constitue un des *processus* sociaux (parmi d'autres) qui permettent de produire de la régulation sociale et de la coordination, en un mot de l'ordre social. Il définit la négociation comme un des moyens mobilisés par les hommes en situation d'interaction « pour obtenir que les choses se fassent »<sup>1067</sup>. Cette définition est profondément *instrumentale* : elle fait de la négociation non une valeur ou un idéal comme chez les apôtres de la « bonne gouvernance », mais un outil mobilisé par les hommes pour atteindre leurs objectifs, défendre leurs intérêts, mettre en place une action collective, etc. : « Elle [la négociation] est utilisée pour que se fasse ce qu'un acteur (personne, groupe, organisation, nation, etc.) souhaite voir accompli ; ce qui signifie « faire marcher les choses » ou les faire « continuer à marcher ». D'autres acteurs sont nécessairement engagés dans de telles entreprises »<sup>1068</sup>. La négociation constitue un *medium*, ou plus exactement un processus médian, qui permet de parvenir à un *accord* social. Cette

<sup>1066</sup> Strauss (A.), *Op.Cit.*, 1992.

<sup>1067</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, 1992, p. 252.

<sup>1068</sup> Strauss (A.), *Ibid.*, 1992, p. 252.

définition est également profondément *réaliste* : pour A. Strauss, la négociation consiste en une relation d'échange où les acteurs ne disposent pas forcément d'atouts comparables ou d'un égal accès aux ressources ou informations pertinentes dans l'échange. Ces asymétries sont fondatrices des relations de pouvoir qui marquent les négociations<sup>1069</sup>.

Pour autant, A. Strauss ne réduit pas les relations et les interactions humaines à des processus de négociation : alors que chez des auteurs comme M. Crozier et E. Friedberg, la négociation et les relations de pouvoir qui s'y construisent apparaissent comme le fondement unique de l'action organisée, excluant de fait toute relation de domination<sup>1070</sup> fondée sur une autorité<sup>1071</sup> légitime, A. Strauss n'accorde aucun privilège, a priori<sup>1072</sup>, à la négociation qu'il considère comme *un* des instruments de la boîte à outils humaine qui permet de construire de l'ordre et de l'action organisée. En effet, pour ce dernier, il existe d'autres méthodes que la négociation pour obtenir un accord intersubjectif afin « que les choses se fassent ». De fait, le chercheur américain dissocie clairement les concepts analytiques de négociation et d'accord : l'accord n'est pas nécessairement le produit ou le résultat d'une négociation. « J'établirai une distinction cruciale entre accord et négociation (celle-ci implique toujours une certaine tension entre les parties, faute de quoi elles ne seraient pas en train de négocier). Les gens peuvent se mettre d'accord sur quelque chose sans négocier (« voici dix dollars pour vos marchandises, c'est à prendre ou à laisser »). Avoir un accord laisse évidemment place pour la négociation si l'accord commence à se rompre »<sup>1073</sup>. Les entreprises collectives ne se fondent pas toutes sur des négociations car il existe d'autres moyens à la disposition des acteurs pour entraîner d'autres acteurs dans l'action jointe. Parmi eux, on peut citer la menace de la coercition, la persuasion, l'appel à une forme d'autorité légitime, la manipulation, etc. Ainsi l'accord autour des règles et des objectifs d'une action jointe peut être soit négocié, soit imposé implicitement (persuasion) ou explicitement par le recours à la force et/ou à des principes de légitimation transcendants. L'action jointe se fonde sur un « ordre négocié » quand aucune autorité

---

<sup>1069</sup> « Dans la mesure où toute relation entre deux parties suppose échange et adaptation de l'une à l'autre et réciproquement, le pouvoir est inséparablement lié à la négociation : c'est une relation d'échange, donc de négociation dans laquelle deux personnes au moins sont engagées » Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 66.

<sup>1070</sup> Cf. Courpasson (M.), *L'action contrainte : organisations libérales et domination*, Paris, PUF, 2000 et Weber (M.), *Economie et Société*, T.1, Paris, Plon, 1995.

<sup>1071</sup> Chez M. Crozier et E. Friedberg, l'autorité est ressource mobilisable dans la relation de pouvoir, et non ce qui fonde une relation d'obéissance absolue (Cf. Weber (M.), *Op. Cit.*, 1995).

<sup>1072</sup> « A posteriori » (i.e. dans l'analyse des cas concrets), le chercheur peut observer que certains contextes sociaux favorisent la négociation, voire certains « types » particuliers de négociation.

<sup>1073</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992, p. 252.

légitime ne s'impose et/ou quand le recours à la force et à la persuasion se révèlent inopérants<sup>1074</sup>. Cependant, la portée de cette distinction reste analytique : il ne s'agit pas d'établir une lecture dualiste du monde social qui opposerait ordre négocié et ordre imposé, mais de situer des interactions concrètes sur un continuum dont les deux types d'ordre seraient les pôles.

La question générale que soulève A. Strauss est d'ordre contextuel : il porte une attention toute particulière « aux rapports<sup>1075</sup> entre les négociations et l'environnement social où elles s'inscrivent »<sup>1076</sup>. Il n'entend pas isoler le choix de la négociation (plutôt que celui de la persuasion ou encore de la force) du contexte social dans lequel il se produit. A. Strauss va ainsi s'interroger sur ce qu'il appelle les conditions structurelles de la négociation propre au « contexte » ou à « l'ordre » dans lequel elle se développe.

A. Strauss utilise ainsi le concept de « contexte structurel » pour désigner le cadre englobant dans lequel une négociation particulière prend place (ce qu'il appelle un « contexte de négociation »). Le contexte structurel peut se définir, à un premier niveau, comme l'ensemble des conditions qui rendent possible voire même inévitable la négociation : « puisque travailler ensemble, et les négociations que cela implique (ou les moyens alternatifs comme la coercition), intervient dans un contexte structurel, cela conduit, me semble-t-il, à cette question plus large : « de quelle nature est l'ordre social particulier à l'intérieur duquel les acteurs choisissent de négocier » ? J'emploie le terme d'ordre social dans un sens très vague, en référence aux particularités les plus vastes des groupes, des organisations, des nations, des sociétés et des ordres internationaux qui produisent les conditions structurelles dans lesquelles des négociations de types particuliers sont ou non proposées ou imposées par des acteurs. Lorsqu'on parle de négociation « de types particuliers », on entend bien sûr par qui, avec quoi, à propos de quoi, avec quels enjeux et impliquant quels processus secondaires de négociation<sup>1077</sup>.

---

<sup>1074</sup> Joas (H.), *Pragmatism and social theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.

<sup>1075</sup> Il convient de parler de rapport d'interaction car, pour A. Strauss, la négociation, phénomène structurellement conditionné, n'est pas un phénomène structurellement neutre : les résultats de la négociation, surtout s'ils se répètent, se combinent ou s'accumulent, peuvent contribuer à transformer l'ordre structurel. La relation contexte structurel/contexte de négociation est ainsi décrite par A. Strauss comme une relation d'interdépendance asymétrique : « le contexte structurel est plus large, plus englobant que le contexte de négociation mais ils exercent l'un sur l'autre des influences réciproques. Autrement dit, un changement du premier peut retentir sur le second et vice versa. Les résultats de la négociation elle-même, nous le verrons, peuvent contribuer au changement des contextes de négociation, changements significatifs pour de futures négociations. Ils sont, en revanche, moins susceptibles d'affecter le contexte structurel (les propriétés structurelles), sauf s'ils viennent à se répéter ou à se combiner avec d'autres négociations et avec d'autres modes d'action, ayant peut-être ainsi un effet cumulatif » (Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992, p. 262).

<sup>1076</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992, p. 246.

<sup>1077</sup> Par processus secondaires, A. Strauss désigne les modalités concrètes de la négociation : marchandage, combine, troc, entente tacite, médiation explicite, etc.



Dans certains ordres sociaux, les conditions structurelles sont telles que certains types de négociation sont impossibles ou improbables, tandis que d'autres sont possibles et fréquents. Les conditions structurelles affectent aussi la manière dont les acteurs perçoivent l'ordre social et ce qu'ils croient, pour eux et pour les autres, possible ou impossible, problématique ou probable »<sup>1078</sup>. Dans le cas qui nous occupe, les conditions structurelles<sup>1079</sup> qui favorisent la négociation tiennent à la fois à la mise à disposition d'une grammaire publique du « développement territorial » et aux propriétés de certains groupes et acteurs sociaux localisés (leurs *positions* et leurs *dispositions*) qui les amène à *s'intéresser* à ce cadre de négociation. Cependant les « propriétés structurelles saillantes »<sup>1080</sup> du contexte se manifestent également en « pesant » sur la négociation, en influençant la forme que celle-ci prend : pour A. Strauss, le contexte structurel agit à la fois sur l'émergence et le cours de la négociation. En l'occurrence, le cadre du Développement définit les ressources pertinentes (telles l'expertise) dans la négociation qui s'engage<sup>1081</sup>, les positions de pouvoir (président de pays, animateur de commission thématique), les enjeux (comme contrôler les nominations au sein du conseil de Développement ou dans des commissions - cf. le cas du Médoc). Il en définit également les règles publiques que les acteurs s'approprient (et le cas échéant, détournent de leur fonction première) au cours de *modalisations* ou de *fabrications*. Les positions et dispositions des élus, et notamment leurs connexions à des intérêts localisés, leur positionnement partisan ainsi que leur place dans la structure complexe du système politique local (simple maire, conseiller général dans son canton, élu national, etc.), influent sur la structuration des camps et des oppositions au sein de la négociation : les élus transforment le cadre dans leur perspective au cours de modalisations et de fabrications qui entrent en conflit ou en concurrence avec celles d'autres élus. Le conflit entre élus n'est donc pas remplacé par un échange pacifié derrière un leader : bien plutôt, il se transforme et se recompose dans le cadre nouveau.

Les processus de négociation concrets n'ont donc que très peu de choses à voir avec le débat « serein » souhaité ou idéalisé par les experts du développement d'où émergerait dans le consensus des projets globaux ou transversaux, bien plutôt ils sont

---

<sup>1078</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992, p. 252-253.

<sup>1079</sup> A. Strauss donne quelques exemples de ce qu'il entend par « conditions structurelles » : « Ainsi le contexte structurel de négociations secrètes engagées par un juge corrompu inclut les traits du système judiciaire américain ainsi que les caractéristiques des différents marchés, alors que le contexte structurel des négociations se déroulant dans un hôpital psychiatrique comprend, lui, les propriétés du système de soin américain, les sous-spécialités psychiatriques, la spécialisation parmi les professions de soin et les divisions du travail propres aux hôpitaux psychiatriques » Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992, p. 260.

<sup>1080</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992.

<sup>1081</sup> Sur l'influence de la définition de la situation sur les rapports de pouvoir et de négociation cf. Friedberg (E.), *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Seuil, 1997, p. 271.

marqués par des affrontements et se cloient sur des accords de type « donnant-donnant »<sup>1082</sup> où chaque élu retrouve ses intérêts tels qu'il les a recadrés à travers sa propre transformation du cadre. Par exemple, en Haute-Saintonge, l'accord final ménage les divers intérêts localisés recomposés sous la forme de projets concurrents : la négociation débouche ainsi sur une répartition géographique des grands projets d'action entre les principaux pôles d'activité et les différents cantons. Ainsi, à la création d'un parc d'attraction aquatique à Jonzac<sup>1083</sup>, surnommé les « Antilles à Jonzac » (au centre du territoire) répond la mise en place d'un pôle de sport mécanique dans le Sud de la Haute-Saintonge ainsi que le développement d'un Centre Culturel (Zone d'Aménagement Concerté) à Montendre à l'Ouest. L'éclatement des projets et leur disposition sur le territoire traduit le respect d'équilibres spatiaux subtils établis en cours de négociation, le regroupement idéal étant alors celui où « tout ce qui se fait ne laisse pas de côté une partie des gens ou une partie du terrain, une partie du territoire »<sup>1084</sup>. Même la commune dirigée par le leader local (Jonzac) doit respecter cet équilibre afin de ne léser aucun secteur, aucune partie du territoire, aucune commune: « Malgré tous les reproches, les procès d'intention qu'on nous fait « ouais, c'est tout pour Jonzac, Jonzac ceci, Jonzac cela ... », si on regarde ce qui s'est fait, il y a eu beaucoup plus de choses sur le Sud de la Haute-Saintonge ou ailleurs que sur la commune de Jonzac même si on a aussi ici un gros projet [les « Antilles à Jonzac »] »<sup>1085</sup>.

Le respect de cet équilibre traduit le souci de C. Belot de stabiliser et de pérenniser l'échange politique, et donc son leadership sur les élus locaux, en minimisant le nombre de mécontents dans la transaction. De fait, l'offre, séduisante, de médiation experte (à la fois vers des fonds et vers la connaissance) qui leur est proposée par C. Belot est contrebalancée, du point de vue des élus de la Haute-Saintonge, par la peur de perdre leur capacité à médiatiser les attentes locales au profit d'acteurs plus puissants ou mieux positionnés dans le jeu intercommunal, de se « faire manger » par les élus des « grandes communes » : « Il y a eu quelques oppositions au départ, il y avait quelques communes qui étaient tout à fait opposées, certaines, peu nombreuses, pour des raisons politiques parce que leur parti disait qu'il ne fallait pas y être, parce qu'il y a quand

---

<sup>1082</sup> L'expression « donnant-donnant » désigne un processus d'échange basé sur une réciprocité stricte (Cf. Axelrod (R.), *Donnant Donnant*, Paris, Odile Jacob, 1992 et Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992) comparable au « logrolling » parlementaire Braud (P.), *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J., 1994.

<sup>1083</sup> Nous prenons ici les exemples des projets développés au début du XXIème siècle dans le cadre du *pays*.

<sup>1084</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 26/09/2000.

<sup>1085</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 26/09/2000.

même des communes rurales qui sont encore très politisées. [...] Enfin, même si depuis je pense que certains sont revenus sur ce parti-pris parce qu'en réalité ils se sont rendu compte que ça ne changeait rien à la gestion de la commune ou pas grand chose, il y a toujours pour certains cette appréhension de se dire qu'ils ont perdu du pouvoir, que la Communauté de communes va leur grignoter petit à petit leur pouvoir, si toutefois on a du pouvoir quand on est maire d'une petite commune rurale, moi j'estime qu'on en a pas beaucoup»<sup>1086</sup>. De fait, les conseillers généraux ont peur de voir leur canton défavorisé, les maires des petites communes ont peur de ne pas pouvoir faire entendre leur voix et de perdre ainsi leur autonomie<sup>1087</sup>.

Cependant, C. Belot est parvenu à ménager les susceptibilités en veillant à assurer des possibilités de « prise de parole »<sup>1088</sup> égales aux divers cantons, communes et intérêts. De fait, le cadre partenarial qu'il propose offre aux élus des possibilités de participation, d'expression dans un processus d'élaboration d'un compromis : ainsi, l'engagement dans le cadre n'induit pas que les élus renoncent à la possibilité de défendre et de faire entendre les intérêts de leur commune mais simplement qu'ils acceptent de participer à une activité visant à construire un compromis ou une coordination d'intérêts divers. Cependant, pour un élu, le compromis n'apparaît acceptable que dans la mesure où ses intérêts sont pris en compte et où l'éventail d'action projeté aura des répercussions directes sur sa commune, son canton. On rejoint ici certaines remarques de A-C. Douillet : « Les élus locaux y compris ceux qui s'affichent comme les plus ardents défenseurs de la démarche de *pays* attendent souvent un retour pour leur commune ou leur structure intercommunale de leur participation au *pays* ; ils veulent pouvoir bénéficier de l'opportunité de financements qu'est la procédure de développement territorial. [...] La logique est donc bien de récolter des financements pour « son » territoire ; c'est ainsi que les élus locaux semblent encore massivement concevoir leur « métier ». C'est pourquoi des projets à vocation strictement communale sont financés dans le cadre de la plupart des procédures de développement territorial. Les aménagements de centre-bourgs sont ainsi des actions assez régulièrement financées par les procédures régionales de développement local des régions Limousin et Rhône-Alpes ; lorsque des zones industrielles sont prévues dans le

---

<sup>1086</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 21/09/2000.

<sup>1087</sup> Les élus sont effectivement très attachés à l'autonomie de leurs communes : « Il faut que chaque commune garde son âme, sa gestion parce que s'il n'y a plus ça et bien ça veut dire qu'il n'y a plus de commune. [...] Nous avons fait la Communauté de communes pour l'aménagement du territoire, c'est ce qui est le plus important mais par contre au niveau de la gestion et du budget, il faut que la commune garde son budget, garde son autonomie pour pouvoir se gérer et s'autogérer » (extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 5/07/2000).

<sup>1088</sup> Hirschman (A.), *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

cadre de ces contrats, il est courant qu'une zone soit prévue pour chaque EPCI partie prenante du *pays* »<sup>1089</sup>. Cependant, la persistance de ces logiques défensives ne doit cacher ni les stratégies *offensives* des entrepreneurs du changement (qui cherchent à créer des espaces d'échange politiques nouveaux), ni les changements qui affectent la manière dont la défense des intérêts localisés se met en forme : désormais, pour gagner dans le jeu, il faut être capable de formuler des « projets » recevables de par leur « exemplarité » ou de par leur caractère « innovant ». Autrement, il faut être en mesure d'actualiser et de transformer le cadre du Développement pour mettre en forme les intérêts localisés. C'est alors la capacité à « porter » des projets et à les intégrer à des « compromis d'action publique » qui fait la différence : « Notre commune [c'est un élu de Jonzac qui s'exprime] a autant d'importance que les petites communes et ça, ça veut dire quelque chose : c'est qu'il y a égalité totale entre les petites et les grandes communes. Seulement, l'avenir est à ceux qui auront des projets, l'avenir est à ceux qui font des choses, qui imaginent et qui créent des choses, Jonzac comme les autres »<sup>1090</sup>.

Afin de dépasser ces tensions et ainsi stabiliser son leadership, C. Belot a fait en sorte que toutes les communes (quelles que soient leur taille ou leur affiliation politique) aient un égal accès à la « prise de parole » dans l'échange autour de l'action publique (ainsi qu'à la « compétence » que cette prise de parole suppose). Tout d'abord, en veillant à la répartition spatiale de sièges au sein des « commissions de projet » de la Communauté de Communes de Haute-Saintonge (CCHS), C. Belot a réservé aux différents intérêts un espace d'expression qui a permis leur prise en compte dans toute leur diversité, minimisant ainsi le nombre de mécontents. Même les intérêts portés par les « petites communes » sont pris en compte (les élus de ces dernières n'ont pas l'impression de perdre toute autonomie en ce qu'il peuvent porter dans des arènes d'action publique (les commissions) des intérêts qui s'en trouvent à la fois précisés et pris en compte dans un compromis final) : « Une petite commune est aussi bien entendue qu'une importante »<sup>1091</sup>. Cependant, comme la prise de parole offerte aux élus (sous la forme de la défense d'un projet) suppose qu'une grammaire spécifique (qui habilite la mise en forme du projet) soit mise à la disposition des élus<sup>1092</sup>, le leader veille également à ce que toutes les communes puissent avoir un accès égal à l'expertise des

<sup>1089</sup> Douillet (A-C), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, n°4, août 2003, p. 604.

<sup>1090</sup> Extrait d'un entretien avec un élu de Haute-Saintonge réalisé le 26/09/2000.

<sup>1091</sup> Extrait d'un entretien avec un élu d'une petite commune de Haute-Saintonge réalisé le 13/09/2000.

<sup>1092</sup> Trom (D.), « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, p. 47.

services techniques de la Communauté afin de donner une « bonne forme » à leurs projets et ainsi avoir une chance de les intégrer à la stratégie territoriale d'ensemble : « Je pense qu'il n'y a pas une seule commune qui peut reprocher à une autre d'avoir tiré le parapluie vers elle. Toutes les communes ont accès à tous les services »<sup>1093</sup>. Les communes expriment leur singularité à travers des projets localisés que l'expertise de l'intercommunalité soutient et prend en compte, assurant une forme d'initiative aux élus : « Par ce qui est mis en place, nous conservons, j'allais dire, les initiatives locales. Chacun est, j'allais dire, chez lui et ne se sent pas envahi par l'autre. Par contre, chacun sait que lorsqu'il a un besoin, il vient frapper à l'entité qui est la Communauté de communes et sait qu'il y a des gens prêts [...] pour répondre à ses attentes, monter son projet s'il a un projet particulier »<sup>1094</sup>.

Le dépassement de la conflictualité locale ne repose donc pas sur les valeurs que les acteurs partagent (comme le développement ou l'identité, qui constituent juste des *bases* de négociation) ni sur un hypothétique esprit de « débat », de « communication », ou encore de « compromis », mais bien plutôt sur des processus de négociation et d'équilibrage menés par des acteurs eux-mêmes intéressés à l'établissement d'une transaction stable. Ces valeurs, si elles viennent justifier et naturaliser l'échange (et ce faisant, l'habilitent), ne doivent par conséquent pas masquer la réalité de la transaction marquée par des tensions (petites communes/grandes communes, rivalités cantonales et sectorielles, etc.).

Par ailleurs, la négociation peut également avoir un enjeu politique comme en Médoc où l'accord entre les deux camps politiques opposés prend la forme d'une négociation « donnant–donnant » dont l'enjeu est la répartition des postes dans les arènes de formulation du projet. Cependant, même ainsi, la suspension de la lutte politique n'est pas totale : malgré « l'arrangement » entre les deux leaders concurrents, des élus qui ne se situent ni dans le camp de P. Brana ni dans celui de X. Pintat (les deux « associés-rivaux ») peuvent se servir du cadre comme d'un terrain symbolique qui leur permet de préparer les futures échéances électorales et d'envisager de débouter les leaders en place.

---

<sup>1093</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 13/09/2000.

<sup>1094</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 13/09/2000.

## Sous-section 2

### Cadre du développement et concurrence politique

---

Dans le chapitre précédent, nous avons vu comment, en Médoc et en Haute-Saintonge, le cadre du développement constituait aux yeux des entrepreneurs politiques qui le mobilisaient un moyen pour construire ou renforcer une relation de leadership politique sur un territoire. Nous avons alors insisté sur le fait que l'animation constituait pour partie une « activité fabriquée » en ce qu'elle masquait les objectifs stratégiques et politiques de ceux qui la menaient.

Cependant, en nous appuyant plus particulièrement sur l'exemple du Médoc nous montrerons que les initiateurs de l'action publique ne sont pas nécessairement les seuls à concevoir le cadre du développement comme une opportunité pour marquer des points dans une compétition politique : de fait, certains élus vont à leur tour *transformer* le cadre qui leur est proposé (cadre qui leur offre la possibilité de s'engager dans un échange autour de *l'action publique* - policy - avec un ou des leaders) en une arme politique (politics) contre les élus qui *encadrent* la démarche (les entrepreneurs de l'action publique qui la dotent d'un cadre et donc d'un sens général). Autrement dit, le cadre d'action publique, déjà transformé par les initiateurs locaux de l'action publique en cadre politique (au sens de lutte politique), fait l'objet de nouvelles *fabrications* du même type par les élus qui le reçoivent, à leur profit cette fois. Le cadre nouveau, bien loin de circonscrire la concurrence politique aux seuls élus-entrepreneurs de l'action publique (les deux leaders médocains) a ainsi fourni de nouvelles armes à des concurrents déclarés ou potentiels (en l'occurrence de nouveaux registres de justification à même de les inscrire dans des relations d'échange légitime). Nous en tirerons certaines conclusions sur la nature de l'échange réel tel qu'il s'organise entre les élus et non tel qu'il a été anticipé par les promoteurs de l'action publique.

#### Paragraphe 1

##### Une nouvelle mise en forme de la compétition politique

---

En Médoc, le cadre du développement était déjà l'enjeu d'un conflit entre deux entrepreneurs politiques concurrents, conflit qui a été réglé sous la forme d'une négociation gouvernée par la logique du « donnant-donnant ». Cependant cette

opposition, concrétisée par le lancement de deux démarches concurrentes a été exploitée par deux autres élus qui ont saisi là l'opportunité de s'affirmer en tant que « médiateurs », « hommes d'ouverture », projetant l'image d'hommes privilégiant l'intérêt général territorial, la recherche de compromis plutôt que de leurs intérêts personnels en s'investissant dans le rapprochement des deux structures (ASDEM et SMIDEM) : « Il y avait une structure qui était d'abord économique et un peu politique dès l'instant où elle était dirigée par un parlementaire : c'était le district du Nord Médoc qui justement parce qu'il était politique ne pouvait pas aller plus loin. Il y avait une structure qui n'était que politique à l'initiative de l'autre parlementaire, du député et qui à défaut de pouvoir construire ensemble se neutralisaient confortablement. C'était le verrou qu'il fallait faire sauter et il fallait que ce soit l'initiative de quelqu'un qui ne faisait pas peur politiquement, même si je n'ai pas mon étiquette dans ma poche. Mais quand on a l'histoire de ce pays dans le sang, on peut tout dire pourvu qu'on n'inquiète pas par son sectarisme : donc on a remis la tolérance à l'ordre du jour et c'est pas toujours facile [...] On était sur un blocage politique parce que tout le monde voulait ce Pays Médoc et quelques uns le voulaient pourvu qu'ils le contrôlent. J'avais la chance d'avoir une relative influence dans ce pays. D'abord parce que je suis assez ancien dans le métier et puis je crois connaître ce territoire. J'avais également la chance de ne pas inquiéter parce que je n'ai pas d'ambition pour l'avenir<sup>1095</sup> [sic.]. [...] En décidant les 19 communes du canton de Castelnau [...] solidairement à dire « on veut faire le Pays Médoc » et ainsi avec les autres, j'ai pu faire percevoir l'intérêt commun, obliger les têtes politiques à rechercher l'indispensable conciliation [...]. J'ai rendu possible ce qui était souhaitable mais à partir du travail des autres [...] »<sup>1096</sup>.

Ces élus ne se contentent pas de mobiliser le registre (de discours et d'action) offert par la grammaire pour se construire à la fois une légitimité et un rôle dans l'échange politique : ils dénoncent l'usage politique qu'en font les initiateurs de l'action publique, leur déniaient toute capacité à incarner le bien commun (l'intérêt général local). En d'autres termes, ils contestent l'image d'animateur que les deux leaders projettent pour la revendiquer à leur profit : « On a subi ces dernières années le conflit Pintat/Brana. Brana qui, depuis que je le connais aura tout fait pour retarder les dossiers, en particulier celui de la Nationale 215 parce que ça le gênait à Eysines. Alors il commence à lâcher maintenant parce qu'il est en fin de carrière heureusement. Il a tout fait pour retarder les projets qui le gênaient sur Eysines et qui pourraient favoriser la

<sup>1095</sup> Cet élu « sans ambition » est actuellement (en 2004) le Président du Syndicat du Pays Médoc, poste auquel il a succédé à X. Pintat.

<sup>1096</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 27/05/2000.

carrière de Xavier Pintat. Moi, je ne suis pas carriériste. Je ne veux pas éliminer ceux qui peuvent me faire de l'ombre, je ne suis pas un politique. J'espère d'ailleurs que tout cela va changer, qu'avec les prochaines municipales une nouvelle génération d'élus va émerger en Médoc »<sup>1097</sup>.

A la lueur de cette citation, le « désintéressement politique » affiché de ces deux élus apparaît sous un jour nouveau : l'affirmation de ce désintéressement pour la carrière politique voisine avec le souhait de voir les leaders en place être éclipsés aux prochaines élections au profit d'une génération d'hommes nouveaux. Ceci est d'autant plus troublant quand on sait que l'un de ces deux élus est le principal opposant interne à P. Brana au sein du PS médocain, et que l'autre, après avoir été longtemps le principal lieutenant de X. Pintat, est devenu son adversaire au sein de la droite locale. Le désintéressement, l'esprit d'ouverture, voire l'apolitisme (l'un des deux est allé jusqu'à rendre sa carte) semblent constituer, de manière paradoxale, des armes dans la compétition politique qui les oppose aux leaders en place. Ces armes leur permettent de s'afficher, face à des adversaires dont l'intéressement politique est apparu au grand jour lors du conflit qui a opposé les deux démarches qu'ils soutenaient, comme des hommes nouveaux, incarnant « réellement » la modernité politique associée aux nouveaux modes d'action publique et de coopération.

Gommer leur appartenance partisane et leurs ambitions personnelles leur permet également de pénétrer au cœur du cadre nouveau en devenant les principaux artisans de la négociation entre les deux démarches et camps politiques, négociation rendue possible par un certain nombre de facteurs que nous avons évoqués dans le chapitre précédent : il s'agit ainsi pour eux, en investissant une place centrale dans le cadre de l'échange autour de l'action publique, de mobiliser des soutiens localisés alors qu'ils ne disposent ni du soutien de l'appareil partisan local (contrôlé par les leaders en place) ni des mêmes réseaux sociaux que ceux qu'ils veulent remplacer.

La transformation du cadre par ces élus peut donc être analysée comme *la fabrication d'une fabrication* : ces élus tentent de retourner à leur profit la stratégie des entrepreneurs de l'action publique, usant des mêmes armes, tout en prétendant agir *uniquement*<sup>1098</sup> pour le bien commun du « pays » (le cadre sert alors à la fois de médium et de masque aux objectifs politiques de l'activité fabriquée). La réception du cadre en contexte peut donc induire des effets politiques qui, du point de vue des entrepreneurs

<sup>1097</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 4/04/2000.

<sup>1098</sup> Sans doute ce bien commun leur importe-t-il, mais ils pensent également être les mieux à même de l'incarner face à des élus dont ils contestent le leadership : action publique et lutte politique sont alors étroitement liées.



originaux sont contre-productifs : plutôt que de transformer les adversaires en alliés, elle contribue à renforcer, voire à générer, de l'adversité. La lutte politique n'est donc pas évacuée par le cadre, elle s'y réinvestit sous des formes nouvelles : le cadre du développement devient ainsi le champ où se préparent, dans l'espoir d'une victoire future, les compétitions électorales qui mettront un terme temporaire à ces conflits. Comme dans le domaine des intérêts, la fabrication se révèle donc vulnérable aux transformations que lui font subir ses récepteurs, contrariant le projet « pacificateur » des entrepreneurs de l'action publique.

## Paragraphe 2

### La coopération territoriale comme paix armée

---

De fait, le projet ou l'intention des initiateurs de l'action publique en Médoc et en Haute-Saintonge consistait, *par* l'intermédiaire de la Grammaire du Développement (effet perlocutoire anticipé), à créer les conditions d'un échange politique (d'un leadership) qui se substituerait à une série d'oppositions et de clivages (partisans, cantonaux, communaux, etc.). Autrement dit, il s'agissait pour les entrepreneurs de l'action publique de substituer une série de jeux à somme nulle par un jeu unique à somme positive. Dans un jeu à somme nulle, « le gain d'un joueur correspond à la perte de l'autre. Appliqué aux interactions, ce modèle implique un acteur soucieux de se présenter sous un jour favorable, de dissimuler ses déficiences et de percer la façade de son partenaire afin d'identifier ses points faibles. La présentation de soi consiste dès lors et pour l'essentiel en « techniques défensives », ensemble de moyens tactiques et stratégiques destinés à protéger ses propres projections »<sup>1099</sup>. Dans ce type de jeu s'instaure un « contexte de méfiance »<sup>1100</sup> entre des acteurs en compétition, dans notre cas une compétition électorale (la victoire signifie la perte de l'adversaire) ou une compétition pour des subventions (obtenir un équipement pour son canton au détriment du canton voisin).

Dans un jeu à somme positive « on suppose que tous les acteurs peuvent gagner à la fois, que le gain collectif final est plus grand que le prix payé par chaque individu, et que chaque parti se trouve du même coup intéressé au maintien de l'interaction. Cette situation exige des acteurs qu'ils fassent preuve de « tact » pour sauvegarder la définition projetée par un acteur participant et lui permettre en toute circonstance de

---

<sup>1099</sup> De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.), *L'interactionnisme symbolique*, Rennes, PUR, 1997, p. 83.

<sup>1100</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992.

« garder la face ». Un assistant peut bien voir qu'au cours d'une discussion scientifique que le professeur manque de compétence et se compromet : il « fermera les yeux », donnera l'impression qu'il accepte la projection de son interlocuteur, voire l'aidera à maintenir son image »<sup>1101</sup>. C'est ce type d'interaction que les leaders animateurs souhaitent créer : un jeu où chaque élu, sans être nécessairement dupe des *intentions* des autres (A. Strauss parlerait de « contexte de simulation » ou de « feinte mutuelle »<sup>1102</sup>), aurait intérêt, s'il veut faire avancer ses propres projets et points de vue, accéder à la fois à une expertise en « action publique » et à de nouveaux financements, à ménager et à soutenir l'image que les autres participants projettent dans l'interaction ainsi que la définition de l'interaction dans son ensemble. Il s'agirait alors pour chaque élu d'accepter avec « tact » les « projets » d'autrui (faire preuve d'esprit de « solidarité territoriale », de « compromis ») en espérant être payé de retour (par la mise en place d'actions ayant des répercussions sur sa commune ou son canton) tout en feignant d'ignorer les bénéfiques politiques qu'en retirent les élus-animateurs, préservant ainsi l'image ou la « face » d'élu-développeur « désintéressé » que ces derniers projettent dans l'interaction.

Cependant, comme nous l'avons vu, le projet des élus-animateurs visant à éradiquer à leur profit la conflictualité sociale et politique du champ local a rencontré certaines limites. Il en va ainsi car si tous les élus ont quelque chose à gagner dans le jeu cadré qui s'instaure, ils n'en restent pas moins en compétition pour savoir qui va gagner le plus : chaque élu veut ainsi placer au mieux « son » projet dans le consensus de composition que constituera le projet « global », chacun veut maximiser les bénéfiques politiques qu'il peut retirer du cadre interactionnel quitte à entrer en compétition avec les « leaders animateurs » originels et contester leur projection en tant que développeur. Les territoires de projet ne tiennent donc ni du jeu à somme nulle (compétition) ni du jeu à somme positive, elles relèvent plutôt d'un entre-deux que l'on pourrait qualifier de « paix armée »<sup>1103</sup> reposant sur un « modus vivendi interactionnel » : « Lorsque deux équipes se rencontrent sur le terrain de l'interaction, il semble en général qu'elles ne se rencontrent ni pour faire la paix ni pour faire la guerre. Mais seulement dans le cadre d'une trêve provisoire, d'un consensus temporaire (« working consensus ») afin de régler leurs affaires »<sup>1104</sup>. Les élus engagés dans la démarche, s'ils se présentent comme des « partenaires », tiennent plus des « associés-rivaux » : la trêve qui s'instaure entre

<sup>1101</sup> De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.), *Op. Cit.*, p. 83 et Goffman (E.), *La mise en scène de la vie quotidienne (T.1 : La présentation de soi)*, Paris, Ed. de Minuit, 1973.

<sup>1102</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992.

<sup>1103</sup> Friedberg (E.), *Op. Cit.*

<sup>1104</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1973, p168.

eux est fragile, traversée par des tensions qui sont régulées par la négociation et le jeu des élections. Le cadre de coopération est donc réinvesti, au grand dam des leaders animateurs, par des logiques de compétition qui s'y recomposent et s'y transforment autour de ressources et d'enjeux nouveaux (la sélection du projet « local » dans le projet transversal, la projection d'une image de développeur).

## Section 2

# Les limites de la mobilisation sociale : Grammaire du Développement Territorial et groupes socioéconomiques

---

La capacité des entrepreneurs de l'action publique à mobiliser les élus locaux derrière l'oriflamme du « développement local » ne doit donc pas cacher les limites de l'alliance entre ces élus. De fait, comme nous l'avons vu, les élus qui s'y engagent ne le font pas tous pour les mêmes « raisons »<sup>1105</sup>. Ces différences de perspective entraînent des conflits dont la régulation passe par des processus de négociation (dans le cas des conflits d'intérêts) ou par le jeu électoral (dans le cas des conflits politiques). Le cadre tend donc à masquer non seulement les intentions stratégiques de ces initiateurs mais également les processus d'appropriations concurrentes et de transformations politiques à travers lesquels la conflictualité réinvestit le cadre nouveau, processus dont la révélation fait apparaître la trêve et le jeu à somme positive qu'il instaure comme une « paix armée » où chacun cherche à gagner plus que son partenaire-rival.

De la même façon, les beaux discours des initiateurs de l'action publique sur l'ouverture à la société civile ne doivent pas cacher les difficultés rencontrées dans leur entreprise de mobilisation de « relais »<sup>1106</sup> sociaux pour le politique. De fait, l'intérêt des acteurs sociaux pour l'offre de participation qui leur est faite est fonction de la « pertinence motivationnelle »<sup>1107</sup> que revêt le cadre à leurs yeux. Ces différences de perspective induisent des réceptions différentes : il arrive ainsi, comme nous le verrons dans un premier temps en mobilisant plus particulièrement l'exemple du « pays » Médoc, que les acteurs sociaux invités à s'engager dans le cadre ne le fassent pas (ils choisissent donc de rester « hors cadre ») alors même que des acteurs qui n'y sont pas invités cherchent à s'y faire enrôler (au sens de prendre un rôle<sup>1108</sup>). Il arrive également que les acteurs sociaux ciblés par l'entreprise de mobilisation ne s'engagent pas dans le

---

<sup>1105</sup> Boudon (R.), *Op.Cit.*, 1986.

<sup>1106</sup> Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000.

<sup>1107</sup> Schütz (A.), *Eléments de sociologie phénoménologique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

<sup>1108</sup> Callon (M.), « Eléments pour une sociologie de la traduction » in *L'Année Sociologique*, 1986.

cadre de la *façon prévue* : les acteurs sociaux font ainsi preuve de leur propre capacité à transformer le cadre, à le doter d'un sens nouveau tout en l'utilisant comme modèle. Cette dérivation du cadre originel ou primaire en subvertit le sens de manière à ce qu'il corresponde mieux aux croyances et/ou intérêts des acteurs à l'origine de la transformation. Ainsi, les milieux autonomistes en Pays Basque vont non seulement s'engager dans le cadre coopératif que leur propose l'Etat, mais le transformer en un argument dans la lutte qu'ils mènent contre lui. Cette transformation ne prend pas la forme larvée d'une fabrication mais celle, explicite, d'une modalisation : s'ensuit un conflit public autour de la signification du cadre entre autonomistes et représentants de l'Etat.

La réception du cadre par les « acteurs sociaux » déçoit donc régulièrement les attentes des entrepreneurs de l'action publique « de projet » à ce sujet : l'étude de la perspective, des positions et des dispositions de ces acteurs nous permettra de cerner les « raisons » de ce qui apparaît, du point de vue des entrepreneurs, comme des *échecs* ou des *surprises*.

## Sous-section 1

### Indifférences et engagements non anticipés

---

L'instauration d'un territoire de projet suppose donc l'apprentissage par les acteurs sociaux d'un nouveau type de transaction avec le politique. Cependant cet apprentissage ne se déroule pas toujours comme les opérateurs à l'origine de la performance de mobilisation qui actualise la Grammaire du Développement l'avaient prévu : les acteurs et groupes sociaux<sup>1109</sup> dont la réception positive aux savoirs nouveaux est anticipée et souhaitée se révèlent parfois indifférents à la médiation par le projet tandis que d'autres acteurs ou groupes révèlent leur capacité à mobiliser la Grammaire du Développement Territorial pour entrer dans une relation d'échange à laquelle ils n'étaient pas *a priori* invités. Le cas du « Pays Médoc » nous offre une belle illustration de ces différentiels de réceptions, i.e. de ces écarts entre réception anticipée et réception effective.

---

<sup>1109</sup> Ou plutôt les acteurs qui représentent, ou sont désignés comme représentants de groupes sociaux.

## Paragraphe 1

## Le projet d'un néo-corporatisme local

L'exemple du Médoc nous a jusqu'à présent permis de souligner, à la suite d'autres observateurs, comment la topique du développement peut servir de support à des stratégies de (re)construction de leadership sur des bases spatiales mais aussi cognitives et normatives nouvelles. Cette entreprise, dans laquelle s'engagent, d'abord de manière concurrente puis conjointe, deux rivaux politiques s'appuie sur un travail expert de (re)définition du territoire qui mobilise les catégories connexionnistes de la GDT. Le Médoc s'y trouve (re)défini à la fois comme un espace doté d'une identité forte et comme un espace enclavé, coupé de son environnement. Cet enclavement est à la fois géographique (pas assez de voies d'accès) et culturel : il est posé comme nécessaire d'ouvrir la culture médocaine à la modernité, tout en gardant sa spécificité. Le Médoc est également saisi comme un espace fragmenté, coupé en trois zones dominées chacune par une activité économique : le Médoc vert (tourné vers la sylviculture), le Médoc bleu (tourné vers le tourisme balnéaire), le Médoc rouge (tourné vers la viticulture). Il est également posé comme nécessaire d'adopter une approche « transversale », de connecter et de coordonner, par une approche participative, les filières et les réseaux socioprofessionnels.

La quête, probablement sincère, d'un développement pour le Médoc masque, comme on l'a vu, un enjeu politique fort : la structuration d'une relation d'échange politique, i.e. de leadership, favorable aux deux « associés-rivaux ». Autrement dit, la Grammaire du Développement constitue la base symbolique, ou dirait J. Burns, « idéologique »<sup>1110</sup>, d'une entreprise de recomposition de l'échange politique dans un cadre cognitif, normatif et spatial renouvelé. A travers la proposition de ce cadre partenarial, qui fait de la recherche de consensus par le dialogue social une norme, les entrepreneurs de l'action publique entendent mobiliser des soutiens au-delà des clivages partisans et des clivages socioéconomiques qui structurent classiquement l'échange politique local en échange d'une médiation vers une action publique formulée sous la forme d'un projet susceptible d'être financé par des partenaires extérieurs. L'usage localisé de la grammaire d'action publique s'inscrit donc dans une intention politique : celle de fonder les bases d'une relation de leadership nouvelle qui viendrait renforcer la position et la légitimité de l'initiateur de la démarche. Les cibles visées par cette entreprise, i.e. celles dont la réception positive de la nouvelle forme de transaction est

<sup>1110</sup> Burns (J.), *Leadership*, New York, Harper and Row, 1975.

anticipée, sont doubles : il s'agit à la fois des « petits élus » médocains, de droite comme de gauche, dont nous avons déjà longuement parlé et qui participent à l'élaboration du projet via des commissions thématiques ; mais aussi des représentants des grandes filières économiques (sylviculture, viticulture, tourisme) auxquels est également offert un espace d'expression légitime (le Comité de Développement) pour influencer la définition de l'action publique et accéder à des fonds externes.

De fait, au-delà de l'échange « entre élus », les deux leaders proposent l'instauration d'une sorte de néo-coporatisme local, si on entend par là le type particulier d'articulation entre groupes d'intérêts et politiques publiques que décrit P. Schmitter. Selon ce dernier, le néo-corporatisme « peut être défini comme un système de représentation des intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues ou agréées - sinon créées - par l'Etat et auxquelles on a garanti un monopole délibéré de représentations au sein de leurs catégories respectives, en échange de l'observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et l'articulation des demandes et des intérêts »<sup>1111</sup>. Il suffit de remplacer le terme « Etat<sup>1112</sup> » par « élus locaux » pour obtenir une idée de ce que nous entendons par néo-corporatisme local : dans ce cas, la Grammaire du Développement constitue donc un moyen ou une ressource mobilisée dans une stratégie visant à instituer, c'est-à-dire à légitimer et donc à stabiliser<sup>1113</sup>, un arrangement mutuel dans lequel deux « grands élus » associent à la définition d'une politique publique des petits élus et des acteurs sociaux qui leur servent de relais (à même de faire remonter des informations, des attentes) dans les secteurs ou les collectivités que ces acteurs représentent. En échange de leur participation à la définition de l'action publique locale et dans l'espoir d'un accès aux financements des institutions extérieures, les représentants choisis des corporations sectorielles acceptent les règles grammaticales concernant l'articulation de leurs intérêts respectifs dans un projet (transversalité, complémentarité), règles qui les obligent à composer avec des corporations avec lesquelles ils sont en compétition pour l'accès à l'action publique (on retrouve là la non-compétitivité des intérêts au sein de la scène de négociation

<sup>1111</sup> Schmitter (P.C.), "Still the century of corporatism", in Schmitter (P.C.), Lehbruch (G.), dir., *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979, p. 13.

<sup>1112</sup> Ce modèle a été construit en référence aux formes de représentations corporatistes développées après 1945 dans les pays de l'Europe du Nord sous l'influence de la social-démocratie. L'Etat Français ne correspond pas à ce type idéal en particulier du fait de l'absence d'une scène de négociation globale où toutes les corporations seraient représentées : « Ainsi, chaque groupe social négocie de manière indépendante, les partenaires sociaux ne se retrouvant qu'exceptionnellement autour de la même table pour ajuster leurs demandes » (Muller (P.), *Op. Cit.*, 2000, p. 99).

<sup>1113</sup> Douglas (M.), *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte, 1999.

constitutive, selon P. Schmitter, du néo-corporatisme). Le schéma néo-corporatiste permet également de mettre l'accent sur le rôle des élus et des experts qu'il mobilise dans la genèse et la définition des « acteurs sociaux »<sup>1114</sup> au cours du processus d'élaboration de politique publique qui actualise le cadre du développement : les deux élus se créent ainsi des relais (les « personnes-ressources » amenées à siéger au « Conseil de développement ») dans les différents secteurs économiques du Médoc. Le cadre proposé doit permettre de créer les conditions d'une *transaction politique fructueuse* à l'échelle du territoire : en identifiant et en reconnaissant, par le biais d'un travail expert, la présence et la légitimité de groupes d'intérêts qui se voient octroyer le statut de partenaires, les deux élus entendent amener ces groupes à définir et à construire des attentes lisibles sur l'horizon d'une politique publique de développement territorial, la satisfaction de ces attentes, via l'inscription d'actions sur l'agenda de la contractualisation, assurant en retour leur légitimation.

Cependant, l'instauration d'un tel échange fructueux entre élus et groupes d'intérêts socioéconomiques suppose a minima que deux conditions soient remplies :

- que l'accès aux lieux de définition de la politique publique locale constitue, pour les différents groupes d'intérêts visés, un enjeu stratégique afin d'obtenir des « ressources statutaires, financières ou symboliques »<sup>1115</sup>. Or nous verrons que les groupes sociaux ne ressentent pas toujours le besoin des ressources que l'action publique leur offre.
- que la participation à l'élaboration du projet, et donc l'apprentissage et l'observation des règles de la Grammaire du Développement, apparaissent aux yeux de ces acteurs comme le seul moyen, ou le meilleur moyen d'accéder à ces ressources (si tant est que ces ressources constituent un enjeu pour eux<sup>1116</sup>). Or nous verrons également que cette deuxième condition n'est pas toujours remplie.

## Paragraphe 2

### Les relais introuvables

---

De fait, l'institutionnalisation de l'échange « politique-société » sur des bases néo-corporatistes en Médoc s'est heurtée à un certain nombre de difficultés liées à une réception du cadre nouveau par les groupes d'intérêts locaux non conformes aux attentes des initiateurs et des experts de l'action publique. La participation des acteurs

<sup>1114</sup> Jobert (B.), Muller (P.), *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

<sup>1115</sup> Muller (P.), *Op. Cit.*, 2000, p. 98.

<sup>1116</sup> La première condition, si elle est nécessaire, n'est donc pas suffisante.



socioéconomiques est ainsi présentée par un des leaders « associés-rivaux » comme un enjeu générant des difficultés plus importantes que la réunion des élus du Médoc derrière l'oriflamme commun du développement local : « Maintenant, il faut faire adhérer les socioprofessionnels sous la forme d'un Comité de Développement. Alors il faut les rassembler, créer des synergies alors ça, c'est peut être plus difficile que de mobiliser des élus et les administratifs. Alors les élus ne veulent pas se laisser commander pas les socioprofessionnels et les socioprofessionnels ont parfois le sentiment d'être inutiles donc tout ça c'est un dosage, une synergie qui n'est pas si facile à faire que ça. C'est délicat de bien organiser les passerelles et les mécanismes de travail entre intercommunalité et socioprofessionnels du pays »<sup>1117</sup>. Cependant, les difficultés rencontrées sont moins liées aux réticences des élus (plutôt demandeurs, comme on l'a vu, de contact avec les réseaux locaux) qu'au manque d'intérêt manifesté par certains secteurs économiques pour la démarche de projet : comme le dit un élu médocain : « il y a un peu de passivité, beaucoup de passivité encore »<sup>1118</sup> de la part des milieux économiques.

Pour autant cette « passivité » est inégalement distribuée entre les différents groupes sociaux et secteurs que l'entreprise de mobilisation vise. De fait, le discours expert sur le Médoc (celui des animateurs mais aussi et surtout de l'équipe de l'École de l'Excellence Territoriale mobilisée pour la mise en oeuvre du « diagnostic de territoire ») identifie, en mettant en lumière l'importance des secteurs sylvicoles, viticoles et touristiques les cibles sociales de l'entreprise de mobilisation. Les deux « grands élus », aidés par les experts qu'ils ont engagés, proposent à ces groupes d'intérêts, et aux divers élus qui relaient leurs attentes, un cadre cognitif et normatif dans lequel ces groupes sont invités et incités, en toute légitimité, à construire et formuler des attentes en terme d'action publique, attentes qui serviront de base à la composition d'un compromis politique spatial (le projet transversal).

Cette offre de médiation a rencontré un succès contrasté. Le milieu sylvicole médocain, fortement marqué par les difficultés induites par la « tempête historique » de 1999 qui a détruit une grande partie des plantations, a massivement investi le cadre participatif dans l'espoir d'obtenir des aides supplémentaires pour une filière sinistrée. Il s'agissait d'accéder aux ressources financières de l'Etat (via les CPER), de la région, du département et de l'Europe via la médiation du projet territorial. La participation à l'élaboration du projet représentait également un moyen pour « être intégré le plus en

---

<sup>1117</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 21/05/2002.

<sup>1118</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/05/2000.

amont possible dans le processus de décision conduisant à la définition d'une politique publique tout en s'efforçant de maîtriser les conditions de mise en œuvre de la politique »<sup>1119</sup> en particulier quant à ses objectifs : « Les sylviculteurs ont attendu la tempête de 1999 pour se rendre compte que, finalement, si on avait de meilleurs équipements portuaires pour exporter nos bois, ça nous aurait rendu service »<sup>1120</sup>.

A contrario, les représentants du milieu viticole ont très peu investi le cadre du « territoire de projet ». Pourtant, la mobilisation de ce secteur économique était un des objectifs principaux de la démarche : il s'agissait pour les experts de s'appuyer sur le prestige du secteur pour générer de nouvelles activités (tourisme viticole, développement d'une filière agroalimentaire de qualité<sup>1121</sup>) et également, pour les leaders politiques, de se créer des relais dans un milieu localement très influent et alors très puissant économiquement. Pourtant cette mobilisation va se solder par un échec, et les élus ne peuvent que constater, à regret, que le milieu viticole « aurait pu être le moteur du développement du Médoc »<sup>1122</sup>.

Pour comprendre complètement ce manque d'intérêt pour l'offre de médiation territoriale, il convient de distinguer deux périodes. La première est celle du début de la démarche (1996-1998/1999) où le secteur viticole traversait une période de prospérité qui ne l'incitait pas à la mobilisation dans des entreprises de médiation vers les acteurs publics : « Depuis un quart de siècle pour simplifier, la viticulture est prospère même très prospère ce qui fait que lorsque les choses vont bien, on cherche moins à modifier le cours des choses que lorsqu'elles vont mal et comme la viticulture est l'élément économique dominant de cette région, elle s'est moins intéressée à ce qui se passait autour d'elle à l'intérieur de ce Médoc qu'elle n'aurait pu le faire si cela était allé mal »<sup>1123</sup> ; ou comme le dit plus sèchement un autre élu : « Les viticulteurs n'ont besoin de personne »<sup>1124</sup>. Travaillant dans un secteur qui ne connaissait pas, à ce moment là, de « crise », les acteurs économiques de la vigne ne voient pas la nécessité de s'impliquer<sup>1125</sup> dans une interaction qui leur garantirait un accès aux ressources offertes par l'action publique, ressources dont ils ne ressentaient pas le besoin : « Le milieu viticole n'a pas besoin du « Pays Médoc ». Bon, peut être, pour mettre les châteaux dans

<sup>1119</sup> Muller (P.), *Op. Cit.*, 2000, p. 98.

<sup>1120</sup> Extrait d'un entretien avec le maire d'une commune « forestière » du Médoc réalisé le 27/05/2000.

<sup>1121</sup> Cf. le chapitre précédent.

<sup>1122</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 29/02/2000.

<sup>1123</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 27/04/2000.

<sup>1124</sup> Extrait d'un entretien avec un élu médocain réalisé le 11/03/2000.

<sup>1125</sup> Ceci est probablement accentué par le fait que l'appel au sentiment d'appartenance touche peu les sociétés anonymes et les investisseurs internationaux qui possèdent la plupart des grands crus.

des plaquettes mais bon, ils font ce qu'il faut de ce côté-là »<sup>1126</sup> (Il est ici fait allusion à l'action du Conseil des vins du Médoc (ancien GIE des vins du Médoc), structure associative qui prend en charge la promotion des vins de l'A.O.C.). Cette situation est résumée de manière abrupte par un autre élu : « Les châteaux ne voient que leurs intérêts et ils n'ont pas intérêt à participer au Pays »<sup>1127</sup>.

En d'autres termes, les viticulteurs n'avaient pas alors de problèmes à porter sur l'agenda public : il n'avait pas de « raison »<sup>1128</sup> de sortir de la sphère de régulation économique pour s'engager dans la sphère politique. Cependant, l'apparition, au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, d'une crise générale de la viticulture française (marquée par une baisse des ventes aussi bien à l'export que sur le marché intérieur et une concurrence accrue des vins d'Australie et d'Amérique) ne va pas pour autant déclencher un fort désir de participation au projet territorial dans le milieu viticole. En effet, l'intérêt pour l'offre de médiation locale est d'autant moins fort que les problèmes de la filière viticole sont déjà pris en charge nationalement via une médiation sectorielle assurée par les leaders nationaux de la corporation viticole. Cette médiation Etat/filière prend place au sein de l'Office national interprofessionnel du vin (ONIVIN), établissement public créé en 1982 et qui participe à l'élaboration de la réglementation viti-vinicole, analyse l'évolution des marchés et met en oeuvre les soutiens nationaux et communautaires destinés à la filière française. Cet office constitue le lieu privilégié de la concertation entre les professionnels et les pouvoirs publics : ainsi, son conseil de direction comprend à la fois des représentants de l'administration et des différentes « familles » de la filière ; secteurs privés et coopératifs de production, négociants, courtiers, pépiniéristes, salariés. L'existence d'un tel dispositif national traduit ici le rôle qu'a joué l'Etat central dans la constitution d'un secteur qui se substitue pour partie aux solidarités horizontales de territoire : « Le secteur apparaît comme une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration des normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières, etc. La traduction sociologique de la notion de secteur, c'est bien entendu la corporation : chaque secteur construit une *identité corporatiste* propre qui donnera une unité et du sens à ce qui n'est au départ qu'une agrégation abstraite de rôles professionnels »<sup>1129</sup>. L'ONIVIN participe ainsi d'un processus d'agrégation des intérêts des producteurs des différentes régions de France, et

<sup>1126</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 18/04/2000.

<sup>1127</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 8/03/2000.

<sup>1128</sup> Cf. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986 et Boudon (R.), *Raison, bonnes raisons*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

<sup>1129</sup> Muller (P.), *Op. Cit.*, 2000, p. 19.

de manière plus large, de la totalité des intervenants de la filière, autour de la définition d'intérêts globaux communs qui dépassent les concurrences internes entre A.O.C. (ce qui ne veut pas dire que cette concurrence se trouve annihilée<sup>1130</sup>). S'est instaurée ainsi une identité collective (et nationale) de secteur qui s'exprime très clairement dans l'opposition entre « vin français » et vins du « nouveau monde ». Ce corporatisme a favorisé l'émergence d'une lecture sectorielle de la crise interprétée comme un problème frappant l'ensemble de la filière (gommant, au moins symboliquement, les disparités territoriales, chaque région de production n'étant pas frappée de la même manière) dont le traitement suppose l'interpellation, au niveau central, non seulement de l'Etat (via l'ONIVIN), mais également, pour renforcer l'écho de cette « prise de parole », des médias, des parlementaires français (en particulier via l'Association Nationale des Elus de la Vigne et du Vin) et de la Commission européenne. De fait, l'offre de définition et de médiation des intérêts viticoles médocains dans un cadre *territorial* (i.e. local) et *transversal* (i.e. intersectoriel) des entrepreneurs politiques locaux subit la concurrence de la médiation opérée par les leaders de la corporation viticole dans un cadre cognitif et normatif à la fois :

- *sectoriel* : la communauté d'intérêt évoquée n'est pas spatiale – i.e. *horizontale* - mais professionnelle - i.e. *verticale*
- et *global* : les causes imputées à la crise, dans ce cadre d'interprétation ne sont pas locales mais globales (concurrence internationale, politique de Santé Publique de l'Etat qui interdit la publicité pour le vin –loi Evin).

La stratégie d'action collective ainsi dessinée est également différente : s'il s'agit bien d'accéder aux ressources des acteurs publics et de s'intégrer au processus de construction de l'action publique, cet objectif est poursuivi non pas en passant par la médiation locale des experts et des élus locaux, mais en interpellant directement le niveau central<sup>1131</sup> voire l'Europe via le lobbying et la mobilisation sociale. Cette tentative de médiation mobilise donc des relais politiques nationaux (des députés qui, suite au lobbying, prennent position pour un aménagement de la loi Evin), investit la scène médiatique nationale afin de diffuser des argumentaires pro-vin (le vin étant requalifié à l'occasion non comme un « alcool » mais comme un « aliment » ou encore comme un élément de la culture et de la spécificité française) et, enfin, actualise des formes d'action appartenant au registre du conflit social (organisation d'une manifestation à Paris en 2004), le tout afin de créer un rapport de force favorable à un

<sup>1130</sup> L'objectif commun ne doit pas alors masquer la persistance de la concurrence.

<sup>1131</sup> On retrouve le schéma du corporatisme à la française - évoqué plus haut en note - où les secteurs interpellent individuellement l'Etat.

infléchissement de l'action publique étatique de santé. Ainsi, plutôt que de s'investir dans la négociation d'un compromis localisé d'action publique (le projet) autour d'une cause locale transversale (le développement), les viticulteurs médocains semblent privilégier une logique de mobilisation autour d'une cause sectorielle nationale (la lutte contre la loi Evin).

A cette préférence, nous voyons deux raisons principales : a) par rapport à « l'oriflamme publique » floue du développement local, la cause publique définie et affichée par les leaders corporatistes nationaux (la lutte contre la loi Evin) apparaît plus directement mobilisatrice et plus centrée sur les intérêts immédiats de la filière (pas besoin alors de composer avec des intérêts différents) ; b) le secteur dispose de relais puissants vers le politique, l'administratif et l'Europe et plus généralement de ressources (capacité de mobilisation, accès aux médias, importance économique du secteur au niveau national) qui laissent espérer de bonnes chances de succès dans cette tentative de médiation. De fait, si les viticulteurs adhèrent à des performances « produites à l'horizon »<sup>1132</sup> de la politique de santé de l'Etat, ils ne s'engagent pas personnellement dans des performances produites à l'horizon d'une politique de développement local : la sociation sectorielle des intérêts des différentes A.O.C. l'emporte donc sur la sociation territoriale des intérêts sectoriels.

Au bilan, pour le secteur viticole, la médiation par le projet ne constitue pas, dans un premier temps, un enjeu du fait de l'absence d'intérêts du secteur pour la médiation vers l'action publique et le politique (condition n°1) mais, dans un second temps, elle ne constitue pas, de leur point de vue ou perspective, le meilleur moyen d'accéder à cette médiation alors même que celle-ci est devenue, à leurs yeux, un enjeu (condition n°2).

Le fait qu'un groupe dispose d'accès alternatifs à l'action publique peut donc avoir des effets sur la réception du cadre partenarial territorial que les entrepreneurs de cette forme de médiation n'avaient pas anticipés (déception des attentes). A l'inverse, le cadre peut parfois susciter un intérêt non-anticipé (voire non-désiré) par les entrepreneurs initiaux de la démarche chez des groupes qui, faute de reconnaissance<sup>1133</sup> suffisante par l'Etat et/ou de relais politiques, ne disposent d'aucune voie d'accès à l'action publique. C'est le cas en Médoc pour les représentants du secteur dit de « l'économie sociale et solidaire » (coopératives, associations à buts non lucratifs, etc.)

<sup>1132</sup> Pitkin (H.F.), « Justice. On relating private and public » in *Political Theory*, 9 (3), 1981.

<sup>1133</sup> Cf. l'enquête menée au CERVL sur l'économie sociale et solidaire : Itcaïna (X.), Lafore (R.), Sorbets (C.), *Un monde en quête de reconnaissance : usages de l'économie sociale et solidaire en Aquitaine*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2004.

qui ont, contre toute attente, investi le cadre partenarial. Ces derniers n'étaient pas en effet identifiés comme des « cibles » de la démarche : non désignés, par les experts, comme des « forces vives » et comme « partenaires potentiels », ils n'avaient été l'objet d'aucune offre de participation à la concertation autour du diagnostic de territoire et du projet.

La CRESS (Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire) a joué un rôle déterminant dans ce processus « d'entrisme » : cette structure, toujours en quête d'opportunité de financement et de reconnaissance pour ce secteur nouveau, surveille de près les politiques territoriales menées en Aquitaine (politiques de pays, de quartier, Grand Projet de Ville) dans l'intention d'y insérer ses représentants localisés. Constatant, par la remontée d'informations locales des membres de ce secteur, qu'aucun représentant du milieu « économie solidaire » n'est prévu dans le Conseil de Développement, elle a fait jouer ses réseaux politiques locaux, notamment au sein du PS local, pour qu'y siègent deux personnalités qui en sont issues (accès à un statut-ressource). Constatant également que le diagnostic territorial mené par l'Ecole de l'Excellence Territoriale ne tient pas compte de leur secteur, elle a également lancé un processus de contre-expertise. Ainsi la CRESS, répondant aux attentes des représentants locaux de « l'économie sociale », a mobilisé ses propres experts<sup>1134</sup> afin d'étayer, en mobilisant le registre de l'expertise qui fait partie, comme on l'a vu à maintes reprises, de la Grammaire du Développement, leur légitimité en tant que « partenaires ». La commande aux experts s'inscrit dans une stratégie de reconnaissance : il s'agit d'offrir une autorité<sup>1135</sup> scientifique à la prétention du secteur à apparaître comme une « force vive » du territoire en « démontrant » l'importance de ce secteur pour le développement du Médoc. Cette stratégie de reconnaissance s'inscrit à son tour dans une finalité pratique et matérielle<sup>1136</sup> : il s'agit d'accéder aux ressources (accès à l'action publique et aux fonds extérieurs) que le cadre symbolique du « pays » offre à ceux qui sont reconnus comme « partenaires ». Ce secteur, en cours de constitution, est en effet en recherche de relais vers l'administration et le politique. Alors que, contrairement à la

---

<sup>1134</sup> Dans cet objectif, la CRESS a contacté des universitaires de Bordeaux.

<sup>1135</sup> R. Boudon parle d'effet d'autorité quand on accepte le point de vue d'une personne socialement considérée comme plus compétente que soi dans le domaine considéré. Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>1136</sup> De fait, A. Honneth n'oppose pas systématiquement lutte d'intérêts et lutte pour la reconnaissance, il met plutôt en avant leur complémentarité en tant que *modèles* d'analyse des conflits sociaux : « L'intérêt collectif qui détermine un conflit ne constitue pas nécessairement une donnée première et originelle, il peut émerger d'un horizon d'attente morale comprenant des exigences normatives de reconnaissance et de respect – dans le cas, notamment, où l'estime sociale d'une personne ou d'un groupe est si clairement liée à leur pouvoir de disposer de certains biens que seule l'acquisition de ces derniers leur apporte la reconnaissance qui leur est due » (in Honneth (A.), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Ed. du Cerf, 2000).

filière viticole, le secteur « économie solidaire » ne dispose pas de relais puissants, qu'ils soient politiques, sociaux ou même médiatiques, vers les grands centres de décision (l'Etat, l'Europe), les politiques territoriales partenariales apparaissent comme des opportunités à saisir pour faire entendre la voix (*voice*) et les attentes du secteur dans un dispositif d'action publique et s'inscrire ainsi dans un jeu néo-corporatiste transectoriel au niveau local. Face à des élus qui souhaitent à tout prix que la transversalité de la démarche ne soit pas contestée (elle est en effet le gage de son « exemplarité » et donc de sa bonne réception par les institutions extérieures avec qui ils veulent créer une médiation dont ils apparaîtront, en tant qu'élus animateurs, comme les vecteurs) et sont toujours en quête de nouveaux relais vers le social, cette stratégie a permis aux représentants locaux du secteur de se faire entendre.

Les entrepreneurs locaux du développement apparaissent donc comme des « entrepreneurs de la médiation<sup>1137</sup> »<sup>1138</sup> : ils proposent à des acteurs et à des groupes un cadre qui leur permet d'accéder à l'action publique et à la distribution de fonds européens, nationaux et régionaux, un cadre qui médiatise, tout en les recomposant, leurs attentes, les relaie vers les bailleurs de fonds extérieurs. Le « pays » est censé remplir une fonction d'intermédiaire entre le local et les niveaux d'action publique et de distribution de fonds : comme le dit un élu, le pays est un « organe d'intermédiation entre les différents projets qui émanent du pays et les différents financeurs »<sup>1139</sup>. Cependant, cette entreprise, est comme toute entreprise humaine, susceptible d'échouer, en partie ou en totalité. De fait, les entreprises de mobilisation sociale qui actualisent la Grammaire du Développement entrent donc soit en concurrence soit en conjonction avec d'autres formes de médiation : médiation notabiliaire, syndicale, sectorielle, etc. De plus, les groupes et les acteurs visés, en fonction de leur situation, et notamment des problèmes concrets qu'ils rencontrent (ou pas), de l'accès qu'ils ont ou pas à différentes formes de médiations et le type d'effets qu'ils recherchent, vont répondre plus ou moins positivement à l'invitation à investir le cadre partenarial. Ainsi, en Médoc les entrepreneurs du projet rencontrent beaucoup de difficultés dans leur volonté de mobiliser les milieux viticoles médocains (on peut même parler d'échec) alors que les secteurs touristiques et les représentants de la sylviculture se sont très vite emparés du

---

<sup>1137</sup> Par médiation, nous entendons, de manière très générale, la capacité d'un tiers (acteur, organisation) ou d'un dispositif à créer par son intermédiaire une relation entre deux acteurs, groupes, organisations, institutions : en l'occurrence, entre des intérêts locaux et des centres de décision lointains (Région, Etat, Europe).

<sup>1138</sup> Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>1139</sup> Extrait d'un entretien réalisé avec un élu le 28/12/2000.

débat sur le projet local. Le milieu de l'économie solidaire, quant à lui, s'est investi dans l'apprentissage du cadre nouveau alors que personne, parmi les entrepreneurs de la médiation, ne s'y attendait, produisant une sorte « d'effet émergent »<sup>1140</sup>.

La mobilisation des acteurs sociaux ne se décrète donc pas : l'échange politique/acteurs sociaux se construit dans la mesure où des perspectives singulières convergent vers le cadre (i.e. quand les différents acteurs ont intérêt à s'investir dans l'apprentissage de règles de cette nouvelle forme de transaction). Nous allons maintenant nous intéresser non pas aux difficultés et surprises liées à l'intérêt plus ou moins fort des acteurs sociaux à s'engager dans le cadre du développement mais à la capacité déployée par certains acteurs à subvertir le cadre, à se l'approprier en transformant la signification. Les entrepreneurs de médiation ne sont plus alors confrontés à de mauvais élèves qui refusent d'apprendre leur leçon mais à des élèves dissipés qui retournent le savoir du maître<sup>1141</sup> contre lui-même.

## Sous-section 2

### Le réinvestissement polémique : action publique et contestation sociale

---

La question de l'apprentissage de nouvelles relations d'échange<sup>1142</sup> entre élus et représentants de la « société civile » est également au coeur de la démarche de développement local lancée au début des années 90 par le sous-préfet de Bayonne. Cependant, l'enjeu de cet « apprentissage transactionnel »<sup>1143</sup> n'est pas le même qu'en Médoc ou Haute-Saintonge : il ne s'agit pas pour un élu d'affirmer ou de renouveler son leadership territorial mais, pour le représentant local de l'Etat (le sous-préfet de Bayonne), de transformer la contestation de l'ordre politique établi par une possibilité de « prise de parole »<sup>1144</sup> au sein de cet ordre au cours d'une « négociation explicite »<sup>1145</sup> de l'action publique engageant Etat, élus locaux, experts, représentants des intérêts économiques et autonomistes. De fait, le cadre du

---

<sup>1140</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1979.

<sup>1141</sup> La métaphore du maître n'est pas totalement innocente : les experts et les élus animateurs ont tendance à se voir comme des instituteurs du social qui apportent la « lumière » de l'action publique « moderne » aux « acteurs sociaux ».

<sup>1142</sup> Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*

<sup>1143</sup> Gaudin (J-P.), *Ibid.*

<sup>1144</sup> Hirschman (A.), *Définition et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>1145</sup> Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*



«développement territorial » apparaît comme le support d'une opération de reconstruction symbolique<sup>1146</sup> au cours de laquelle le problème identitaire est déplacé du registre nationaliste vers le registre du « développement local » afin d'instaurer un dialogue et un échange politique entre Etat et élus locaux d'une part, autonomistes d'autre part. Cette opération permet, en évacuant la « question qui fâche » (i.e. celle de la création d'une institution basque au centre d'un véritable conflit politique - la politique en tant que *politics*), d'instaurer un rapprochement entre adversaires du changement institutionnel (l'Etat, une grande partie des élus locaux) et ses partisans (les autonomistes, certains milieux économiques) sur le terrain neutralisé de l'action publique. L'objectif implicitement poursuivi (*verboden goal*<sup>1147</sup>) par le sous-préfet était alors, en reconnaissant la légitimité de la parole autonomiste et en lui assurant une médiation vers l'action publique, et donc incidemment vers l'Etat et les collectivités locales et *in fine*, « d'institutionnaliser la contestation »<sup>1148</sup>, de la transformer en simple participation en faisant disparaître de l'agenda public la question de la création d'une nouvelle institution politique.

Cependant, l'usage du cadre du développement est loin d'avoir eu l'effet escompté : si les contestataires ont effectivement investi le cadre de la négociation, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, ils n'ont pas pour autant renoncé à la contestation. Il serait même à notre avis plus exact, comme nous allons tenter de le démontrer, de dire que le cadre a, *in fine* et de manière paradoxale, *renforcé* la contestation. En effet, la volonté du sous-préfet de réguler la contestation *par* (effet *perlocutoire* anticipé) le truchement de la Grammaire du Développement Territorialisé va se heurter à deux types de difficultés, d'importance inégale. La première a trait, comme on le verra, à l'indifférence relative de la majeure partie des « grands élus » cumulards à la démarche : le projet de rapprochement « élus locaux/autonomistes » du sous-préfet a buté sur l'incapacité du cadre, en Pays Basque, à générer l'engagement des élus les plus influents (sauf exception). La seconde difficulté, beaucoup plus importante tient à la « vulnérabilité » du cadre du développement territorial au « discrédit » et aux « transformations »<sup>1149</sup> que lui ont fait subir les autonomistes qui l'ont investi. De fait, les « cibles » des actes symboliques ne sont jamais les destinataires passifs des significations qu'on leur adresse<sup>1150</sup>, ils les interprètent, les évaluent, les rejettent ou se les approprient en fonction de leur *position* (leur rôle social) et leurs *dispositions* (leurs

<sup>1146</sup> Padioleau (J-G.), *L'État au concret*. Paris, PUF, 1982.

<sup>1147</sup> Yanow (D.), *How does a policy mean ?*, Washington, Georgetown University Press, 1996.

<sup>1148</sup> Hirschman (A.), *Op. Cit.*, 1995.

<sup>1149</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>1150</sup> Yanow (D.), *Op. Cit.*

savoirs antérieurs), des effets qu'eux-mêmes recherchent, au final, en fonction de leur *perspective* propre qui n'est pas forcément compatible ou convergente avec celle de celui qui a originellement mobilisé le cadre : les groupes autonomistes se sont ainsi lancés dans des entreprises visant à discréditer mais surtout à *transformer* le sens du cadre qui leur était proposé afin de renforcer leur propre position revendicative tout en obtenant des concessions ou des avantages en terme d'action publique. Ainsi, si, du point de vue ou dans la « perspective »<sup>1151</sup> du représentant local de l'État, le cadre partenarial apparaissait comme une opportunité pour transformer la contestation de l'ordre politique en participation à une action publique, nous soulignerons ici comment, *a contrario*, les autonomistes envisagent, transforment et s'approprient le cadre dans la perspective de la lutte pour la reconnaissance institutionnelle du Pays Basque qu'ils mènent.

#### Paragraphe 1

##### Les élus basques face au cadre partenarial

---

La tentative d'instauration d'un dialogue entre élus et autonomistes par le sous-préfet s'est d'emblée confrontée à l'indifférence de la plupart des « grands élus » (députés-maires, sénateurs-maires) face à la cause du développement du Pays Basque et à la négociation autour d'une action publique territoriale : « Il y a parfois chez les grands élus une indifférence pour une opération où ils ne se sont jamais trop engagés. C'est plutôt des conseillers régionaux et généraux qui se sont engagés dans cette démarche plutôt que des députés. M. Alliot-Marie, A. Lamassoure, D. Borotra<sup>1152</sup> regardent ça... Enfin, ils sont présents au moment des grandes messes obligées mais ils ne mouillent pas leur chemise matin, midi et soir sur cette question. Je dirais, pour parler de deux personnalités qui s'opposent beaucoup tout en étant de la même famille politique : Alliot-Marie et Borotra, par exemple, regardent cette démarche avec circonspection pour ne pas dire une certaine condescendance »<sup>1153</sup>. Pour comprendre cette indifférence, nous nous interrogerons encore une fois sur la perspective des acteurs sur le cadre, i.e.

---

<sup>1151</sup> Cf. Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991 et Schütz (A.), *Eléments de sociologie phénoménologique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

<sup>1152</sup> L'interviewé cite alors les principales personnalités politiques du Pays Basque qui occupent une place prépondérante dans un système local contrôlé par la droite (le Pays Basque est traditionnellement un fief de la droite – cf. chapitre 2 (seconde partie) – dans un département des Pyrénées-Atlantiques détenu par une majorité UMP-UDF) : M. Alliot-Marie est ministre et adjoint au maire de Saint-Jean-de-Luz, A. Lamassoure est député européen et président de la Communauté d'Agglomération de Bayonne-Biarritz-Anglet, D. Borotra est sénateur-maire de Biarritz (tous ces élus sont désormais membres de l'UMP).

<sup>1153</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 11/12/2000 avec un membre du CD du Pays Basque.

sur les « bonnes raisons »<sup>1154</sup> qui leur apparaissent (ou pas) en contexte de s'engager dans le cours d'une activité cadrée.

Les élus les plus impliqués dans la démarche, qui prennent réellement en charge la médiation entre monde politique et « société civile » (le mot société civile apparaissant ici comme un euphémisme pour autonomistes), siègent à la fois au Conseil des Elus et au Conseil de Développement. Il s'agit d'un petit groupe de quinze personnes où l'on retrouve, en 2002, les quelques élus mobilisés de manière discrète par le sous-préfet de Bayonne à l'orée des années 90 pour lancer la démarche Pays Basque 2010 : M. Brisson, J-J. Lasserre, F. Maïtia. Ces élus, auxquels il faut rajouter l'élu écologiste J. Lissar, constituent le noyau de la médiation élus/société civile (et en particulier autonomistes). Or il s'agit, non pas d'élus de « premier plan », occupant des mandats nationaux, mais de conseillers généraux et régionaux. De fait, la position que ces acteurs occupent dans le système politique local dote le cadre d'une « pertinence motivationnelle » qu'il ne revêt pas aux yeux des grands élus basques, comme nous allons le montrer maintenant.

Dans cette petite équipe d'élus particulièrement mobilisés, on retrouve d'abord des conseillers généraux élus dans les cantons ruraux du Pays Basque. En effet, les cantons ruraux de que l'on a coutume d'appeler le Pays Basque « intérieur »<sup>1155</sup> sont durement frappés par la désertification rurale et leurs élus sont en quête de solutions, sous la double forme d'idées de projets et de moyens pour les financer, afin d'assurer le développement économique de leur canton. C'est aussi dans ces zones que le sentiment d'appartenance à la communauté basque est le plus fort, et, parallèlement, c'est également dans ces cantons que le mouvement autonomiste rencontre le plus grand succès<sup>1156</sup>. Du point de vue de ces élus ruraux, qui ne sont pas autonomistes, le cadre du développement s'impose donc à la fois en tant qu'il leur offre un accès à l'expertise et une médiation vers des moyens financiers en même temps qu'une réponse consensuelle à la quête de reconnaissance identitaire, particulièrement saillante dans leurs cantons : c'est pour cette double « raison » que ces élus s'engagent dans le cadre partenarial qui leur est proposé par l'Etat. De plus, une partie des élus de ce Pays Basque « intérieur » a été socialisée à la Grammaire du Développement<sup>1157</sup> par un contrat de pays dans les années 70 et 80 (le contrat de pays de la Soule), ce qui fait que la grammaire rencontre

<sup>1154</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>1155</sup> Il s'agit de la partie non-côtière du Pays Basque.

<sup>1156</sup> A tel point que l'un de ces cantons ruraux a même élu en 2001 un conseiller général « sans étiquette » très proche des autonomistes.

<sup>1157</sup> Certains élus ont construit leur carrière politique à partir des fonctions d'animation occupées dans ces dispositifs : les contrats de pays ont ainsi joué un rôle dans le renouvellement des élites locales en Soule.

en ces lieux des élus bien « disposés » (au sens boudonien où leurs apprentissages antérieurs leur font apparaître le cadre nouveau sous un jour favorable).

Cependant, le cadre ne rencontre pas le même écho du côté des « grands élus » de la côte basque : il ne fait pas sens<sup>1158</sup> de la même manière pour eux. De fait, la côte du Pays Basque, beaucoup plus peuplée et très urbanisée, ne connaît pas l'urgence des problèmes socioéconomiques propres à l'intérieur du Pays Basque : riche d'une activité industrielle et commerciale liée au port de Bayonne, alimentée par une industrie du tourisme florissante, les problèmes de la côte se situent plutôt du côté de la *gestion* du développement (Comment gérer la pression foncière et immobilière induite par le tourisme ? Comment concilier préservation du « capital » naturel de la côte –son côté sauvage ou typique qui est partie constitutive de sa valeur touristique - et augmentation des structures d'accueil ?) que de sa *stimulation*, même s'il ne faut pas sous-estimer certains problèmes sectoriels profonds (comme ceux de la pêche). De plus, la côte abrite des intercommunalités puissantes et peuplées (on peut citer ici la Communauté d'agglomération - ex-district - de Bayonne-Biarritz-Anglet qui regroupe environ 130 000 habitants, ou l'intercommunalité transfrontalière Bidassoa-Txingudi<sup>1159</sup>) dotées de ressources propres importantes, d'équipes techniques développées et d'une grande capacité d'accès à des subventions nationales ou européennes : les élus des « grandes (à l'échelle basque) villes » côtières sont donc moins en quête de capacité de médiation nouvelle, que ce soit vers l'expertise ou les financements publics. Enfin, les élus urbains sont confrontés à des populations beaucoup plus mixées, une part très importante de la population étant composée de « non-basques<sup>1160</sup> », ce qui tend à faire reculer la reconnaissance de l'identité dans la hiérarchie des problèmes inscrits sur l'agenda public<sup>1161</sup>.

Parmi ces Conseillers Généraux nous isolerons l'exemple de J-J. Lasserre. Ce dernier était, comme nous l'avons déjà fait remarquer, membre de l'équipe d'animation réunie originellement par le sous-préfet de Bayonne. Sa participation à cette équipe s'explique de deux façons. La première tient au fait qu'en tant que conseiller général<sup>1162</sup> d'un canton rural (celui de Bidache), il était confronté aux problématiques économiques

<sup>1158</sup> Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 1982.

<sup>1159</sup> Il s'agit d'un *consorcio* reconnu par l'Etat français. Le *consorcio* est un outil du droit commun espagnol qui permet de réaliser des collaborations impliquant des entités de niveaux différents. Il réunit les communes espagnoles d'Irun (53 000 habitants) et d'Hondarribia (14 000h) ainsi que la commune française d'Hendaye (12 000h).

<sup>1160</sup> Il est impossible d'avoir une idée précise de la proportion de ces « non-basques », l'INSEE ne menant pas d'enquête sur les origines ethniques ou sur le sentiment d'appartenance à la communauté basque.

<sup>1161</sup> Ce qui ne veut pas dire que l'identité n'y soit pas affichée dans le cadre de politiques touristiques et de valorisation culturelle.

<sup>1162</sup> J-J. Lasserre est également conseiller régional.

et identitaires propres à ce type de zone. La seconde tient à des raisons à la fois politiques et institutionnelles : J-J. Lasserre représentait alors dans cette « équipe » non seulement l'UDF mais constituait, comme on l'a vu, l'œil de la présidence du Conseil Général (détenu par F. Bayrou dont J-J. Lasserre est un des proches) sur la démarche. Relayant la volonté de contrôle de l'institution départementale sur son territoire dans une dynamique de rivalité interinstitutionnelle<sup>1163</sup>, il était en particulier chargé de veiller, à ce que le « territoire de projet » ne déborde pas sur le département voisin des Landes (certains représentants du monde économique, proches de la CCI, avaient en effet le projet d'inclure l'ensemble du bassin économique lié à l'activité portuaire de Bayonne<sup>1164</sup> au futur pays). Bien plus tard, quand F. Bayrou décidera de quitter la présidence du Conseil Général<sup>1165</sup>, il le fera au profit de ce fidèle lieutenant : ce dernier réinvestira alors les savoirs acquis dans la démarche de projet pour faire du développement de pays, de territoires de projets sur tout le département des Pyrénées-Atlantiques un des axes principaux de l'action publique du Conseil Général, construisant sa propre légitimité de président sur sa compétence en « développement local », s'appuyant de fait sur les élus des cantons ruraux majoritaires dans le département.

Dans la petite équipe des élus très impliqués, on retrouve également des conseillers régionaux, qui eux ne viennent pas tous des zones rurales du Pays Basque. De fait le « cadre du développement » apparaît à ces conseillers généraux comme un moyen, une opportunité de se créer une assise locale, de créer un échange politique lisible et personnalisé entre un espace et un individu alors même que les conseillers régionaux sont élus au scrutin sur liste : « Quand on est au Conseil Régional, on est un élu sans territoire. En plus comme au conseil municipal je suis dans l'opposition, j'étais un élu en apesanteur. Cette démarche m'inscrit dans un territoire, elle a inscrit mon action politique dans un territoire »<sup>1166</sup>. A. C. Douillet associe ce phénomène, qu'elle a observé sur ses propres terrains d'enquête, à un processus de marquage symbolique du territoire politique : « Il s'agit [...] pour les [élus régionaux] de se créer une assise territoriale, notamment pour ceux qui n'ont pas de mandat départemental ; plus généralement, il s'agit de rendre visible le mandat régional par son rattachement à un

<sup>1163</sup> Cette tension entre les deux départements est redoublée par la rivalité politique entre F. Bayrou et H. Emmanuelli (président du Conseil Général des Landes).

<sup>1164</sup> Cette inclusion constitue une revendication des milieux économistes « départementalistes » : de fait, le Conseil Général va soutenir une définition strictement communautaire de l'espace, se retrouvant sur ce point en situation d'alliance objective avec les autonomistes.

<sup>1165</sup> Suite à la loi sur le cumul des mandats, F. Bayrou s'est vu contraint de choisir en 2001 entre son poste de président d'une collectivité locale et son mandat européen.

<sup>1166</sup> Extrait d'un entretien avec un conseiller régional membre du CD réalisé le 11/12/2000.

« territoire ». C'est donc également dans la logique d'une certaine forme d'emprise territoriale que ces conseillers régionaux ont défendu les politiques de développement territorial. [...] Pour ces élus, les pays sont vus comme un dispositif d'autorité dans la mesure où ils peuvent contribuer à renforcer leur légitimité à parler et à agir comme représentants politiques par identification à une communauté territoriale »<sup>1167</sup>. Cependant, l'inscription que les conseillers régionaux recherchent ne peut être réduite à un simple processus de légitimation lié à l'activation d'une image, d'une représentation qui relie l' élu à un « territoire » qu'il dit représenter, comme si le territoire n'était qu'une arme rhétorique supplémentaire dans le « coup de force symbolique »<sup>1168</sup> de la représentation. Bien plus, il s'agit pour ses élus de construire sur une base symbolique nouvelle des interactions politiques, de reconfigurer des situations. De fait, les conseillers régionaux s'appuient sur le registre du Développement Territorial pour se construire des réseaux, des relais locaux voire des clientèles : le partenariat constitue de leur point de vue une opportunité de « prendre le pouls » des milieux locaux et de constituer une relation d'échange autour de l'action publique.

La capacité offerte par la Grammaire du Développement à s'inscrire non seulement dans une relation de représentation à une communauté (*communalisation*) mais dans un échange politique (*sociation*) personnalisé avec les milieux locaux, peut être réinvestie dans la conquête de postes électifs en dehors du Conseil Régional (où l'éligibilité est avant tout une affaire intrapartisane). La GDT devient ainsi une ressource dans le cadre de la construction, plus ou moins réussie, d'une éligibilité locale. Cette ressource est d'autant plus pertinente que ce conseiller régional doit se passer, dans la conquête d'un poste localisé, du soutien de l'appareil partisan local comme c'est le cas de M. Brisson, conseiller régional RPR (puis UMP) qui siège également en tant qu'opposant à D. Borotra, un des principaux chefs de file de la droite locale, au conseil municipal de Biarritz ; ou encore qu'il manque de réseau, d'implantation locale, de capacité de médiation d'intérêts localisés face à un adversaire à la longue carrière politique locale, comme c'est le cas de F. Maïtia, conseiller régional PS qui à échoué deux fois aux dernières législatives face au candidat de droite M. Inchauspé qui cumule notabilité traditionnelle et image de développeur (il siège au Conseil de développement et a participé à l'aventure du Contrat de pays de Soule). De manière plus générale, le cadre partenarial du territoire a été un moyen pour les candidats du PS local et des Verts de développer leur ancrage dans une terre

---

<sup>1167</sup> Douillet (A-C.), *Op. Cit.*, pp. 595-596.

<sup>1168</sup> Bourdieu (P.), *Choses dites*, Paris, Ed. de Minuit, 1987.

traditionnellement démocrate chrétienne en leur permettant de se connecter à des réseaux sociaux, notamment en réactivant, pour le PS, des connexions avec le milieu autonomiste distendues depuis que la promesse non tenue du candidat Mitterrand en faveur d'un département basque (pour les Verts, il s'agit d'une activation pure et simple<sup>1169</sup>).

A contrario pour les grands élus de la côte qui dominent le jeu politique local, tous situés à droite de l'échiquier politique, (D. Borotra, M. Alliot-Marie, J. Grenet) le « territoire de projet » ne constitue pas un enjeu ni en terme d'accès à la médiation vers les financements et l'expertise ni dans les termes de la compétition politique. En effet, même s'il existe des rivalités et des tensions entre eux, ces « grands élus » ne sont pas en concurrence directe, au niveau local, pour le même poste dans la même circonscription<sup>1170</sup> (comme cela était le cas en Médoc) et ils ne convoitent pas non plus la présidence d'un Conseil Général (comme J-J. Lasserre ou C. Belot). En d'autres termes, le niveau « territorial » (celui du Pays Basque) ne les intéresse pas *politiquement* : leurs carrières politiques se construisent entre leurs communes (J. Grenet est maire de Bayonne, D. Borotra est maire de Biarritz, M. Alliot-Marie maire-adjoint de Saint-Jean-de-luz), l'intercommunalité urbaine dans laquelle celle-ci est engagée et leurs responsabilités nationales (respectivement député, sénateur, ministre)<sup>1171</sup>. De plus, ils disposent de ressources politiques telles que celles éventuellement apportées par le cadre du développement apparaissent par comparaison bien dérisoires : immersion dans les réseaux locaux, « capital symbolique »<sup>1172</sup> du fait de leur inscription dans des lignées d'élus locaux (par exemple M. Alliot-Marie et J. Grenet sont des fils/filles d'élus), relations privilégiées voire directes avec le niveau décisionnel central, contrôle de l'appareil partisan parfois au plus haut niveau. Comme le dit un des conseillers régionaux impliqués dans la démarche : « La manière dont ces grands élus conçoivent la prise de décision politique est certainement marquée par leur époque. Surtout, leur niveau, le statut qu'ils occupent leur permet de toute façon *de faire de la politique autrement* [...] Avec le statut qui était le leur au moment du départ de la

---

<sup>1169</sup> L'alliance locale AB-Vert traduit le même souci que celui du PS dans les années 80 : à savoir trouver un ancrage et des soutiens électoraux locaux en se rapprochant des milieux autonomistes ou « basquistes », avec encore une fois un relais national donné à la revendication départementale locale (D. Voynet s'étant prononcé pour sa création lors de la dernière présidentielle).

<sup>1170</sup> Le Pays Basque est un espace beaucoup plus vaste et peuplé que les deux territoires que nous avons étudiés : il contient trois *circonscriptions*.

<sup>1171</sup> L'investissement dans le cadre apparaît alors à leurs yeux comme une perte de temps dans un agenda fourni.

<sup>1172</sup> Bourdieu (P.), *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994. Sur le capital symbolique des notables cf. Gaudin (J-P), *Op. Cit.*, p. 200.

démarche, ils ne s'en sont pas occupés de très près, ils ne l'ont pas vécu comme moi je la vis »<sup>1173</sup>.

A. Lamassoure est le seul des grands élus d'envergure nationale (ancien ministre, aujourd'hui député européen) à être sorti de cette indifférence vaguement bienveillante pour investir le cadre de la négociation explicite d'un projet territorial d'action publique, siégeant notamment au Conseil de Développement et devenant en 2001 président du Conseil des Elus<sup>1174</sup> (poste autrefois occupé par J. Lasserre). Il y développe, en tant que président de la communauté de commune du BAB, un discours sur la complémentarité urbain/rural dans la plus pur style de la GDT qui valorise la recherche de « solidarités transversales » : « Il s'agit de retrouver ou d'assurer une solidarité entre une partie riche urbanisée et une partie rurale plus ou moins défavorisée »<sup>1175</sup>. Cet investissement à la fin de années 90 s'inscrit bien sûr dans une stratégie de valorisation de l'attractivité du BAB par l'amélioration ou la préservation de son environnement (« L'agglomération du BAB n'est pas assez peuplée pour atteindre un seuil de développement autonome. Elle manque de rayonnement, d'image, de visibilité d'où l'importance du Pays Basque intérieur et du *pays*. [...] Pour attirer des activités nouvelles ou pour garder les jeunes de talent, le cadre de vie est notre atout majeur »<sup>1176</sup>) mais il constitue probablement également une réponse à sa défaite aux législatives de 1997. La mobilisation du cadre s'explique ainsi par la volonté de cet élu de tisser un réseau de soutiens locaux plus dense en modifiant son image auprès du milieu autonomiste qui, bien que très minoritaire, a fait selon lui la décision dans l'élection qui l'opposait à N. Péry : « Ma position [en défaveur du département] m'a valu d'être battu en 1997. [...] N. Péry avait pris position pour le département et entre les deux tours les autonomistes ont appelé à voter pour elle. Après le premier tour, j'avais 1000 voix d'avance et Péry a gagné de 750 voix »<sup>1177</sup>.

Nous venons d'évoquer la réception du cadre par les acteurs politiques, en soulignant plus particulièrement l'absence d'intérêt qu'il suscite chez une grande partie des « grands élus » qui contrôlent le système politique local, ce qui va à l'encontre du projet du sous-préfet de rapprocher élite politique et autonomistes sur le terrain de l'action publique. Mais le plus contrariant, du point de vue du sous-préfet, est sans doute l'usage pour le coup très « actif » que les autonomistes vont eux-mêmes faire du cadre partenarial en le transformant en un instrument au service de leur lutte, instrument

<sup>1173</sup> Extrait d'un entretien avec un conseiller régional membre du CD réalisé le 11/12/2000.

<sup>1174</sup> Il a été réélu à la présidence du CE en 2004.

<sup>1175</sup> Extrait d'un entretien avec A. Lamassoure réalisé le 2/02/2001.

<sup>1176</sup> Extrait d'un entretien avec A. Lamassoure réalisé le 2/02/2001.

<sup>1177</sup> Extrait d'un entretien avec A. Lamassoure réalisé le 2/02/2001.



qui va leur permettre de gagner des alliés nouveaux (une majorité des « petits élus ») et de réactiver, sur une base symbolique nouvelle et plus forte, des alliances anciennes sur le front de la contestation du système et des élites politiques en place. De fait, à partir du milieu des années 90, la question départementale est revenue sur l'agenda public local en empruntant le vecteur qui devait précisément, pour ses concepteurs, couper court à toute contestation institutionnelle : le cadre partenarial du développement.

## Paragraphe 2

### La modalisation autonomiste du cadre partenarial

---

Comme nous l'avons vu, l'opération symbolique diligentée par le sous-préfet de Bayonne au début des années 90 visait à établir un cadre coopératif entre système politique et milieux autonomistes en lieu et place d'un cadre conflictuel : il s'agissait pour l'Etat de réguler la contestation de l'ordre politique en offrant aux contestataires une opportunité d'investissement dans la construction de l'action publique. Parler ici d'opération symbolique ne revient évidemment pas à nier les aspects concrets (prise en compte des intérêts économiques et sociaux) et les conséquences matérielles (en terme de financement, de définition de l'action publique<sup>1178</sup>) de cette démarche. En effet, pour nous, l'adjectif « symbolique » ne désigne pas ce qui s'oppose au réel pour appeler à l'imaginaire, à l'inconscient, à l'émotion mais l'appareillage normatif et cognitif qui nous permet d'interpréter le réel<sup>1179</sup>. Ainsi, la politique territoriale engagée en Pays Basque est symbolique à nos yeux non pas au sens où elle viserait moins des résultats concrets qu'un changement d'image, mais parce qu'au lieu de s'appuyer sur des schèmes cognitifs préétablis, elle diffuse un système idéal (le cadre du développement) qui fournit une perspective herméneutique, dessine de nouveaux objectifs, de nouvelles formes d'action et de justification, rendant alors possible par le répertoire de rôles et de normes qu'il véhicule l'émergence d'une coopération entre, d'une part, Etat et élus et, d'autre part, autonomistes. L'objectif implicite de cette opération symbolique était d'affaiblir la contestation de l'ordre établi (qui s'organise autour de la revendication d'une représentation politique de l'espace de la communauté basque) en l'institutionnalisant, en lui donnant un cadre formel d'expression sur le terrain de l'action publique.

---

<sup>1178</sup> En particulier, le dialogue avec les autonomistes a des répercussions concrètes sur l'action publique avec un soutien fort accordé à des actions visant au développement de la langue basque (cf. annexes).

<sup>1179</sup> Blumer (H.), *Symbolic interactionism : perspective and method*, Berkeley, University of California Press, 1969.

Cependant cette entreprise de pacification de la lutte politique va largement échouer : la démarche va même jouer un rôle-clef dans la relance, au milieu des années 90, de la contestation des institutions en place autour d'un projet de département « Pays Basque », alors même que la question départementale avait disparu de l'agenda public local depuis le milieu des années 80 et que les associations qui la portaient (Association pour un Nouveau Département, Association des Elus pour un Département Basque) étaient progressivement tombées en sommeil et devenues totalement inactives<sup>1180</sup>. En effet, l'opération va générer des conséquences et susciter des usages que ses entrepreneurs n'avaient pas anticipés. De fait, le cadre du développement va se révéler vulnérable aux « transformations » que vont lui faire subir les autonomistes, détournant le cadre de son sens originel pour l'intégrer à leur dynamique de lutte pour la reconnaissance politique. Ceci va en particulier permettre aux autonomistes de développer une double stratégie en jouant alternativement ou simultanément sur deux registres : celui du dialogue et celui de la mobilisation contestataire.

#### a) Le projet comme instrument de lutte

L'opération symbolique entreprise par l'État, avec l'aide d'experts, visait donc des milieux qui contestent l'ordre établi et revendiquent un changement institutionnel : d'une part, et en priorité les mouvements autonomistes, chez qui la création d'un département basque est une vieille revendication, mais également le milieu économique local qui s'est déjà par le passé montré favorable à la création d'un nouveau département. L'objectif est de proposer à ces mouvements un nouveau cadre dans lequel les problèmes locaux sont formulés non pas en terme *d'institution* (un problème de représentation politique) mais de *dialogue* et de *projet d'action* (un problème d'action publique). Pour autant les mouvements visés par ce recadrage n'ont pas accepté cette nouvelle représentation de la réalité telle quelle : ils ont au contraire réinterprété ce cadre dans la perspective qui leur est propre, à savoir celle de la lutte pour une reconnaissance institutionnelle du territoire basque. Ils se sont ainsi livrés à une opération de « contre-cadrage »<sup>1181</sup> qui leur a permis à la fois de redéfinir leur position de contestation (i.e. de trouver de nouveaux arguments, de nouvelles justifications pour leur cause) et de mobiliser de nouveaux soutiens.

<sup>1180</sup> Chaussier (J-D.), *Op. Cit.*, 1996.

<sup>1181</sup> Benford (R.), Hunt (S.), « Cadres en conflit, Mouvements sociaux et problèmes sociaux », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2001, p. 163-194.

Cette opération symbolique de contre-cadrage a impliqué à la fois la mouvance autonomiste, engagée dans une lutte pour la reconnaissance politique de l'identité basque (i.e. pour une « représentation »<sup>1182</sup> politique du territoire basque) et les représentants du monde économique, qui cherchent à obtenir une meilleure médiation politique de leurs intérêts localisés que dans le département actuel (où ils sont obligés de composer, et de leur point de vue, à leur détriment, avec les intérêts « béarnais »). En effet, alors que l'Association pour un Nouveau Département, initiée par la CCI de Bayonne s'était contentée au tournant des années 70 et 80 de juxtaposer les deux types de revendications et ce au prix de tensions internes très fortes et d'un succès pour le moins mitigé<sup>1183</sup>, la « démarche de projet » a raccordé plus fortement les réseaux nationalistes et économiques en leur fournissant une base cognitive permettant de concilier lutte pour la reconnaissance et défense des intérêts locaux. Le travail commun de réflexion mené au cours de la démarche, en particulier au sein du Conseil de Développement et qui s'appuie sur l'autorité, au sens de R. Boudon, de travaux d'experts du développement qui insistent sur le lien entre sentiment d'appartenance et développement, a suscité, comme on l'a vu, l'émergence d'une conception construisant un lien inédit entre identité et économie : l'identité devenant, dans le cadre d'interprétation nouveau, le « vecteur » ou le « moteur » du développement. Le pont sémantique jeté par les experts entre identité et développement, via la *traduction* et la *banalisation*<sup>1184</sup> de la thématique identitaire a ainsi permis la constitution d'un terrain d'entente symbolique intégrant les deux formes de revendication départementaliste. De ce fait, la question de la reconnaissance a pu être reprise par certains représentants des milieux économiques « parce qu'un département concrétiserait l'identité Pays Basque et il y a une corrélation forte entre sens de l'identité et développement. Le plus souvent identité égale développement : la création de cette institution serait un choc psychologique qui permettrait un élan collectif de développement. Donc il faut reconnaître l'identité Pays Basque et il faut la reconnaître par une institution »<sup>1185</sup>. L'association reconnaissance/développement fonctionne comme le « ciment symbolique » qui permet la réunion des deux réseaux : elle constitue « l'oriflamme publique [...] sous laquelle tous peuvent travailler de concert » car ils ont « l'assurance

<sup>1182</sup> On retrouve, dans cette mobilisation, les accents de la grammaire civique (Cf. Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*).

<sup>1183</sup> Cf. le chapitre précédent et Chaussier (J-D.), *Op. Cit.*, 1996, pp. 128-129.

<sup>1184</sup> L'identité, redéfinie en ressource motrice pour le développement, ne fait plus peur aux milieux économiques.

<sup>1185</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 19/12/2000 avec un membre du Conseil de Développement, proche des milieux d'affaires locaux (directeur de Banque en retraite) et pour qui la priorité est de « contribuer au développement économique » du territoire.

que sur ce point au moins, tout le monde est d'accord »<sup>1186</sup>. Bien entendu, ce « ciment symbolique » masque des désaccords et des divergences d'objectifs considérables entre autonomistes et milieux économiques (en particulier, les milieux économiques ne voient pas dans le département, contrairement aux autonomistes, une étape vers l'indépendance à laquelle ils sont majoritairement opposés), désaccord qui de temps à autre resurgit sous la forme de conflits au sein du Conseil de Développement, mais il constitue tout de même un « mandat généralisé » qui permet la constitution d'une mobilisation unifiée.

Les deux réseaux, rapprochés par la démarche, l'ont alors saisie pour relancer et redéfinir la revendication départementaliste : il ont détourné le cadre d'action publique qui leur était proposé pour lui donner un sens polémique et le raccorder à leur lutte politique. Nous désignerons cette opération de contre-cadrage, ou de transformation du cadre, par le terme de « modalisation ». Chez Goffman, un mode désigne « l'ensemble des conventions par lesquelles une activité donnée, déjà porteuse de sens dans un cadre primaire, est transformée en quelque chose qui se modèle sur cette activité mais qui est vu par les participants comme radicalement autre »<sup>1187</sup>. R. Benford et S. Hunt proposent d'appliquer ce concept « dans le champ des mouvements sociaux » où « la modalisation advient quand les participants d'un mouvement reformulent les propositions de leurs opposants en en neutralisant, subvertissant ou retournant le sens. La modalisation est un processus dialectique de réattribution, de ré-interprétation et de re-codage du sens – une activité de recadrage »<sup>1188</sup>. Ainsi, les départementalistes proposent une nouvelle lecture de la démarche qui altère profondément le sens que lui donnent ses promoteurs. De fait, ils font de la construction du Schéma d'Aménagement un argument au service de leur cause : « Le projet de département Pays Basque a réapparu en 1996 après 20 ans de sommeil à la suite de l'opération « Pays Basque 2010 » qui a abouti au Schéma de Développement. Tous les gens qui avaient participé à cette démarche, c'est-à-dire les forces vives du Pays Basque [...] se sont aperçus que *tout ça n'avait pas de sens*<sup>1189</sup> s'il n'y avait pas une institution, une véritable institution avec des moyens humains et des moyens financiers, avec une représentativité, avec une personnalité morale qui concrétise l'identité Pays Basque et soit un vecteur de cet élan de développement »<sup>1190</sup>.

<sup>1186</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992, p. 95

<sup>1187</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, p. 52.

<sup>1188</sup> Benford (R.), Hunt (S.), *Op. Cit.*, p. 179.

<sup>1189</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>1190</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 19/12/2000 avec un membre départementaliste du Conseil de Développement.

Nous sommes bien ici en présence d'une modalisation : le « schéma de développement » n'est ni ignoré ni critiqué<sup>1191</sup> mais son sens est ré-interprété dans un nouveau cadre où il devient un appui pour la revendication départementale, appui d'autant moins contestable que sa validité et son exemplarité ont été reconnues par l'État, la DATAR, et les élus des partis traditionnels. Les départementalistes *réinvestissent dans leur lutte la légitimité du projet* acquise dans le domaine de l'action publique. Le département est désormais revendiqué au nom de la topique consensuelle du développement, qui allie intérêt économique et identité. Cette institution est justifiée en tant qu'elle apporterait un « poids politique », des moyens « financiers et techniques » au projet et serait responsable « vis-à-vis de ses électeurs » de sa bonne marche.

Parallèlement, les départementalistes « discréditent »<sup>1192</sup> le cadre non transformé que leur proposent l'État et les grands élus. De fait, le recadrage induit une distanciation vis-à-vis des « partenaires » de l'action publique (L'Etat, les grands élus) : il discrédite la manière dont ces derniers conçoivent la mise en œuvre du projet, ce que l'on peut appeler *le cadre d'action*, par opposition au *cadre d'échange et de discussion* dans lequel s'est défini le projet. Tout cadrage est vulnérable, nous dit E. Goffman, à deux types de *discrédit* : le *doute*, qui naît de la difficulté, dans certaines situations, à déterminer le cadre qu'il faut appliquer pour comprendre l'activité et s'y engager (l'acteur est alors amené à se demander « ce qui se passe ici » et ce qu'il doit faire dans cette situation) ; le *soupçon* qui émerge quand on commence à penser, à tort ou à raison, que notre perception de la réalité est faussée par des manipulateurs engagés dans des « fabrications », i.e. dans « des efforts délibérés, individuels ou collectifs, destinés à désorienter l'activité d'un individu ou d'un ensemble d'individus et qui vont jusqu'à fausser leur conviction sur le cours des choses »<sup>1193</sup> dans le but de les abuser. Le contre-cadrage ici mis en place génère et mobilise ces deux formes de discrédit.

Le contre-cadrage jette ainsi un *doute* sur la capacité du territoire de projet à déboucher sur une action publique : « Si le territoire de projet est un outil de réflexion il n'est en aucun cas un moyen d'action. Il n'a pas de personnalité morale. Il n'a aucune représentativité alors qu'un Conseil Général est élu. Donc il n'a pas de responsabilité vis-à-vis des électeurs. Il n'a aucun moyen financier, par conséquent, il ne peut pas

---

<sup>1191</sup> R. Benford et S. Hunt dressent une véritable typologie des réponses des mouvements sociaux aux cadres que leur opposent (ou proposent) leurs adversaires : s'ils peuvent les « modaliser », ils peuvent également les « ignorer », les « endosser », y « riposter » ou s'en « démarquer ». Cf. Benford (R.), Hunt (S.), *Op. Cit.*

<sup>1192</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>1193</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, p. 130.

mettre de l'argent lui-même dans le projet. Et enfin, [il] n'a aucun moyen humain. [...] Dans le système actuel de financement croisé, qui n'a pas que des bons côtés, il y a 3 ou 4 partenaires, c'est une usine à gaz. S'il n'y a pas une institution avec des moyens humains, de services techniques et autres pour piloter, contrôler, impulser, veiller à l'avancement des actions, etc., jamais il n'y aura une réalisation complète ou aussi rapide qu'il serait souhaitable du Schéma de Développement ; c'est une constante de la vie, s'il n'y pas de responsables quelque part, les choses n'avancent pas bien. Seul le département, une institution Pays Basque pourrait être responsable »<sup>1194</sup>. Le contre-cadrage départementaliste suggère l'existence d'une « limite »<sup>1195</sup> au cadre d'action publique construit à partir de la Grammaire du Développement : la modalisation affirme à la fois qu'il s'agit du cadre adéquat pour mettre en forme l'activité d'élaboration du projet tout en signifiant son inadéquation avec l'activité de mise en oeuvre de ce projet. Cependant, le contre-cadrage induit non seulement un doute, renforcé et accrédité par le cours des événements (cf. *infra*), mais une alternative : un autre cadre possible, ou plutôt une version modalisée du cadre antérieur (le département porteur du projet basque), de sorte que la modalisation apporte une solution (un cadre présenté comme adéquat) au doute qu'elle contribue à générer.

Le discrédit prend également la forme du « soupçon » qui pointe le cadre comme l'instrument d'une machination ou d'une « fabrication »<sup>1196</sup> : le territoire de projet, sans l'appui d'une institution basque, est alors dénoncé comme un « leurre » destiné à « détourner les gens de leur but qui est la création d'une institution Pays Basque »<sup>1197</sup> : « Moi je l'ai vraiment senti comme ça : ils nous ont sorti ça pour répondre à notre demande de département qu'ils ne veulent pas accepter et pour dire vous voyez qu'on pense à vous, on vous a sorti un « machin » qui va être tout à fait ce que vous demandez alors que ce n'est pas vrai. [...] C'était une démarche pour nous calmer »<sup>1198</sup>. Cette forme de discrédit présente le cadre non modalisé comme une fabrication en dévoilant les intentions cachées (*verboden goals*) des initiateurs de l'action publique, dévoilement

<sup>1194</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 19/12/2000 avec un membre départementaliste du Conseil de Développement.

<sup>1195</sup> La question des limites des modalisations et autres transformations d'un cadre primaire, ainsi que de leur variation en fonction des groupes sociaux et des situations est mise en avant à plusieurs reprises par E. Goffman, notamment à propos des modalisations ludiques : « Si nous pouvons nous engager dans toute une série d'activités en jouant, chaque groupe établit les limites du ludique (cette question des *limites* est l'objet d'une attention constante dans l'analyse de cadres). Entre familiers, on en appellera par exemple au bon goût pour signifier qu'il est déplacé de révéler certains aspects de la vie de ses amis [...] De même, les gesticulations d'un individu indiquant qu'il a une bombe dans son sac ne sont pas tolérées par les hôtesses de l'air, non plus que les braquages simulés ne le sont par les employés de banque ou certaines facéties de fêtards par certaines polices locales » (Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, pp. 58-59).

<sup>1196</sup> Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991.

<sup>1197</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 4/05/2001 avec un élu autonomiste.

<sup>1198</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 3/01/2001 avec un élu départementaliste mais non autonomiste.

qui tend à délégitimer l'action et à rendre la manoeuvre inefficace en l'explicitant<sup>1199</sup>. Notons ici qu'il n'est pas nécessaire, dans la mécanique du soupçon, qui y ait réellement des intentions cachées<sup>1200</sup> (même si dans ce cas précis, notre recherche tend à prouver le contraire) : il suffit que les acteurs aient, de leur point de vue, de « bonnes raisons » de croire à ces accusations. En l'occurrence, il est évident que la perspective des acteurs, induite par leur engagement dans une lutte contre le statu-quo institutionnel que défendent l'Etat et les élites politiques locales (qu'il s'agisse d'une lutte pour la reconnaissance politique d'une identité, dans le cas des autonomistes, ou d'une lutte pour une meilleure médiation des intérêts, dans le cas des milieux économiques), les *pré-dispose*, au sens boudonien, au « soupçon » face à des acteurs qu'ils perçoivent a priori comme des adversaires.

Le cadre d'action non modalisé défendu par l'Etat et les élus se trouve donc doublement discrédité à la fois en tant qu'activité douteuse et en tant qu'activité fabriquée<sup>1201</sup>. On retrouve le même schéma de dénonciation au sujet de la convention spécifique, annexée au Contrat de Plan Etat-Région, censée financer le projet et signée en 2001 : la convention n'engagerait pas vraiment l'État (« en dernière analyse c'est l'État qui fait les choix finaux », qui « distribue les crédits »<sup>1202</sup>) face à un partenaire (le territoire de projet) qui n'aurait pas de poids juridique et politique, et donc ne garantirait pas la mise en œuvre du projet ; elle serait également un leurre : « Je pense que la convention spécifique, c'est un peu comme le Pays, c'est aussi un leurre : c'est pour nous dire, vous voyez, vous êtes les seuls, c'est une façon de vous reconnaître »<sup>1203</sup>. La critique, ainsi que le doute et le soupçon qu'elle insinue, apparaissent comme les supports de la transformation : la dénonciation de la « fabrication » justifie la nouvelle

---

<sup>1199</sup> « A la différence des modalisations, les fabrications sont vulnérables à un type particulier de discrédit. Lorsque les victimes découvrent le pot aux roses, ce qui passait pour réalité l'instant précédent n'est plus qu'une tromperie qui, de ce fait, se dissout elle-même. Ce que l'on tenait pour réel s'effondre. Il faut comprendre le terme de « réel », à la manière de W. James, comme le sens particulier qu'on attribue à une situation et qui s'impose ou « domine » tous les autres sens possibles » (Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, p. 94).

<sup>1200</sup> « Le soupçon est [...], universellement, fondamentalement et structurellement, dans l'ordre des choses de la vie sociale et l'analyse du soupçon est la meilleure manière d'apprécier le caractère cadré des régions de signification et des réalités qui sont les nôtres [...]. On peut [...] comprendre que si des insinuations intentionnelles peuvent survenir dans un contexte inoffensif et être appréciées comme telles, le destinataire peut tout aussi bien voir du double sens là où il n'y en a pas et un acteur craindre qu'on lui attribue des insinuations qu'il ne contrôle pas » (Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, pp. 477-478).

<sup>1201</sup> Dans le schéma de soupçon, l'inadéquation du cadre (i.e. son caractère douteux) est interprétée comme le signe de la duplicité de l'Etat et des grands élus : « Le fait de se méfier de quelque chose implique qu'on s'interroge, non seulement sur un événement mais sur le cadre d'un ensemble d'événements. Tel événement douteux peut en effet passer facilement pour une exception dans une machination par ailleurs réussie » (Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991, pp. 477).

<sup>1202</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 3/01/2001 avec un élu départementaliste mais non autonomiste.

<sup>1203</sup> Extrait d'un entretien avec un élu *Abertzale* réalisé le 4/05/2001.

modalisation du cadre primaire (le cadre du développement transformé en argument pour un département basque « porteur de projet »).

Le contre-cadrage opéré par les départementalistes fait donc du Schéma de développement un élément d'un argumentaire anti-« ordre établi », alors qu'il a été précisément construit pour re-légitimer cet ordre. Cet argumentaire va rencontrer un vif succès auprès des élus locaux à tel point qu'une nette majorité des maires va se prononcer en faveur de la création d'un département « Pays Basque » lors d'une consultation organisée en 1996 par l'Association des Élus pour un Département Basque (AE) via le *biltzar*<sup>1204</sup> des communes<sup>1205</sup>. De la même manière, 53% des conseils municipaux (essentiellement ceux de communes rurales de moins de 5000 habitants) vont se prononcer pour le département lors d'un voté organisé par l'AE en 2000<sup>1206</sup>. Ce succès tient, à notre avis, à la fois au recadrage des motifs de lutte et au cours suivi par la démarche. En effet, la formulation des motifs d'une action doit être analysée comme un acte linguistique distinct de l'action elle-même et qui produit des effets sur elle : la formulation ou l'imputation d'un motif introduisant une justification<sup>1207</sup> (ou une critique) de l'action, le choix d'un motif approprié (ou inapproprié) dans le « vocabulaire des motifs » publiquement disponibles peut renforcer (ou affaiblir) une action (dans notre cas une mobilisation) en la légitimant ou encore en lui trouvant de nouveaux soutiens. Dans le cas qui nous occupe, la motivation de la mobilisation pro-départementale se trouve profondément reformulée : ce n'est plus la poursuite d'un idéal autonomiste qui est mise en avant mais la mise en place d'un programme d'action consensuel qui vise le développement du territoire. La mobilisation du motif « développement local » a facilité le ralliement des milieux économiques et d'une grande partie des élus locaux auparavant effrayés par la dimension « séparatiste » du projet départemental. Cependant, si ces acteurs se retrouvent dans cette revendication, c'est non seulement parce qu'elle prend appui sur un projet consensuel mais également parce que le cours de l'interaction renforce l'argumentation des départementalistes : la lenteur et les difficultés dans la mise en œuvre du projet (il faudra attendre fin 2000

<sup>1204</sup> Assemblée traditionnelle qui réunit l'ensemble des maires du Pays Basque.

<sup>1205</sup> Il s'agissait d'une consultation écrite menée en octobre 1996 auprès de l'ensemble des élus du Pays Basque : plus des deux tiers de l'ensemble des élus du Pays Basque se sont prononcés en faveur de la création d'un département Pays Basque.

<sup>1206</sup> Cf. les résultats de cette consultation en annexe.

<sup>1207</sup> Ceci ne signifie évidemment pas que les motifs n'ont aucun rapport avec l'action réelle dont il ne serait que l'habillage légitimant : de fait les conventions sociales sur les motifs légitimes contribuent à définir l'éventail des conduites possibles en contexte. Ainsi, comme le montre bien C. W. Mills, le vocabulaire des motifs acceptables socialement dans une situation donnée contraint bien souvent l'action : « to term [motives] justifications is not to deny their efficacy. Often anticipations of acceptable justifications will control, conduct. (« If I did this, what could I say? What would they say? »). Decision may be, wholly or in part, delimited bay answers to such queries » (Mills (C.W.), *Op. Cit.*, p. 907).



pour qu'une convention de financement soit signée pour un projet finalisé en 1997) ont renforcé la crédibilité des dénonciations émanant des départementalistes, accréditant les doutes et les soupçons qu'ils formulaient.

La démarche « Pays Basque 2010 » qui visait à institutionnaliser et à neutraliser la contestation a donc eu, précisément, l'effet inverse : la démarche est l'un des principaux vecteurs et supports de la relance de la revendication départementaliste au milieu des années 90. Le rapprochement espéré par l'État entre élus et société civile s'est bien opéré, mais dans un sens contraire à celui qui était voulu par les promoteurs de la démarche : la contestation de l'ordre institutionnel a gagné une grande partie des élus. Seuls, les « grands élus » (du député au conseiller général), qui entretiennent avec ou dans les institutions en place, hostiles à tout changement (l'État central, la préfecture, le Conseil général), des relations d'échange privilégiées de type notabiliaire<sup>1208</sup>, restent dans leur grande majorité favorables au *statu quo* : « Les adversaires du département ce sont les « grands élus », pour des raisons de politique politicienne, mais aussi parce qu'ils sont dans une espèce de routine dans laquelle il y a des réseaux d'influence, notamment au sein du Conseil Général »<sup>1209</sup>.

#### b) Le double jeu du mouvement autonomiste

On aurait donc tort de considérer les autonomistes comme les victimes d'un « coup de force symbolique »<sup>1210</sup> qui verrait l'État leur imposer, en s'appuyant sur l'autorité des experts, une nouvelle définition de la situation qui mettrait l'accent sur la participation et l'action publique. Au contraire, les autonomistes, s'ils ont accepté le nouveau cadre, se le sont approprié : ils l'ont modalisé, réinvestissant la forme « projet » d'un sens conflictuel et polémique. Leur appropriation du cadre a débouché sur une stratégie d'action complexe qui joue à la fois sur les registres sociaux de la participation (ou du dialogue social) et de la mobilisation (ou du conflit social).

En effet, d'un côté, le mouvement autonomiste a joué le jeu du *dialogue social*, de la négociation autour de l'action publique. En participant à l'élaboration du Schéma d'Aménagement (1992-1997), les autonomistes ont investi la « *policy window* »<sup>1211</sup> ouverte par « Pays Basque 2010 », fenêtre qui leur offrait l'opportunité d'obtenir à la fois un engagement de l'État et des collectivités sur des actions de défense culturelle et

<sup>1208</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

<sup>1209</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 19/12/2000 avec un élu départementaliste mais non autonomiste.

<sup>1210</sup> Bourdieu (P.), *Choses dites*, Paris, Ed. de Minuit, 1987.

<sup>1211</sup> Kingdon (J.), *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Little Brown, 1984.

linguistique et une première forme de reconnaissance du territoire communautaire (« au moins l'Etat français a reconnu à travers le pays "Pays Basque" le Pays Basque Nord dans ses frontières traditionnelles, historiques »<sup>1212</sup>). Le projet une fois élaboré, les autonomistes ont également profité, avec leurs alliés du monde économique, des possibilités de « prise de parole » qu'offre le cadre participatif pour diffuser et exprimer une parole critique. Ainsi, le Conseil de Développement, chargé à partir de 1998 de l'évaluation de la mise en œuvre du projet, va devenir un lieu d'expression de la revendication départementaliste (lors d'un vote organisé en 1999, ce Conseil va même se prononcer officiellement pour la création d'un département). Les outils de la participation se trouvent donc retournés contre ceux qui pensaient pouvoir les utiliser pour évacuer la question institutionnelle (l'État, les grands élus). De plus, en refusant le débat sur la question institutionnelle à de multiples reprises entre 1996 et 2001, le Conseil des Élus, contrôlé par les grands élus opposés au projet départemental, va s'exposer aux critiques des autonomistes qui, pour dénoncer l'attitude du CE, s'appuient sur les principes qui sont au cœur de la légitimation de la démarche (l'ouverture, le dialogue) lancée par l'Etat, qui se trouve ainsi pris à son propre piège.

De l'autre côté, les autonomistes ont pris appui sur le projet pour relancer une *mobilisation sociale* et réinvestir le champ de la lutte politique. Ainsi, la démarche de projet est également saisie par les autonomistes comme une base normative et cognitive qui permet de redéfinir la cause départementale et de lui adjoindre de nouveaux soutiens (alliés économiques, « petits » élus). Ces soutiens économiques et politiques, gagnés par le recadrage de la cause, ont été mobilisés non seulement dans le cadre du débat public institutionnalisé mais également dans le cadre de performances relevant du registre de la mobilisation<sup>1213</sup> et du conflit social, et ce dès le milieu des années 90 : des manifestations, des pétitions, des consultations (comme le vote des maires) sont organisées, des sondages sont commandés, des organisations de lutte ancienne en sommeil depuis le début des années 80 sont réactivées (l'Association pour un Nouveau Département, l'Association des Élus pour un Département Pays Basque). Il s'agit alors, non pas d'invoquer les principes bafoués de la participation, mais de faire appel à la pression publique, que l'on atteste à travers des dispositifs empruntés à la « grammaire civique »<sup>1214</sup> (manifestation, vote, sondages, etc.), dispositifs qui présentent le soutien

<sup>1212</sup> Extrait d'un entretien avec un élu autonomiste réalisé le 4/05/2000.

<sup>1213</sup> Pour un listing de ces performances entre 1994 et 2000 : cf. les annexes.

<sup>1214</sup> La situation en Pays Basque est de fait marquée par un conflit qui tourne autour de la *représentation* : en effet les groupes autonomistes contestent la prétention des « élus du peuple » (en particulier ici des « grands élus ») et des institutions actuelles à représenter le Pays Basque, à parler en son nom, à l'incarner ou à en « tenir lieu » (Braud (P.), *Op. Cit.*). Cette prétention est au cœur de la *justification* de l'ordre

collectif (ici celui des habitants du Pays Basque au nom de qui la lutte est menée) afin de faire pression sur l'État et les grands élus<sup>1215</sup>. De fait, de par l'ampleur de la mobilisation, la question départementale, ainsi reformulée, est redevenue, de manière encore plus forte qu'au début des années 80, un enjeu saillant dans la compétition politique, une cause que certains acteurs politiques mobilisent, à l'exemple de N. Péry face à A. Lamassoure, pour séduire une part de l'électorat et marquer des points en se distinguant des élites politiques locales qui y sont opposées.

*In fine*, le cadre du développement conçu originellement comme un moyen d'institutionnaliser la contestation devient, une fois approprié et transformé par les autonomistes, le vecteur de son renouvellement et de son renforcement. De plus, l'étude de l'attitude des groupes autonomistes en Pays Basque « français » nous a permis de montrer comment, dans certains cas, des acteurs peuvent investir simultanément différents cadres, n'hésitant pas à jouer sur plusieurs registres d'action et de légitimation (Grammaire du Développement/grammaire civique) afin de renforcer leur position. De fait, il est courant de présenter la mobilisation contestataire comme une alternative à la médiation vers l'action publique. La mobilisation apparaît alors comme l'arme utilisée en dernier recours par ceux qui n'ont pas accès à la médiation politique : ainsi pour

---

politique qui repose sur ce L. Boltanski et L. Thévenot ont appelé la « grammaire civique ». Dans cette grammaire, les collectifs priment sur les personnes (« principe supérieur commun ») à tel point que la légitimité de ces dernières (ainsi que des dispositifs et des objets « politiques » : institutions, politiques publiques, partis, etc.) dépend directement de leur capacité à incarner des collectifs et à traduire leurs aspirations. Cependant, contrairement à ce que semblait croire P. Bourdieu, la représentation n'est pas qu'un « coup de force symbolique » (Bourdieu (P.), *Op. Cit.*) induit par la performativité de la langue, mais un « droit », socialement construit et défini, que l'on conquiert en franchissant une série d'épreuves définies par la grammaire civique et qui permettent d'attester de sa représentativité. Il ne suffit donc pas de se déclarer représentatif pour être considéré comme tel, il faut avoir prouvé sa capacité à mobiliser, i.e. à réaliser des « performances de mobilisation » (Trom (D.), *Op. Cit.*) qui constituent des actualisations concrètes en contexte de la grammaire civique (ces performances mobilisent des formes générales socialement définies comme appartenant au « registre » (Tilly (C.), *Op. Cit.*) mobilisation, telles les élections et les manifestations). Cette capacité, l'élu la démontre tout d'abord lors des élections où il rassemble une majorité de suffrages derrière lui : il peut alors appuyer sa prétention de représentativité sur le « verdict du scrutin » (L. Boltanski et L. Thévenot parleraient de « mode d'expression du jugement ») qui marque la sanction de l'épreuve civique par excellence : l'élection au suffrage universel. Cependant, le test électoral n'est pas le seul moyen, socialement ou, plus précisément, grammaticalement, « probant » (Braud (P.), *Op. Cit.*) pour attester de sa représentativité : un individu, un groupe, une institution peut également appuyer sa prétention à incarner un collectif sur sa capacité à rassembler une multitude d'individus pour une action collective, autour d'un objectif ou d'une cause. La capacité à susciter une participation importante et active lors d'actions collectives telles que des *meetings*, des *rassemblements*, de *manifestations*, des *pétitions*, des *consultations* constituent autant de preuves et de marques sociales de représentativité. Avec P. Braud, nous dirons qu'il y a crise ou conflit de représentation quand les deux séries d'épreuves ou d'indicateurs sociaux de la représentativité ne convergent pas, voire produisent des signaux contraires, autrement dit quand un élu ou le système politique dans son ensemble se révèlent incapables (ou refusent) de susciter ou de médiatiser la mobilisation sociale des minorités actives. C'est le cas en Pays Basque où les mouvements autonomistes, marginalisés dans la compétition électorale, mobilisent des dispositifs à même d'étayer leur représentativité et celle de leur cause (manifestations, pétitions, sondages) afin de contester la prétention des « élus du peuple », fondée sur le suffrage universel, et des institutions, fondées sur la loi (qui constitue, dans cette grammaire, l'expression de la volonté générale), à représenter la société basque.

<sup>1215</sup> Pourtant pas plus de succès que dans les années 80.

M. Crozier et E. Friedberg « ne pas disposer de bons relais et de médiateurs convaincus est un handicap majeur. Il ne reste alors plus qu'à « politiser » le problème, c'est-à-dire à faire appel à la pression publique de la base pour espérer être entendu au sommet. Mais le jeu est dangereux et la chance de succès plus incertaine »<sup>1216</sup>. L'exemple basque nous permet d'envisager des relations plus complexes entre ces deux registres d'action. D'abord, il montre qu'une proposition de médiation peut déboucher sur la relance d'une mobilisation. Ensuite, il montre que certains « acteurs » jouent sur les deux registres simultanément afin de renforcer leur position dans la lutte politique qu'ils mènent : ainsi, dans le cas du mouvement autonomiste basque nous voyons des acteurs qui, en même temps qu'ils font partie d'organisations qui lancent des appels à manifester, occupent des positions dans des organismes consultatifs.

## Conclusion

---

Ce chapitre se veut une invitation à considérer les cadres d'action publique non comme de pures contraintes, au sens où ils donnent une forme et des limites à l'action, mais également, dans une perspective plus *pragmatiste*<sup>1217</sup> comme des ressources cognitives et normatives mobilisées et transformées en contexte au cours de performances situées. La notion de *performance*, qui renvoie à la mobilisation d'une grammaire d'action publiquement disponible, souligne également le fait que ces actes symboliques peuvent réussir ou échouer, du fait de la vulnérabilité du cadre mobilisé à la réception qu'en font les acteurs à qui cet acte symbolique s'adresse. L'attention accordée ici à la fois à l'intentionnalité qui préside à la mobilisation de ce que nous avons appelé le « cadre du développement » et aux interprétations de ce cadre développées par ceux qui le reçoivent met en lumière les effets inattendus, et du point de vue des entrepreneurs de l'action publique, « pervers »<sup>1218</sup> de l'action symbolique : les récepteurs peuvent tout

---

<sup>1216</sup> Crozier (M.), Friedberg (E.), *Op. Cit.*, p. 269.

<sup>1217</sup> Cf. Joas (H.), *Pragmatism and social theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993 et Trom (D.), « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999.

<sup>1218</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1979.

aussi bien négliger le cadre ou encore le « modaliser » ou le « fabriquer » en fonction de leur propre perspective, transformations qui ne sont pas toujours du goût des initiateurs de la démarche. Plus radicalement, les acteurs peuvent investir et transformer le cadre pour le retourner contre les entrepreneurs originels de l'action publique : le cadre de concertation devient un instrument de conflit. L'analyse de l'action publique de développement ne peut donc pas se contenter de s'intéresser à la production des registres idéologiques et des dispositifs organisationnels qui y sont accrochés, elle doit se demander comment ces registres interviennent dans les « systèmes empiriques de relation entre des acteurs »<sup>1219</sup> marqués par des enjeux, des conflits de valeurs et d'intérêts pré-existants.

---

<sup>1219</sup> Friedberg (E.), *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997.

## **CONCLUSION**

**RÉPÉTITION ET DIFFÉRENCE : LES  
TRANSFORMATIONS DU CADRE DU  
DÉVELOPPEMENT**

La diffusion via des procédures d'action publique définies par l'Europe, l'Etat, les collectivités locales et l'intervention localisée d'experts, des normes et des valeurs du « développement territorial » dans « l'espace public local » apparaît souvent aux observateurs comme un facteur d'uniformisation, voire de standardisation de l'action publique locale : « le poids [des] acteurs qui construisent, théorisent et diffusent les normes du développement local a tendance à placer les élus locaux en position d'attente d'un label donnant accès à des financements. [...] Les phénomènes de mimétisme entre projets de développement témoignent de cette logique. Plusieurs exemples, notamment dans le Limousin, montrent effectivement que certains programmes de développement sont fortement inspirés de ce qui a été fait sur un territoire voisin, l'objectif étant avant tout de présenter un projet susceptible d'obtenir des financements. L'intervention de bureaux d'études renforce par ailleurs ces phénomènes de normalisation et de standardisation des projets de développement local. Ils sont sollicités pour mettre en forme les projets de développement et le font de façon à répondre aux exigences des offreurs de procédure, d'autant plus que leur intervention est parfois financée par les collectivités qui proposent les procédures de développement territorial. [...] L'intervention de ces bureaux d'étude dans la démarche de constitution des *pays* un peu partout en France tend à favoriser la répétition des discours et de techniques d'un « territoire » à l'autre, notamment lorsqu'il s'agit de démontrer la « pertinence » du territoire et de construire un projet « transversal » »<sup>1220</sup>. Si le constat de l'uniformisation fait l'objet d'un large consensus dans la littérature actuelle, les interprétations de ces processus divergent. Nombreux<sup>1221</sup> sont ceux qui y voient le signe d'une étanchéité croissante entre registre de l'action publique et registre de la politique, compris comme celui de la lutte entre les hommes politiques ainsi que les idées et les intérêts qu'ils représentent. En dehors des périodes d'affrontement électoraux, les élus diraient et feraient à peu près la même chose, actualisant les recettes d'action fournies par l'expertise en développement. L'action publique locale ne serait plus un enjeu politique : de fait, les façons d'agir font l'objet d'un consensus qui dépasse les clivages partisans et idéologiques traditionnels. Ainsi, quand il s'agit de construire et de justifier des actions publiques à l'échelle locale, les décideurs politiques s'appuient

---

<sup>1220</sup> Douillet (A.-C.), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue française de Science Politique*, Vol. 53, n°4, août 2003.

<sup>1221</sup> L'action publique localisée est alors considérée comme le fruit d'une *conformation* aux normes du référentiel du développement local (cf. Muller (P.), *Op. Cit.*, 2000) : la capacité des acteurs localisés à *interpréter* (ici, sous un angle *politique*) les normes générales, qui préoccupe les interactionnistes et les ethnométhodologues, est alors laissée de côté.

généralement, non sur des valeurs et doctrines partisans<sup>1222</sup> comme au temps du « socialisme municipal » par exemple, mais sur des schèmes cognitifs partagés et des dispositifs communs comme les *procédures participatives* (projet de territoire, de ville, contrat, comité de quartier, etc.) censées ouvrir la décision publique aux experts et à la « société civile ». De fait, hors périodes électorales, les élus locaux se posent en « hommes de dialogue » engagés dans *l'animation* du débat local et dans la mobilisation autour de *projets* plus qu'en hommes de conviction : il ne s'agit plus d'incarner des idées mais plutôt d'être « proche des citoyens » et de leurs besoins. Pour les partisans de cette thèse, cette homogénéisation des façons de faire et de voir l'action publique découle d'un certain nombre de facteurs :

- « la professionnalisation des décideurs, élus ou fonctionnaires, qui les prédispose à parler le même langage, à s'imprégner des mêmes valeurs, à produire les mêmes discours, à appréhender la réalité de la même façon, etc.
- la logique de compétition (ou plus généralement d'échange) entre territoires, qui pousse à la diffusion accélérée de l'innovation, à la circulation rapide de façons de faire.
- le déclin des alternatives politiques qui rend particulièrement hypothétique la conception de politiques franchement distinctes.
- la montée en puissance des logiques de gouvernance qui banalisent l'acteur politique. Les élus, de plus en plus contraints de composer avec des décideurs autres, ne sont pas (plus ?) en situation d'imposer une lecture idéologique des problèmes publics »<sup>1223</sup>.

Autrement dit, de par leurs *positions* (qui les placent dans un jeu de compétition avec d'autres territoires) et leurs *dispositions*<sup>1224</sup>, les élus mais aussi les fonctionnaires et les groupes socioéconomiques sont poussés à s'intéresser au savoir expert du développement local et à l'adopter.

Cependant la thèse de l'autonomisation du champ de l'action publique par rapport à celui de la lutte politique a des adversaires. Pour ces derniers<sup>1225</sup>, il s'agit moins de nier le processus d'uniformisation des façons de dire et de faire que de souligner ce que cette uniformisation masque : à savoir des enjeux politiques. Ces chercheurs montrent ainsi

<sup>1222</sup> Les municipalités Front National constituent de ce point de vue une exception.

<sup>1223</sup> Extrait de l'appel à communication du colloque « Les idéologies des politiques territoriales », 4 et 5 mars 2004, CRAPE - IEP de Rennes.

<sup>1224</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>1225</sup> Genieys (W.), Smith (A.), Baraize (F.), Faure (A.), Négrier (E.), « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire » in *Pôle Sud*, n°13, 2000, pp. 3-19.



comment le registre du développement du territoire est mobilisé par les élus comme une arme politique visant à asseoir leur légitimité et leur pouvoir (i.e. leur capacité d'échange politique) face à leurs adversaires. Les « territoires de projet » deviennent alors des enjeux, des outils de pouvoir dont les élus se disputent le contrôle : ceci explique non seulement les débats liés aux frontières des pays (car ce qui s'y joue c'est la définition, non pas d'une simple représentation, mais d'un espace d'échange politique) mais également les tensions au sein de ces « coopérations territoriales » ainsi que l'opposition de certains élus aux « pays » dont ils craignent qu'ils ne deviennent des armes de reconquête pour leurs adversaires<sup>1226</sup>. Ainsi, pour les tenants de la thèse de la *porosité* entre registre de l'action publique et lutte politique, l'absence de débat sur la norme de l'action publique ne signifie pas qu'il n'y ait pas, ou plus, de politique dans l'action publique : la *technicisation du politique* (l'apprentissage du savoir formel des experts par les élus) s'accompagne ainsi d'une *politisation du technique* (le savoir expert est utilisé comme un outil dans la compétition politique).

Cependant, ces démonstrations, qui viennent souligner le rôle de ce que nous avons appelé la Grammaire du Développement Territorial dans des performances visant la recomposition du leadership local, laissent de côté le questionnement de l'efficacité réelle de ces stratégies dans la construction d'un nouvel échange politique légitime. Observer que des acteurs perçoivent *a priori* le cadre du développement comme un enjeu, i.e. comme un moyen qu'ils se disputent, ne signifie pas nécessairement que ce moyen se révèle pertinent à l'usage : il peut en effet exister un écart entre l'anticipation (par les entrepreneurs de l'action publique) de la réception et la réception effective.

Les travaux de E. Goffman que nous avons largement mobilisés dans cette thèse nous ont permis de mettre en lumière ces « écarts » et leur origine, à savoir les multiples *transformations* dont fait l'objet le « cadre du développement ». Pour autant, nous nous sommes ici éloignés de l'usage du concept de *cadre* tel qu'il est employé dans la « frame analysis » aujourd'hui en vogue dans l'analyse des mobilisations. Dans ces analyses, les cadres apparaissent simultanément comme résultant d'un processus de construction créative

---

<sup>1226</sup> On peut citer ici un article du *Monde* du 12/11/2002 : « Président (UMP) du Conseil Général, mais aussi président de l'Association des Départements de France (ADF), Jean Puech a fait voter, le 11 avril, le gel de subventions aux communes de son département candidates au pays routhénois, autour de Rodez, et au pays de Decazeville-Figeac-Villefranche-de-Rouergue, à cheval sur le Lot. Immédiatement, une centaine de maires des communes concernées ont signé une pétition contre « l'illégalité » d'une telle délibération. Parmi eux, Anne Blanc, maire (divers gauche) de Naucelle, menace d'introduire un recours devant le tribunal administratif. Face à cette rébellion, M. Puech dénonce un complot : « toute cette opération est pilotée de l'extérieur par Martin Malvy [président (PS) du Conseil Régional de Midi-Pyrénées], confie-t-il au Monde. Ces pays ne se feront pas ! ».

prenant la forme d'une négociation entre les acteurs engagés dans l'action collective et comme un habillage stratégique destiné à séduire de nouveaux publics. Or chez E. Goffman, les cadres ne sont pas des créations des acteurs. Sa sociologie se rapproche en effet de celle de C.W. Mills : « L'un comme l'autre ne conçoivent pas les situations comme uniques, contingentes, indéfinies, mais plutôt comme ordonnées, structurées, organisées. Leurs sociologies sont en ce sens formelles, classificatoires, systématiques. Ce qui prime, ce sont les règles qui gouvernent les types d'activités. Les vocabulaires des motifs font partie de la structure de ces derniers. Ils sont donc stabilisés et leur opérativité est pensée par analogie aux structures syntaxiques du langage. Les arrangements, stables et en nombre limité, que sont les situations sont investis par les personnes et non créés à chaque fois par les participants à l'interaction »<sup>1227</sup>. Ainsi le « cadre du développement » ne constitue en aucun cas une création des acteurs engagés dans la mobilisation mais un registre d'activité publiquement disponible et légitime accroché à un motif au sens de Mills. De plus, chez E. Goffman, l'efficacité des cadres ne peut être réduite à leur capacité à séduire de nouveaux publics : les cadres ne sont pas que des ressources stratégiques, ils constituent aussi des contraintes en ce qu'il dessinent la norme de l'action collective<sup>1228</sup>. Ainsi, le choix du cadre du développement<sup>1229</sup> pour l'action collective peut, s'il se révèle approprié en contexte, se révéler efficace en gagnant de nouveaux soutiens et alliés aux entrepreneurs de la mobilisation. Cependant, parallèlement, il soumet l'action de ces entrepreneurs à des contraintes de justification propre au cadre : leur conduite est en partie conditionnée par l'anticipation des justifications qu'il pourront fournir ou des critiques qui pourront leur être adressées s'ils adoptent telle ou telle attitude. Autrement dit, le cadre du développement a un caractère normatif : enfreindre une de ses règles, c'est courir le risque de détruire l'image « d'animateur », de « développeur » que l'on projette dans l'interaction. Ceci ne signifie bien sûr pas que toute imposture ou tromperie soit exclue, mais plutôt que les manipulateurs, s'ils veulent maximiser leurs chances de réussite et minimiser les risques d'être découverts et discrédités, doivent au maximum modeler leur manipulation sur le cadre et respecter, au moins en apparence, ses règles.

<sup>1227</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, 2001, pp. 123-124.

<sup>1228</sup> En effet, les cadres « ne sont pas seulement des schèmes mentaux mais correspondent à la façon dont l'activité, spécialement celle qui requiert des agents sociaux est organisée » (Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991) : ils fixent la norme ou la règle de l'interaction (règle toujours susceptible d'être réinterprétée ou détournée). Sur ce point cf. Burns (R.), Flam (H.), *The shaping of social organization : social rule system theory with applications*, London, 1987, pp. 33-34

<sup>1229</sup> Ce choix s'opère parmi une série de registres d'action publiquement disponibles et légitimes.

C'est précisément sur ce point que la sociologie de E. Goffman et celle de C.W. Mills divergent : si la visée de Mills est de définir, dans un contexte socio-temporel donné, l'espace des motifs invocables, et cerner ainsi les opportunités et contraintes de justifications qui s'offrent en situation, Goffman, au delà de cette exploration systématique des structures symboliques disponibles, s'intéresse également, et même serait-on tenté de dire prioritairement, aux différents *modes* d'actualisation de ces cadres. Pour lui, les cadres sont des modèles toujours susceptibles d'être *transformés* soit de manière explicite dans des *modalisations*, soit de façon collusoire dans des *fabrications*. De fait, le concept de transformation nous a permis de penser uniment l'uniformisation des modes de dire et de faire et la permanence des conflits ou pour le dire dans les termes de G. Deleuze<sup>1230</sup>, de comprendre comment en contexte « la répétition » (les institutions partagées du sens) s'articule à la « différence » (des intentions, des significations<sup>1231</sup>, des « vouloir-dire » différents). Les limites des stratégies politiques des entrepreneurs d'action publique découlent ainsi de la vulnérabilité de leurs fabrications aux transformations du « cadre du développement » opérées par d'autres acteurs. L'intention de cette thèse, autrement dit son hypothèse principale, peut donc s'énoncer ainsi : nous avons cherché à montrer comment le cadre du développement constitue une grammaire commune à partir de laquelle les acteurs génèrent des performances (i.e. des transformations) diverses et parfois contradictoires.

---

<sup>1230</sup> Deleuze (G.), *Différence et répétition*, Paris, PUF, 1997.

<sup>1231</sup> Le sens interne au système de signes ne constitue qu'une des composantes de la signification, avec la référence et l'intention cf. Ducrot (O.), *Op. Cit.*

## La répétition : la grammaire partagée

---

Par Grammaire du Développement, nous entendons un ensemble d'idées, de rôles, de registres d'action qui font système au sens où ils composent une grille d'interprétation et d'évaluation du monde cohérente à même de guider l'action publique. Les croyances cognitives et normatives qui composent cette grammaire se divisent en **normes** qui traitent de questions de procédure (les registres d'action légitime) et en **valeurs** qui exposent les principes qui fondent l'action (les normes constituant des prescriptions procédurales qui guident l'acteur dans la poursuite d'un objectif socialement défini comme désirable). Les valeurs inscrivent l'action publique sur un « horizon de justice »<sup>1232</sup> : elles décrivent non des réalités observables et vérifiables mais des principes transcendants que l'action doit viser. Ainsi, le partenariat élu/expert/administration/société civile constitue une *norme*, c'est-à-dire une procédure qu'il *faut* suivre pour atteindre des objectifs socialement définis comme désirables (des *valeurs* ou des *motifs*) : le développement local<sup>1233</sup> (d'un pays, d'un quartier, etc.) et la valorisation/construction d'une identité territoriale.

Comme nous l'avons vu, cette grammaire d'action publique est née en France<sup>1234</sup> à partir des années 70, chez les théoriciens de l'Aménagement (universitaires, experts de l'Etat central employés par la DATAR) qui ont formalisé à partir de l'observation de certaines expériences un modèle de développement local qui associe *participation*, *proximité* et *projet d'action*. Cette modélisation a servi, via la médiation de la DATAR, de base cognitive et normative pour la construction de politiques contractuelles par l'Etat (les contrats de pays dès les années 70 ou, de manière plus récente, la politique de pays ou de quartier) mais également par les collectivités locales (les politiques territoriales menées depuis une dizaine d'années par les régions et les départements). Les services de l'Etat (cf. la figure du préfet ou du sous-préfet « animateur »), les collectivités locales (avec la création de « missions territoires » dans de nombreux Conseils généraux et régionaux) et les nouveaux professionnels de l'animation

<sup>1232</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*

<sup>1233</sup> Comme la plupart des valeurs, celle-ci est très floue et donne lieu à des interprétations très variées selon le contexte.

<sup>1234</sup> Le modèle associant participation, proximité, projet et contractualisation n'est pas pour autant une spécificité française : on le retrouve à l'œuvre dans de nombreux pays européens (Gaudin (J-P.), *Op. Cit.*) et dans les dispositifs de développement de l'Union Européenne (programme LEADER notamment).

(cabinets d'experts engagés pour encadrer les démarches de diagnostic et de projet, chargés de mission locaux tels les animateurs de pays) ont joué un rôle central dans la diffusion de cette grammaire d'action publique au niveau local<sup>1235</sup>.

Cette grammaire transparait tout particulièrement à la lecture des guides édités par la DATAR ou rédigés par des experts du développement à destination des élus et des acteurs sociaux afin de les aider dans la construction d'une démarche de projet. C'est d'ailleurs à partir de l'étude de ces guides que nous avons modélisé<sup>1236</sup> la Grammaire du Développement Territorial (GDT), mobilisant pour ce faire la grille de lecture proposée par L. Boltanski et L. Thévenot dans « *De la justification* »<sup>1237</sup>. Cette grille de lecture fournit un modèle commun applicable à tout système normatif qui, au nom de la poursuite d'un bien commun, fait peser un certain nombre de contraintes sur la mise en forme d'une action afin qu'elle apparaisse comme légitime. Chacun de ces systèmes, nous disent en substance L. Boltanski et L. Thévenot, repose sur une série de classifications et de catégories qui exposent la structure formelle des relations sociales légitimes, chaque grammaire définissant des répertoires de rôle (« le répertoire des sujets »), de dispositifs (« le répertoire des objets et de dispositifs »), d'actions et de relations (« les relations naturelles entre les êtres »). Ces catégories cognitives, au sens où elles permettent aux individus de reconnaître le type de situation dans lequel ils sont engagés (chaque grammaire fournit ainsi une « forme de l'évidence »), établissent également un *ordre* dans l'interaction : les actes, les hommes et les choses sont hiérarchisés en fonction de leur contribution au bien commun, mesurée à l'aide d'un « principe supérieur commun ». Elles permettent ainsi de distinguer les « grands » des « petits », la légitimité des « grands » découlant de leur capacité à faire des sacrifices (« formule d'investissement ») pour contribuer au bonheur des « petits » (« rapport de grandeur »). Pour prouver leur grandeur, les êtres s'appuient non seulement sur des discours mais également sur les « dispositifs » qui constituent autant « d'épreuves » au cours desquelles un jugement (« mode d'expression du jugement ») est porté sur la qualité des êtres. Les grammaires s'appuient également sur l'exposition d'un modèle idéal de société (« la figure harmonieuse de l'ordre naturel ») ainsi que celle d'un modèle repoussoir (« la déchéance de la cité »). Enfin, l'ensemble de cette structure formelle de relation est légitimé par *naturalisation*<sup>1238</sup> : ces

<sup>1235</sup> Douillet (A-C.), *Op. Cit.*

<sup>1236</sup> Rappelons ici qu'un modèle n'est pas la réalité mais une représentation simplifiée de celle-ci destinée à faciliter le travail analytique.

<sup>1237</sup> Boltanski (L.), Thévenot (L.), *Op. Cit.*

<sup>1238</sup> Douglas (M.), *Op. Cit.*

grammaires ne se présentent pas comme de simples conventions sociales, fruits d'un accord intersubjectif inscrit dans « l'ici et maintenant » de la négociation, mais comme des « institutions »<sup>1239</sup>, c'est-à-dire des catégories « naturelles », valables « en toute généralité ». Ainsi, chaque grammaire sociale s'appuie sur une anthropologie (une définition de la « nature » humaine) qui met en avant la commune capacité des hommes à s'élever vers le bien commun en suivant une pente qui leur serait « naturelle ».

Dans la Grammaire du Développement, le principe supérieur commun qui permet de juger et de comparer les actes, les hommes et les dispositifs selon leur contribution au bien commun est *l'animation*, i.e. la capacité à susciter la participation et le débat autour d'un projet transversal sur un territoire (un pays, un quartier, une Communauté de communes, etc.). Le grand se caractérise ici par sa capacité à *s'engager* dans une démarche de *projet* où il *implique des partenaires* entre lesquels il crée des *échanges* ; le grand fait le pont entre des zones de *compétences*, des *intérêts* et des valeurs *hétérogènes* sur et en dehors du territoire ; il est *curieux, ouvert* aux autres et au changement, ce qui implique qu'il doit renoncer à toute forme de conviction définitivement ancrée ainsi qu'à l'exercice de l'autorité (« formule d'investissement »). Est, *a contrario*, petit dans cette grammaire celui qui reste *passif, refuse le débat* ou *manque d'ouverture*, de *tolérance* pour les idées et les intérêts des autres. Cependant, le grand contribue au bien commun et à l'élévation des petits en intégrant les plus petits que lui dans le dialogue partenarial, en les écoutant, en les *faisant participer* à l'élaboration du projet (« rapport de grandeur »). De fait, un homme, un groupe, n'existent que dans la mesure où ils sont associés au partenariat, *reconnus comme partenaires* (« forme de l'évidence »).

Dans cette grammaire, les rapports légitimes entre les êtres s'inscrivent dans une logique réticulaire de *partenariat* : il s'agit d'établir des *relations de confiance*, de *coordonner des compétences*, de *construire un consensus* pour agir ensemble. La grammaire dessine également un répertoire des partenaires engagés dans la réflexion sur le projet qui inclut à la fois des *animateurs professionnels* (tels les animateurs de pays), des *experts*, des *élus locaux* (qui jouent moins un rôle de représentant de la collectivité que d'*animateur* de l'action), des *représentants de l'administration* et des *partenaires extérieurs* (région, département), ainsi que des *personnes-ressources*, i.e. des *acteurs locaux* qui relaient les attentes et les compétences des *forces vives* (les groupes socioéconomiques). C'est la capacité

---

<sup>1239</sup> *Ibid.*

à contribuer à l'émergence du projet et à *enrichir le débat* qui légitime l'association des différents partenaires (« mode d'expression du jugement ») : l'expert ou l'universitaire apportant une *compétence* technique spécifique sur un sujet précis, l'institution extérieure des *moyens financiers*, l'acteur local une *connaissance des réalités du terrain*, etc. A ce répertoire des sujets s'ajoute un répertoire, en pleine expansion, d'objets et de dispositifs qui encadrent le débat social tels les *Conseils de Développement* ou les *Conseils de Quartier* et signifient l'engagement réciproque des partenaires (tels les *chartes* et autres *contrats*). Cependant, quelle que soit la qualité des dispositifs, le partenariat est toujours menacé, dans cette grammaire, par tout ce qui pourrait le *rigidifier* (le *repli sur soi* communautaire ou identitaire, l'entrée dans une *logique de gestion* plutôt que de projet, etc.) empêchant l'intégration de nouvelles informations et de nouveaux partenaires (« déchéance de la cité ») et donc l'émergence d'un *nouveau projet*, après une *évaluation* et un *bilan* participatif (« épreuve modèle »). De plus, la Grammaire du Développement appuie son universalité ou sa généralité sur la *capacité naturelle des hommes à interagir, à dialoguer, à établir des compromis, à négocier* (« dignité des personnes ») : en ce sens, elle est une idéologie du consensus (au sens où elle encourage et légitime la « composition »<sup>1240</sup> de consensus). La figure qu'elle propose comme modèle est celle d'une *démocratie délibérative* de type habermassien, alternative à la démocratie représentative, qui permettrait de réduire l'écart entre « la société telle qu'elle est et la société que construiraient les citoyens s'ils pouvaient débattre sans entraves des mesures à prendre pour la réformer »<sup>1241</sup> et qui se développerait dans des espaces de *proximité* (les *territoires*) habilitant la rencontre d'acteurs connectés à des *réseaux* et des flux (sociaux, économiques, scientifiques etc.) qui les dépassent afin de créer des *synergies* nouvelles (le territoire apparaît alors comme un espace d'interconnexion).

Ce cadre grammatical sert de *modèle* à toutes les entreprises de mobilisation que nous avons observées. Ainsi, dans chaque site, les entrepreneurs de l'action publique se saisissent, avec l'aide d'experts, de « l'oriflamme public »<sup>1242</sup> du *développement du territoire* et de la grammaire connexionniste qui est institutionnellement attachée à ce motif public. La Grammaire du Développement permet de générer des visions communalisantes qui articulent sentiment d'appartenance et désir de changement. Ainsi, les représentations et récits produits localement à l'aide de la grammaire générale insistent à la fois sur les particularités

<sup>1240</sup> Boudon (R.), Bourricaud (F.), *Op. Cit.*, 1982, pp. 113-114.

<sup>1241</sup> Boudon (R.), *Op. Cit.*, 1986.

<sup>1242</sup> Strauss (A.), *Op. Cit.*, 1992.

(culturelle, économique, sociale, etc.) du territoire, i.e. ce qui simultanément le distingue de son environnement et ce qui rapproche ses habitants (*communalisation*), et sur la nécessité de voir ce territoire s'ouvrir, sans perdre sa spécificité mais au contraire en la valorisant, aux espaces qui l'entourent et à la modernité, *accéder* aux réseaux (d'information, d'expertise, etc.), se *connecter* aux flux (commerciaux, touristiques). La GDT permet ainsi de définir *ex nihilo* (ou de « transformer », au sens goffmanien, un sentiment d'appartenance pré-existant en) une identité locale d'un nouveau type, « ouverte sur le monde » et tournée vers l'action collective. Ces visions communalisantes servent d'appui symbolique, de justification à une démarche d'intégration des intérêts et des valeurs dans une arène « participative » où se définit une action collective commune : le territoire est grammaticalement saisi et construit comme un espace où se croisent des réseaux socioéconomiques porteurs d'intérêts et de valeurs qu'il faut connecter autour du sentiment d'appartenance commun, autour de l'identification au territoire afin de construire un projet local. De fait, les visions communalisantes définissent et légitiment les frontières géographiques d'une « sociation » (i.e. un compromis ou une coordination) des intérêts et des valeurs des groupes sociaux, des élus, des administratifs autour d'une cause publique légitime : le développement du territoire.



## Les différences : les transformations du cadre

---

Cependant, si le cadre du développement sert de modèle commun à toutes les performances observées, créant des similitudes entre elles, celles-ci n'en constituent pas moins à chaque fois des transformations singulières d'une grammaire commune. Nous avons longuement insisté sur le caractère fabriqué de ces transformations : les objectifs poursuivis par les entrepreneurs de la mobilisation renvoient non seulement à l'action publique mais également, sans que cela soit publiquement explicité, à des objectifs renvoyant à la lutte politique. Pour autant, chacune de ces fabrications poursuit des objectifs particuliers en contexte, s'inscrivant ainsi dans des intentions localisées : volontés concurrentes de renouveler et de renforcer un leadership traditionnel par l'actualisation du cadre nouveau en Médoc, construction d'un leadership *ex nihilo* en Haute-Saintonge, régulation de la contestation de l'ordre politique en Pays Basque.

Le cadre du développement apparaît comme une « structure d'opportunité cognitive et normative »<sup>1243</sup> publiquement disponible que les entrepreneurs de l'action publique saisissent en tant que modèle pour construire un échange politique consensuel qui leur soit profitable. Cependant, observer l'émergence au niveau local de « gouvernement(s) du compromis »<sup>1244</sup>, animés par des médiateurs qui s'appuient sur des procédures délibératives institutionnalisées et des réseaux partenariaux pour construire de nouvelles sources de pouvoir et de légitimité, ne doit pas nous empêcher de cerner les limites de ce nouveau « gouvernement », ou de cette nouvelle « gouvernance ».

De fait, ces fabrications apparaissent particulièrement vulnérables. D'abord, parce que la perception des opportunités offertes par la structure cognitive et normative du cadre primaire<sup>1245</sup> est très inégale : elle varie profondément en fonction des positions et dispositions des acteurs. Ainsi, du point de vue des viticulteurs médocains, les perspectives de médiation (vers l'expertise et les financements publics) et d'identification à un territoire offertes par le cadre apparaissent peu pertinentes face à une mobilisation sectorielle nationale (identification

---

<sup>1243</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*, 2001, p. 121.

<sup>1244</sup> Nay (O.), Smith (A.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

<sup>1245</sup> Un cadre primaire est un cadre non transformé (ici le cadre du développement décrit en première partie) Cf. Goffman (E.), *Op. Cit.*, 1991.

professionnelle et verticale) visant la modification de la loi Evin. Ensuite, parce que certains acteurs intéressés par le cadre s'en servent comme modèle pour leurs propres transformations, transformations qui peuvent se révéler partiellement ou totalement incompatibles avec les projets de régulation et de contrôle de la lutte politique que portent les entrepreneurs de l'action publique.

L'attention portée au cours de cette recherche à la réception<sup>1246</sup> des fabrications des entrepreneurs de l'action publique nous a ainsi permis d'identifier des formes d'indifférence, de rejet ou encore de transformations (modalisations ou fabrications) concurrentes du cadre partenarial. Ces entreprises de contrôle de la compétition et de l'échange politique que constituent les fabrications sont, du fait des différentes perspectives que les acteurs développent sur le cadre en fonction de leurs *positions* et *dispositions*, susceptibles, comme toute entreprise humaine, soit d'échouer dans leurs objectifs même de pacification (relance d'une concurrence politique nouvelle, échec de mobilisation, relance de la contestation), soit de générer des effets imprévus (comme la mobilisation du secteur de l'économie solidaire en Médoc).

*In fine*, la focalisation qui a été proposée sur les performances au cours desquelles le cadre est transformé, déplace le questionnement devenu classique sur le « cognitif » dans l'action publique. Plutôt que de simplement nous intéresser à la production des schèmes idéels qu'ils soient modélisés sous la forme de « référentiels » ou encore de « récits d'action publique » (*policy narrative*), nous avons interrogé la capacité de ces schèmes à servir de modèles à de multiples transformations. Du coup, les cadres cognitifs et normatifs de l'action publique apparaissent moins comme les « causes » de l'action que comme des ressources cognitives, à la fois contraignantes et habilitantes<sup>1247</sup>, actualisées *dans* l'action<sup>1248</sup> afin de manifester publiquement et en toute généralité sa validité et sa crédibilité. L'explication de l'action n'est plus alors à chercher dans le cadre mais dans la situation des acteurs sociaux qui le mobilisent pour mettre en forme leurs conduites et leurs revendications. Nous avons ainsi observé une « culture<sup>1249</sup> en action »<sup>1250</sup> : c'est-à-dire non seulement des symboles mais des stratégies et des conflits. De fait, la multiplicité et la concurrence des transformations

<sup>1246</sup> Bouilloud (J-P.), *Op. Cit.* ; Yanow (D.), *Op. Cit.*

<sup>1247</sup> Giddens (A.), *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987.

<sup>1248</sup> Trom (D.), *Op. Cit.*

<sup>1249</sup> On entend ici par culture non ce qui détermine l'action, mais une boîte à outils, un stock de connaissances et de recettes à la disposition des acteurs.

<sup>1250</sup> Swilder (A.), « Culture in action : symbols and strategies », *American Journal of Sociology*, vol. 51, n°2, 1986, pp. 237-286.

produites dans un même contexte indiquent la large mise à disposition d'une *compétence* (une connaissance de la grammaire de l'action publique) sur la base de laquelle les thèmes du « développement » et du « territoire » entrent dans le jeu de la conflictualité sociale. Le concept de *transformation* nous aura donc permis en interrogeant, en dehors de tout schéma déterministe, les rapports entre cognition et action, de mieux cerner les liens tissés localement entre action publique de développement (*policy*) et lutte politico-sociale (*politics*).

<b>TABLE DES CARTES ET TABLEAUX</b>
-------------------------------------

**Tableau 1**

Présentation du corpus bibliographique (corpus restreint)..... 79

**Tableau 2**

Présentation du corpus bibliographique (corpus élargi).....80

**Tableau 3**

Présentation de la Grammaire du Développement Territorial..... 200

**Tableau 4**

Tableau comparatif des ordres de justification..... 246

**Carte 1**

Carte et situation du Médoc..... 276

**Schéma 1**

L'analogie du réseau dans la Grammaire du Développement Territorial..... 295

**Carte 2**

Carte et situation du Pays de Haute-Saintonge..... 325

**Carte 3**

Carte du Pays Basque..... 349

**Encadré 1**

Présentation de la scène politique en Pays Basque..... 356

## BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie comporte plusieurs entrées. La première offre une liste alphabétique exhaustive des références analytiques citées dans le texte (Partie 1). La seconde regroupe certaines de ces références par thèmes, sans pour autant reprendre l'ensemble des ouvrages cités (Partie 2). Il s'agit simplement de jeter un éclairage bibliographique sur les aspects les plus saillants de la recherche et d'améliorer ainsi la lisibilité de la bibliographie dans son ensemble. La dernière entrée concerne les ouvrages experts mais également scientifiques et philosophiques auxquels les auteurs des guides d'action empruntent des concepts, les faisant ainsi passer de l'analytique au normatif (Partie 3). Ces ouvrages sont cités en tant que « sources » dans cette thèse (cf. chapitre introductif de la première partie).

### Table des matières de la bibliographie

<b>PARTIE 1</b>	
<b>CLASSEMENT ALPHABÉTIQUE</b>	<b>460</b>
<b>PARTIE 2</b>	
<b>ENTRÉES THÉMATIQUES</b>	<b>480</b>
1. Epistémologie : pragmatique du langage et de l'action.	480
2. Méthodologie : analyse de contenu (ARO) et entretiens	482
3. Grammaires et répertoires d'action	483
4. Théories de l'action collective : mobilisations et action publique	485
A/ Analyse de cadre (Frame analysis)	485
B/ Analyse des récits d'action publique (policy narratives) et des coalitions de cause (advocacy coalitions)	487
C/ Analyse des référentiels des politiques publiques	488
D/ Analyse des réseaux d'action publique (policy networks)	489
E/ Analyse de la construction de l'agenda (agenda building) des politiques publiques	490
F/ La sociologie des organisations	490
5. Leadership et échange politique	491
6. Territoires, pouvoirs locaux et action publique de développement	492
7. Informations sur les sites	496
<b>PARTIE 3</b>	
<b>SOURCES</b>	<b>498</b>

## Partie 1

### Classement alphabétique

---

**Abèles (M.),** « Anthropologie des espaces politiques français » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 38, n°5, 1988, pp. 807-817.

**Abèles (M.),** *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989.

**Ansart (P.),** *Les sociologies contemporaines*, Paris, Seuil, 1990.

**Anscombe (G.E.M.),** *L'intention*, Paris, Gallimard, 2002.

**Austin (J.L.),** *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, 1970.

**Axelrod (R.),** *Comment réussir dans un monde d'égoïstes : théorie du comportement coopératif*, Paris, Editions Odile Jacob, 1996.

**Badie (B.),** *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.

**Balandier (G.),** *Anthropologie politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.

**Baldersheim (H.), Daloz (J-P),** *Political leadership in a global age : the experiences of France and Norway*, Aldershot, Ashgate, 2003.

**Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.),** dir., *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998.

**Balme (R.), Faure (A.) et Mabileau (A.),** dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

**Baraize (F.),** « La notion de secteur est-elle encore centrale? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur » in *Pôle Sud*, vol. 4, 1996, pp. 107-122.

**Baraize (F.), Négrier (E.),** dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

**Barthes (R.),** *Mythologies*, Paris, Seuil, 1957.

**Barthes (R.), Booth (W.C.), Hamon (P.), Kayser (W.),** *Poétique du récit*, Paris, Seuil, 1977.

**Bateson (G.),** *Vers une écologie de l'esprit*, Paris, Seuil, 1977.

**Bélanger (A.J.),** *Framework for a political sociology*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

**Bell (D.),** *The end of ideology. On the exhaustion of political ideas in the fifties*, New York, The Free Press, 1960.

**Benford (R.),** « An insider's critique of the social movement framing perspective » in *Sociological Inquiry*, vol. 67, 1997, pp. 409-430.

- Benford (R.), Hunt (S.),** « Cadres en conflit, mouvements sociaux et problèmes sociaux », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2001, pp. 163-194.
- Benford (R.), Snow (D.),** « Ideology, frame resonance, and participant mobilization » in Klandermans (B.) Kriesi (H.), Tarrow (S.), *From structure to action : comparing social movement research across cultures*, Greenwich, JAI Press, 1988, pp. 197-217.
- Berger (P.),** *Invitation to sociology : a humanistic perspective*, Harmondsworth, Penguin Books, 1981.
- Berger (P.), Luckmann (T.),** *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996.
- Bernoux (P.),** *La sociologie des organisations : initiation*, Paris, Seuil, 1985.
- Berrivin (R.), Musselin (C.),** « Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : les cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur » in *Sociologie du Travail*, n° 4, 1996, pp. 575-596.
- Berthelot (J-M.),** dir., *La sociologie française contemporaine*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- Besley (C.), Grossetti (M.), Tautelle (F.), Salle (D.), Guillaume (R.), Dajenac (M.),** *La construction des politiques locales*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Bezes (P.),** « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) » in *Revue Française de Science politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 307-332.
- Biarez (S.),** « Incertitude et caractère composite des gouvernements locaux en Europe » in Balme (R.), Faure (A.) et Mabileau (A.), dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Biarez (S.), Nevers (J-Y.),** dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993
- Bidart (P.),** dir., *La nouvelle société basque (rupture et changements)*, Paris, L'Harmattan, 1990.
- Bidart (P.),** dir., *Le Pays Basque et l'Europe*, Saint-Etienne de Baïgorry, Izpegi, 1994.
- Bidart (P.),** dir., *Société, politique, culture en Pays Basque*, Bayonne, Elkar, 1996.
- Bidart (P.),** *La singularité basque*, Paris, PUF, 2001.
- Blanchet (A.),** dir., *L'entretien dans les sciences sociales*, Paris, Bordas, 1985.

- Blanchet (P.)**, *La pragmatique : d'Austin à Goffman*, Paris, Editions Bertrand-Lacoste, 1995.
- Blumer (H.)**, *Symbolic interactionism : perspective and method*, Berkeley, University of California Press, 1969.
- Boltanski (L.)**, *L'amour et la justice comme compétences : trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Editions Métailié, 1990.
- Boltanski (L.)**, **Chiappello (E.)**, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Boltanski (L.)**, **Thévenot (L.)**, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- Borraz (O.)**, « Le changement dans le mode de gouvernement des villes » in Biarez (S.), Nevers (J-Y.), dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 319-337.
- Borraz (O.)**, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique » in Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 79-110.
- Boudon (R.)**, *Effets pervers et ordre social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979.
- Boudon (R.)**, *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986.
- Boudon (R.)**, *L'art de se persuader*, Paris, Fayard, 1989.
- Boudon (R.)**, *Etude sur les sociologues classiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.
- Boudon (R.)**, *Etude sur les sociologues classiques II*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- Boudon (R.)**, *Raison, bonnes raisons*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.
- Boudon (R.)**, **Bourricaud (F.)**, *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.
- Bouilloud (J-P.)**, *Sociologie et société, Epistémologie de la réception*, Paris, Presses Universitaire de France, 1997.
- Bourdieu (P.)**, « L'identité et la représentation : éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°35, 1980, pp. 63-72.
- Bourdieu (P.)**, *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.
- Bourdieu (P.)**, *Questions de sociologie*, Paris, Editions de Minuit, 1984.
- Bourdieu (P.)**, *Choses dites*, Paris, Editions de Minuit, 1987.
- Bourdieu (P.)**, *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.
- Bourdieu (P.)**, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.



- Bourjol (M.)**, *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- Bourjol (M.)**, « La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité », in *Flux*, vol. 20, 1995.
- Braud (P.)**, *Sociologie politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994.
- Bressers (H.), O'Toole (I.J.), Richardson (J.)**, eds., *Environmental politics : networks for water policy*, London, Frank Cass, 1994.
- Breton (P.)**, *La parole manipulée*, Paris, La Découverte, 2000.
- Briquet (J-L.)**, « Les pratiques politiques officieuses : clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du sud » in *Genèses*, vol. 20, 1995, pp. 73-94.
- Burns (J.)**, *Leadership*, New York, Harper and Row, 1975.
- Burns (J.)**, *Transforming leadership : a new pursuit of happiness*, New York, Grove Press, 2003.
- Burns (T.), Flam (H.)**, *The shaping of social organization : social rule system theory with application*, London, Sage, 1987.
- Caillé (A.)**, *Critique de la raison utilitaire : manifeste du MAUSS*, Paris, La Découverte, 2003.
- Callon (M.)**, « Eléments pour une sociologie de la traduction » in *L'Année Sociologique*, 1986, pp. 169-208.
- Callon (M.), Latour (B.)**, dir., *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 1991.
- Cardon (D.), Heurtin (J-P.), Lemieux (C.)**, « Parler en public » in *Politix*, n°31, 1995, pp. 5-19.
- Cardon (D.), Heurtin (J-P.), Lemieux (C.)**, « Vertus et limites de la prise de parole : un entretien avec Albert Hirschman », in *Politix*, n°31, 1995, pp. 20-29.
- Cassan (P.)**, *Le pouvoir français et la question basque (1981-1993)*, Toulouse, G.R.H.I., 1996.
- Castells (M.), Godard (F.)**, *Monopolville : l'entreprise, l'Etat, l'urbain*, Paris, Mouton, 1974.
- Cefaï (D.)**, « Les cadres de l'action collective : définitions et problèmes » in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001, pp. 51-98.

- Cefaï (D.), Trom (D.),** *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'École de Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001.
- Charvolin (F.),** *L'invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.
- Chaty (L.),** *L'administration face au changement*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Chaussier (J-D.),** *Identité nationale et identités locales : le projet de création d'un département en Pays Basque*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP-Bordeaux, 1989.
- Chaussier (J-D.),** « Identité nationale et identités locales. Contrôle et gestion des différences : le projet de création d'un département Pays Basque » in Bidart (P.), *Régions, nations, états*, Paris, Publisud, 1991, pp. 141-160.
- Chaussier (J-D.),** « Entre identique et différent. Timide application pour le Pays basque », in Bidart (P.), dir., *Le Pays Basque et l'Europe*, Saint-Etienne de Baïgorry, Izpegi, 1994, pp. 21-30.
- Chaussier (J-D.),** *Quel territoire pour le Pays basque ? Les cartes de l'identité*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Chevalier (G.),** « Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif » in *Revue Française de Sociologie*, vol. 31, n°3, 1990, pp. 421-438.
- Chomsky (N.),** *Le langage et la pensée*, Paris, Editions Payot et Rivages, 2001.
- Cicourel (A.V.),** *Le raisonnement médical : une approche socio-cognitive*, Paris, Seuil, 2002.
- Claeys (P.), Frognier (A.),** *L'échange politique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.
- Cobb (R.), Ross (J-K.), Ross (M.C.),** « Agenda building as a comparative political process », in *American Political Science Review*, vol. LXX, 1976, pp. 126-138.
- Colas (D.),** *Sociologie politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.
- Cole (A.), John (P.),** « Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande-Bretagne » in Le Galès (P.), Thatcher (M.), dir., *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 211-227.
- Combelle (F.),** *L'initiative LEADER dans le Cantal : action publique européenne, leadership politique et légitimité*, Bordeaux, mémoire de DEA, CERVL, 1998.
- Commaille (J.), Jobert (B.),** dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.
- Corcuff (P.), Lafaye (C.),** « Du fonctionnalisme au constructivisme : une relecture critique du pouvoir périphérique » in *Politix*, n° 7-8, 1989, pp. 35-45.

- Courpasson (M.),** *L'action contrainte : organisations libérales et domination*, Paris, PUF, 2000.
- Crozier (M.),** *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.
- Crozier (M.),** *Comment réformer l'Etat ? Rapport au ministre de la Fonction publique*, Paris, La Documentation française, 1988.
- Crozier (M.), Friedberg (E.),** *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- Crozier (M.), Thoenig (J-C.),** « La régulation des systèmes organisés complexes », in *Revue française de Sociologie*, n°1, 1975.
- Dahl (R.),** *Who governs ?*, New Heaven, Yale University Press, 1961.
- Debarabieux (B.), Poisat (J.),** « La rhétorique des artefacts territoriaux » in Gerbaux (F.), dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Editions de L'Aube, 1999, pp. 35-52.
- Dedieu (O.), Genieys (W.),** « Le développement local face à l'Europe : l'invention du Pays Cathare », in *Sciences de la Société*, n°45, 1998, pp. 103-117.
- De Fornel (M.), Quéré (L.),** *La logique des situations : nouveaux regards sur l'écologie des activités sociales*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1999.
- Deleuze (G.),** *Logique du sens*, Paris, Editions de Minuit, 1969.
- De Luze (H.),** *L'ethnométhodologie*, Paris, Economica, 1997.
- De Maillard (J.),** *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, Bordeaux, Thèse de doctorat en Science Politique, CERVL, 2000.
- De Maillard (J.),** « Le partenariat en représentation : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », in *Politiques et Management public*, vol. 18, n°3, 2000, pp. 21-41.
- Dennett (D.),** *La stratégie de l'interprète : le sens commun et l'univers quotidien*, Paris, Gallimard, 1990.
- Dennett (D.),** *Kinds of minds : towards an understanding of consciousness*, London, Phoenix, 1996.
- De Queiroz (JM.), Ziolkowski (M.),** *L'interactionnisme symbolique*, Rennes, PUR, 1997.
- Descombes (V.),** « Science sociale, science pragmatique », in *Critique*, n°529-530, 1991, pp. 419-426.
- Descombes (V.),** *La denrée mentale*, Paris, Editions de Minuit, 1995.
- Descombes (V.),** *Les institutions du sens*, Paris, Editions de Minuit, 1996.
- Diani (M.),** « Linking mobilization frames and political opportunities : insights from regional populism in Italy » in *American sociological review*, vol. 61, 1996, pp. 1053-1069.

- Dimaggio (P.), Powell (W.),** *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Dodier (N.),** « Les appuis conventionnels de l'action : éléments de pragmatique sociologique » in *Réseaux*, n° 62, 1993.
- Dosse (F.),** *L'empire du sens : l'humanisation des sciences humaines*, Paris, La Découverte, 1997.
- Douglas (M.),** *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999.
- Douillet (A-C),** *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*, Thèse de doctorat de Science politique, ENS Cachan, 2001.
- Douillet (A-C),** « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n°4, 2003.
- Dryzek (J.S.),** « Policy analysis and planning : from science to argument » in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 219-232.
- Dubet (F.), Touraine, (A.),** *Le pays contre l'Etat : lutttes occitanes*, Paris, Seuil, 1991.
- Dubois (J.),** *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Ducrot (O.),** « Le sens », in Michaud (Y.), dir., *Le cerveau, le langage, le sens*, Paris, Odile Jacob, 2002, pp. 271-285.
- Ducrot (O.), Schaeffer (J-M.),** dir., *Nouveau dictionnaire encyclopédique des sciences du langage*, Paris, Seuil, 1995.
- Duran (P.),** « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse de politiques publiques », in *L'Année Sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 227-262.
- Duran (P.),** *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.
- Duran (P.), Thoenig (J-C.),** « L'Etat et la gestion publique territoriale » in *Revue Française de Science politique*, vol. 4, 1996.
- Durand (G.),** *L'imagination symbolique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- Edelman (M.),** *Political langage*, New York, Academic Press, 1977.
- Elias (N.),** *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985.
- Elias (N.),** *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1991.
- Elias (N.),** *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991.
- Engels (F.), Marx (K.),** *L'idéologie allemande*, Paris, Editions Sociales, 1972.

- Faure (A.),** *Le village et la politique, essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Faure (A.),** « Les affaires locales entre référentiel et rhétorique » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 69-83.
- Faure (A.),** « Les apprentissages du métier d'élu local » in *Pôle Sud*, n° 7, 1997, pp. 72-79.
- Faure (A.),** « Territorialisation de l'action publique et subsidiarité » in *Les cahiers de l'Institut de la décentralisation*, vol. 2, 1999.
- Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.),** dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Faure (A.), Smith (A.),** « L'évaluation, objet de savoir et enjeu de pouvoir : le cas des politiques publiques locales », in *Sciences de la Société*, n° 32, 1994, pp. 101-112.
- Favret-Saada (J.),** *Les mots, la mort, les sorts*, Paris, Gallimard, 1977.
- Ferret (J.),** « Le néo-occitanisme dans les représentations territoriales des élites méridionales », in *Pôle Sud*, n° 7, 1997.
- Festinger (L.),** *A theory of cognitive dissonance*, Stanford, Stanford University Press, 1957.
- Field (D.),** « Critique of a classical paper : C.W. Mills, Situated action and vocabularies of motive », in *Medical Sociology News*, Vol. 25, n°3, 1999, source : < <http://medsocbsa.swan.ac.uk/MSN/MSN993F/MSNN993critiq.htm> >.
- Fischer (F.),** « Policy discourse and the politics of Washington Think Tanks », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 21-41.
- Fischer (F.), Forester (J.),** dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993.
- Fischer (K.),** « Locating frames in the discursive universe », Source : *Sociological Research Online*, 1997, < [www.socresonline.org.uk/2/3/4.html](http://www.socresonline.org.uk/2/3/4.html) >.
- Fontaine (J.),** « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées » in François (B.), Neveu (E.), *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1989, pp. 285-305.
- Fournis (Y.), Kernalaguenn (T.),** « Les idéologies du territoire en Bretagne (1972-1984) : les mouvements culturels et écologistes face aux institutions régionales », communication pour le colloque « Les idéologies de politiques territoriales », IEP de Rennes, 2004.

- Fradin (B.), Quéré (L.), Widmer (J.),** *L'enquête sur les catégories : de Durkheim à Sacks*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°5), 1994.
- François (B.), Neveu (E.),** *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1989.
- Friedberg (E.),** *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997.
- Gadamer (H-G.),** *Vérité et méthode : les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, Paris, Seuil, 1996.
- Gamson (W.A.),** *Talking Politics*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1992.
- Gamson (W.A.),** « Le legs de Goffman à la sociologie politique » in *Politix*, n°3-4, 1988, pp.71-80.
- Gamson (W.A.), Meyer (D.S.),** « The framing of political opportunity » in McAdam (D.), Mc Carthy (J.D.), Zald (M.), eds., *Comparative perspectives on social movements : political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1996, pp. 275-290.
- Garfinkel (H.),** *Studies in ethnomethodology*, New jersey, Prentice Hall, 1967.
- Garraud (P.),** « La mobilisation politique en France : décisions controversées et mouvements protestataires », in Mabileau (A.), Moyser (G.) Geraint, (P.), Quantin (P.), *Les citoyens et la politique locale : comment participent les britanniques et les français*, Paris, Pedone, 1984, pp. 107-123.
- Garraud (P.),** « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », in *L'Année Sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 17-41.
- Gaudin (J-P.),** *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- Gaudin (J-P.),** dir., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Gaudin (J-P.),** *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Gaxie (D.),** dir., *Luttes d'institution : Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, l'Harmattan, 1998.
- Gaxie (D.),** *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 2000.
- Geertz (C.),** « Ideology as a cultural system » in Apter (D.), ed., *Ideology and discontent*, Glencoe, The Free Press, 1964.
- Geertz (C.),** *Savoir local, savoir global : les lieux du savoir*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

- Genieys (W.),** « Le territoire imaginaire du Pays Cathare : nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », in *Pôle Sud*, n°7, 1997, pp. 118-131.
- Genieys (W.),** « Le développement local face à l'Etat : la genèse du Pays Cathare » in Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 365-381.
- Genieys (W.), Smith (A.), Baraize (F.), Faure (A.), Négrier (E.),** « Le pouvoir local en débat : pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire » in *Pôle Sud*, n°13, 2000, pp. 3-19.
- Gerbaux (F.),** dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Editions de L'Aube, 1999.
- Gerbaux (F.), Paillet (A.),** « Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales » in Gerbaux (F.), dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Editions de L'Aube, 1999, pp. 109-137.
- Ghitti (J-M.),** *La parole et le lieu : topique de l'inspiration*, Paris, Editions de Minuit, 1998.
- Giddens (A.),** *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1997.
- Girardet (R.),** *Mythes et mythologies politiques*, Paris, Seuil, 1986.
- Godbout (J.),** *L'idée de pays*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 1998.
- Goffman (E.),** *La mise en scène de la vie quotidienne (T.1 : La présentation de soi)*, Paris, Ed. de Minuit, 1973.
- Goffman (E.),** *Les rites d'interaction*, Paris, Editions de Minuit, 1974.
- Goffman (E.),** *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de Minuit, 1975.
- Goffman (E.),** *Façons de parler*, Paris, Editions de Minuit, 1987.
- Goffman (E.),** *Les cadres de l'expérience*, Paris, Editions de Minuit, 1991.
- Goodin (E.),** dir., *The theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Gracian (B.),** *L'homme de cour*, Paris, Editions Mille et Une Nuits, 1997.
- Grémion (C.),** *Le pouvoir périphérique*, Paris, le Seuil, 1976.
- Guérin (C.),** *Légitimation des leaderships urbains et représentation de réussite : définitions de la grandeur mayorale : inventaires et actualisations*, Thèse de doctorat en Science Politique, Bordeaux, 1998.
- Gumperz (J.J.),** *Sociolinguistique interactionnelle : une approche interprétative*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Habermas (J.),** *Connaissance et intérêt*, Paris, Gallimard, 1976.

- Hajer (M.A.),** « Discourse coalitions and the institutionalization of practice », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 43-76.
- Hajer (M.A.),** « A frame in the fields : policy making and the reinvention for politics », Communication pour les "ECPR Joint sessions", Grenoble, 2001.
- Hamel (P.),** « Développement local : une nouvelle culture politique » in Levy (J.), dir., *Géographies du politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 1991, pp. 65-76.
- Harding (A.),** « Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative » in Biarez (S.), Nevers (J-Y.), dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 475-492.
- Hassenteufel (P.),** « Do policy network matter ? » in Le Galès (P.), Thatcher (M.), dir., *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Hirschman (A.),** *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.
- Hirschman (A.),** *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.
- Hirschman (A.),** *Les passions et les intérêts*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.
- Hobbes (T.),** *Le Léviathan*, Paris, Sirey, 1971.
- Honneth (A.),** *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Ed. du Cerf, 2000.
- Huneman (P.), Kulich (E.),** *Introduction à la phénoménologie*, Paris, Armand Colin/Masson, 1997.
- Hunt (S.A.), Benford (R.), Snow (D.),** « Identity fields : framing processes and the social construction of movement identities », in Larana (E.), Johnston (H.), Gusfield (J.), eds., *New social movements : from ideology to identity*, Philadelphia, Temple University Press, 1994, pp. 185-208.
- Hymes (D.H.),** *Vers la compétence de communication*, Paris, les Editions Didier/Hatier, 1991.
- Itçaiña (X.),** « Le territoire entre ressource et contrainte : économie sociale et économie identitaire en Pays Basque français », Communication au colloque « Les chantiers de l'économie sociale et solidaire », Université de Rennes 2, 2003.
- Itçaiña (X.), Lafore (R.), Sorbets (C.),** *Un monde en quête de reconnaissance : usages de l'économie sociale et solidaire en Aquitaine*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2004.
- Izquierdo (J-M.),** *Le Pays Basque de France*, Paris, L'Harmattan, 2001.



- Jacob (P.),** *L'empirisme logique : ses antécédents, ses critiques*, Paris, Editions de Minuit, 1980.
- Jakobson (R.),** *Essais de linguistique générale : les fondations du langage*, Paris, Editions de Minuit, 1963.
- Jeanneret (J.),** « Territorialisation des savoirs, savoirs territorialisés » in *Politiques et Management public*, vol.2, 1994.
- Judy (H-P.),** *Sciences sociales et démocratie*, Paris, Editions Circé, 1997.
- Jobert (B.),** « Représentations sociales, controverse et débats dans la conduite des politiques publiques » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, 1992, pp. 219-234.
- Jobert (B.),** « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 13-24.
- Jobert (B.), Muller (P.),** *L'Etat en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- Jodelet (D.),** dir., *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- Jodelet (D.),** « Représentations sociales : un domaine en expansion », in Jodelet (D.), dir., *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 13-24.
- Johnson (M.), Lakoff (G.),** *Metaphors we live by*, Chicago, the University of Chicago Press, 1980.
- Joas (H.),** *Pragmatism and social theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.
- Joas (H.),** *La créativité de l'agir*, Paris, Editions du Cerf, 1999.
- Joas (H.),** *The genesis of values*, Chicago, the University of Chicago Press, 2000.
- Jouve (B.),** « D'une mobilisation à l'autre : dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes » in Négrier (E.), Jouve (B.), dir., *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 105-133.
- Kaplan (T.),** « Reading policy narratives : beginnings, middles and ends », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 167-185.
- Kingdon (J.),** *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- Laborde (P.),** *Pays Basque : économie et société en mutation*, Bayonne, Elkar, 1994.
- Labrousse (C.),** *Reconstruction d'une identité territoriale à travers un projet de territoire : la convention spécifique Pays Basque*, Bordeaux, Mémoire de DEA, CERVL, 2003.
- Lagroye (J.),** *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997.

**Lamy (Y.),** *L'alchimie du patrimoine : discours et politiques*, Talence, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1996.

**Lapassade (G.),** *Les microsociologies*, Paris, Economica, 1996.

**Lapeyronnie (D.),** « Mouvements sociaux et action politique : existe-t-il une théorie de la mobilisation des ressources ? » in *Revue Française de Sociologie*, vol. 29, n°4, 1988, pp. 593-619.

**Lascoumes (P.),** *L'Ecopouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

**Lascoumes (P.), Le Bourhis (J-P.),** « Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures », in *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-68.

**Latour (B.),** *Nous n'avons jamais été modernes : essais d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1997.

**Laugier (S.),** dir., *Wittgenstein : métaphysique et jeux de langage*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001.

**Le Bart (C.),** *La rhétorique du maire entrepreneur : critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, 1992.

**Le Bart (C.),** *Le discours politique*, Paris, PUF, 1998.

**Le Galès (P.),** *Politiques urbaines et développement local : une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

**Le Galès (P.),** « Villes en compétition ? » in Biarez (S.), Nevers (J-Y.), dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 443-461.

**Le Galès (P.), Thatcher (M.),** dir., *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995

**Legendre (P.),** *De la société comme texte : linéaments d'une anthropologie dogmatique*, Paris, Fayard, 2001.

**Le Lidec (P),** « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays » in Gaxie (D.), dir., *Luttes d'institution : Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 79-108.

**Le Saout (R.),** *Coopération intercommunale, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux politiques contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Nantes, 1996.

**Letamendia (P.),** *Nationalismes au Pays Basque*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1987.

**Lévi-Strauss (C.),** *Anthropologie structurale*, Paris, Plon, 1974.

- Lipiansky (E.M.), Taboada-Leonetti (I.), Vasquez (A.),** *Stratégies identitaires*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.
- Lowi (T.),** « American business, public policy, case-studies and political theory » in *World Politics*, vol. XVI, n°4, 1964.
- Lucas (B.),** « From subsidiary to policy networks : the dynamic of alcohol discourses in Europe (1800-2000) », Communication pour les “ECPR joint sessions”, Grenoble, 2001.
- Mabileau (A.),** « Les héritiers des notables » in *Pouvoirs*, n° 49, 1989, pp. 93-104.
- Mabileau (A.),** *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994.
- Mabileau (A.),** « Les génies invisibles du local », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 47, n°3-4, 1997, pp. 340-376.
- Maillefert (M.),** « Etat, action publique et territoire : quels enjeux pour la politique de l’emploi territoriale? » in *Sciences de la société*, n°57, 2002, pp. 77-93.
- Maranda (E.),** « The logic of riddles » in Maranda (E.), Maranda (P.), *Structural analysis of oral tradition*, Philadelphia, University of Philadelphia Press, 1971.
- Marin (B.), Mayentz (R.),** eds., *Policy networks : empirical evidences and theoretical considerations*, Francfort/Main, Campus Verlag, 1991.
- Médard (J-F.),** « Théorie de l’échanges et échanges politiques » in Claeys (P.), Frogner (A.), *L’échange politique*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 1995, pp. 15-48.
- Mériaux (O.),** « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L’Harmattan, 1995, pp. 49-68.
- Michaud (Y.),** dir., *Le cerveau, le langage, le sens*, Paris, Odile Jacob, 2002.
- Mills (C.W.),** « Situated actions and vocabularies of motive » in *American Sociological Review*, n°5, 1940, pp. 904-913.
- Mills (C.W.),** *L’imagination sociologique*, Paris, La Découverte, 1997.
- Moquay (P.),** *Société locale et coopération intercommunale*, Paris, L’Harmattan, 1998.
- Muller (P.),** « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », in *Politiques et Management public*, vol. 8, n°3, 1990, pp. 19-33.
- Muller (P.),** « Entre le local et l’Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°2, 1992, pp. 275-297.
- Muller (P.),** « Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde », in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L’Harmattan, 1995, pp. 153-179.

- Muller (P.)**, « Vers une sociologie politique de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, 2000, pp. 189-207.
- Muller (P.)**, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000.
- Muller (P.), Surel (Y.)**, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- Nay (O.)**, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Nay (O.), Smith (A.)**, *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002.
- Négrier (E.)**, « Echanges politiques territorialisés et action publique européenne » in Négrier (E.), Jouve (B.), dir., *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 85-103.
- Négrier (E.)**, « Subsidiarité et échange politique territorialisé » in Faure (A.), dir., *Territoire et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, pp. 253-272.
- Noverraz (M.)**, *L'intercommunalité en Médoc : un outil en quête de territoire*, Mémoire de DEA, CERVL-Bordeaux, 1997.
- Olson (M.)**, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.
- Padioleau (J-G.)**, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.
- Padioleau (J-G.)**, « L'action publique urbaine moderniste » in *Politiques et Management public*, vol. 11, 1993.
- Palard (J.)**, « Stratégie politique, action culturelle et intégration socio-spatiale », in *Science de la Société*, n° 31, 1994, pp. 5-16.
- Palard (J.)**, « Le « pays » dans le processus français de décentralisation », Communication pour le colloque « Pouvoirs et décentralisations en Europe et en Afrique : autour de l'expérience malienne », Bamako, 2002.
- Paoletti (M.)**, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Papadopoulos (Y.)**, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.
- Paperman (P.), Ogien (R.)**, *La couleur des pensées : sentiments, émotions, intentions*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1995.
- Pasotti (E.)**, « Clients to citizens : the case of public opinion mobilization in Naples », Communication pour les "ECPR joint sessions", Grenoble, 2001.
- Perottin (C.), Chaussier (J-D.), Kerrouche (E.)**, *Pays Basque : un département ?*, Anglet, Atlantica, 2002.
- Pharo (P.)**, *Le sens de l'action et la compréhension d'autrui*, Paris, L'Harmattan, 1993.

- Pharo (P.), Quéré (L.),** *Les formes de l'action : sémantique et sociologie*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1990.
- Philippe (S.),** *Territoire, pouvoir et identité : la question de la création d'un Département en Pays Basque de 1992 à 1997*, Université de Bordeaux II, mémoire de DEA de Sociologie, 1997.
- Piteau (M.),** « A propos de « De la justification » », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°6, 1992, pp. 1023-1034.
- Pitkin (H.),** « Justice : on relating private and public », in *Political Theory*, Vol. 9, n°3, 1981, pp. 327-352.
- Pizzorno (A.),** « Political exchange and collective identity in industrial conflict » in Crouch (A.P.), ed., *The resurgences of class-conflict in Western Europe (since 1968)*, London, Mcmillan, 1978.
- Poirier (C.),** *Cinéma et politique au Québec : la question identitaire dans l'imaginaire filmique et les politiques publiques*, Thèse de doctorat en Science Politique, CERVL-Bordeaux, 2001.
- Pollet (G.),** « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques » in Faure (A.), **Pollet (G.), Warin (P.),** dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 25-47.
- Quevy (R.), Van Campendhoudt (L.),** *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 1995.
- Quine (W.V.O.),** *Le mot et la chose*, Paris, Flammarion, 1977.
- Raymond (H.),** « Analyse de contenu et entretien non-directif : application au symbolisme de l'habitat » in *Revue Française de Sociologie*, vol. IX, 1968, pp. 167-179.
- Reboul (A.), Moeschler (J.),** *Pragmatique du discours : de l'interprétation de l'énoncé à l'interprétation du discours*, Paris, Armand Colin, 1998.
- Rein (M.), Shön (D.),** « Reframing policy discourse » in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 145-166.
- Rein (M.), Shön (D.),** *Frame reflection : toward the resolution of intractable policy controversies*, New York, Basic Books, 1994.
- Reszler (A.),** *Mythes politiques modernes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981.
- Ricœur (P.),** « Le modèle du texte : l'action sensée considérée comme un texte » in Ricœur (P.), *Du texte à l'action : essais d'herméneutique II*, Paris, Seuil, 1986, pp. 205-236.

- Ricoeur (P.)**, « Langage politique et rhétorique » in Ricoeur (P.), *Lectures 1 : autour du politique*, Paris, Seuil, 1991, pp. 161-175.
- Roe (E.)**, *Narrative policy analysis : theory and practice*, Durham, Duke University Press, 1994.
- Rondin (J.)**, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.
- Sabatier (P.)**, « The advocacy coalition framework : revision and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 1, 1998, pp. 98-130.
- Sabatier (P.)**, **Jenkins-Smith (H.C.)**, eds., *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Sabatier (P.)**, **Schlager (E.)**, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 209-235.
- Sadran (P.)**, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1997.
- Saez (G.)**, « Recomposition de l'action publique et pluralisme territorial », in *Annuaire des collectivités locales*, 1999, pp. 17-26.
- Sapir (E.)**, *Linguistique*, Paris, Editions de Minuit, 1968.
- Sapir (E.)**, *Le langage : introduction à l'étude de la parole*, Editions Payot et Rivages, 2001.
- Searle (J.R.)**, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1995.
- Seiler (D-L.)**, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1993.
- Sénèque**, « De la vie heureuse » in *Les Stoïciens*, Paris, Gallimard, 1962.
- Sfez (L.)**, *L'objet local*, Paris, UGE, 1977.
- Sfez (L.)**, *La politique symbolique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978.
- Sfez (L.)**, *La communication*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991.
- Sfez (L.)**, *Critique de la communication*, Paris, Seuil, 1992.
- Sfez (L.)**, *La symbolique politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
- Simmel (G.)**, *Sociologie et épistémologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981.
- Simmel (G.)**, *Les problèmes de philosophie de l'histoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 1984.
- Simmel (G.)**, *La tragédie de la culture et autres essais*, Paris, Editions Rivages, 1988.
- Simmel (G.)**, *Le conflit*, Paris, Editions Circé, 1995.
- Simmel (G.)**, *Secret et sociétés secrètes*, Paris, Editions Circé, 1996.
- Schapp (W.)**, *Empêtrés dans des histoires : l'être de l'homme et de la chose*, Paris, Editions du Cerf, 1992.

- Schmitter (P.C.),** « Still the century of corporatism » in Schmitter (P.C.), Lehbruch (G.), *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979.
- Schmitz (F.),** *Wittgenstein*, Paris, Les Belles Lettres, 1999.
- Schütz (A.),** *Le chercheur et le quotidien*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1994.
- Schütz (A.),** *Eléments de sociologie phénoménologique*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Smith (A.),** « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 103-123.
- Smith (A.),** *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurelle et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Snow (D.),** « Analyses de cadres et mouvements sociaux » in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Editions de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001, pp. 27-50.
- Spenlehauer (V.),** *L'évaluation de politique : usages sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Sperber (D.),** « L'étude anthropologique des représentations : problèmes et perspectives », in Jodelet (D.), dir., *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 133-148.
- Sperber (D.),** « La communication et le sens » in Michaud (Y.), dir., *Le cerveau, le langage, le sens*, Paris, Odile Jacob, 2002, pp. 301-314.
- Strauss (A.),** *Miroirs et masques une introduction à l'interactionnisme*, Paris, Métailié, 1992.
- Strauss (A.),** *La trame de la négociation : sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Surel (Y.),** « Les politiques publiques comme paradigmes » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 125-151.
- Swilder (A.),** « Culture in action : symbols and strategies », in *American Journal of Sociology*, vol. 51, 1986, pp. 237-286.
- Tamba-Mecz (I.),** *La sémantique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.
- Taylor (C.),** *Philosophy and human science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Tirmarche (O.),** « L'action publique de développement industriel à Saint-Etienne : le territoire réduit au plus petit dénominateur commun », in *Sociologie du Travail*, n°41, 1999, pp. 431-457.
- Thévenot (L.),** « A quoi convient la théorie des conventions ? » in *Réseaux*, n° 62, 1993.

**Théon (J-P.),** *Un système local novateur : le système politico-administratif jonzacais*, Mémoire de DEA de Science Politique, Bordeaux-CERVL, 1984.

**Thoenig (J-C.),** « Politiques publiques et action publique » in *Revue internationale de politique comparée*, vol.5, n°2, 1998, pp. 295-314.

**Thoenig (J-C.),** « L'action publique locale entre autonomie et coopération » in Caisse des dépôts, dir., *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Paris, Editions de l'Aube/SECPB, 1999, pp. 103-138.

**Thomas (W.), Znaniecki (F.),** *The polish peasant in Europe and America*, New York, Knopf, 1926.

**Tilly (C.),** *La France conteste de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

**Trom (D.),** « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, pp. 31-49.

**Trom (D.),** « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001, pp. 99-134.

**Trom (D.), Zimmermann (B.),** « Cadres et institution des problèmes publics : les cas du chômage et du paysage » in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001, pp. 281-315.

**Turner (V.),** *Drama, fields and metaphors : symbolic action in human society*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1974.

**Valluy (J.),** « Coalition de projet et délibération politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994) », in *Politiques et Management public*, vol. 14, n° 4, 1996, pp. 101-134.

**Van Gorp (B.),** « The implementation of the asylum policy : which frame dominates the debate ? », communication pour les "ECPR joint sessions", Grenoble, 2001.

**Verdès-Leroux (J.),** « L'idéologie communale des élus locaux » in *Espaces et société*, vol. 2, 1971.

**Wachter (S.),** « Ajustements et recentrage d'une politique publique : le cas de l'aménagement du territoire » in *Sociologie du travail*, n°1, 1989, pp. 51-74.

**Weber (M.),** *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.



- Weber (M.),** *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964.
- Weber (M.),** *Economie et Société*, T.1, Paris, Plon, 1995.
- Weiss (R.),** *Learning from strangers : the art and method of qualitative interview studies*, New York, Free Press, 1994.
- Watzlawick (P.), Helmick Beavin (J.), Jackson (D.D.),** *Une logique de la communication*, Paris, Seuil, 1972.
- White (H.C.),** « Passages réticulaires, acteurs et grammaire de la domination » in *Revue Française de Sociologie*, vol. 36, n°4, 1995, pp. 705-724.
- Winkin (Y.),** dir., *La nouvelle communication*, Paris, Seuil, 1981.
- Winkin (Y.),** *Anthropologie de la communication : de la théorie au terrain*, Paris, Editions De Boeck et Larcier SA/ Editions du Seuil, 2001.
- Wittgenstein (L.),** *Le cahier bleu et le cahier brun*, Paris, Gallimard, 1965.
- Wittgenstein (L.),** *Tractatus logico-philosophicus*, Paris, Gallimard, 1993.
- Worms (J.P.),** « Le Préfet et ses notables » in *Sociologie du travail*, n°3, 1970
- Yanow (D.),** *How does a policy mean ?*, Washington, Georgetown University Press, 1996.

## Partie 2

### Entrées thématiques

---

Rappelons-ici que cette partie ne reprend pas l'ensemble de la bibliographie mais propose des éclairages sur les thèmes qui sont au cœur de cette recherche. Elle permet ainsi de mieux saisir l'univers analytique dans lequel cette thèse s'inscrit.

#### 1. Epistémologie : pragmatique du langage et de l'action.

**Anscombe (G.E.M.)**, *L'intention*, Paris, Gallimard, 2002.

**Austin (J.L.)**, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, 1970.

**Bateson (G.)**, *Vers une écologie de l'esprit*, Paris, Seuil, 1977.

**Berger (P.)**, *Invitation to sociology : a humanistic perspective*, Harmondsworth, Penguin Books, 1981.

**Berger (P.)**, **Luckmann (T.)**, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996.

**Blanchet (P.)**, *La pragmatique : d'Austin à Goffman*, Paris, Editions Bertrand-Lacoste, 1995

**Boudon (R.)**, *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986.

**Boudon (R.)**, *L'art de se persuader*, Paris, Fayard, 1989.

**Bouilloud (J-P.)**, *Sociologie et société, Epistémologie de la réception*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

**Caillé (A.)**, *Critique de la raison utilitaire : manifeste du MAUSS*, Paris, La Découverte, 2003.

**Deleuze (G.)**, *Logique du sens*, Paris, Editions de Minuit, 1969.

**Dennett (D.)**, *La stratégie de l'interprète : le sens commun et l'univers quotidien*, Paris, Gallimard, 1990.

**Dennett (D.)**, *Kinds of minds : towards an understanding of consciousness*, London, Phoenix, 1996.

**Descombes (V.)**, « Science sociale, science pragmatique », in *Critique*, n°529-530, 1991, pp. 419-426.

- Descombes (V.),** *La denrée mentale*, Paris, Editions de Minuit, 1995.
- Descombes (V.),** *Les institutions du sens*, Paris, Editions de Minuit, 1996.
- Dosse (F.),** *L'empire du sens : l'humanisation des sciences humaines*, Paris, La Découverte, 1997.
- Douglas (M.),** *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999.
- Ducrot (O.),** « Le sens », in Michaud (Y.), dir., *Le cerveau, le langage, le sens*, Paris, Odile Jacob, 2002, pp. 271-285.
- Ducrot (O.), Schaeffer (J-M.),** dir., *Nouveau dictionnaire encyclopédique des sciences du langage*, Paris, Seuil, 1995.
- Edelman (M.),** *Political langage*, New York, Academic Press, 1977.
- Fradin (B.), Quéré (L.), Widmer (J.),** *L'enquête sur les catégories : de Durkheim à Sacks*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°5), 1994.
- Gadamer (H-G.),** *Vérité et méthode : les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, Paris, Seuil, 1996.
- Geertz (C.),** *Savoir local, savoir global : les lieux du savoir*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.
- Ghitti (J-M.),** *La parole et le lieu : topique de l'inspiration*, Paris, Editions de Minuit, 1998.
- Giddens (A.),** *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1997.
- Huneman (P.), Kulich (E.),** *Introduction à la phénoménologie*, Paris, Armand Colin/Masson, 1997.
- Jacob (P.),** *L'empirisme logique : ses antécédents, ses critiques*, Paris, Editions de Minuit, 1980.
- Jakobson (R.),** *Essais de linguistique générale : les fondations du langage*, Paris, Editions de Minuit, 1963.
- Johnson (M.), Lakoff (G.),** *Metaphors we live by*, Chicago, the University of Chicago Press, 1980.
- Joas (H.),** *La créativité de l'agir*, Paris, Editions du Cerf, 1999.
- Joas (H.),** *The genesis of values*, Chicago, the University of Chicago Press, 2000.
- Latour (B.),** *Nous n'avons jamais été modernes : essais d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1997.
- Laugier (S.),** dir., *Wittgenstein : métaphysique et jeux de langage*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001.

- Legendre (P.)**, *De la société comme texte : linéaments d'une anthropologie dogmatique*, Paris, Fayard, 2001.
- Michaud (Y.)**, dir., *Le cerveau, le langage, le sens*, Paris, Odile Jacob, 2002.
- Pharo (P.)**, *Le sens de l'action et la compréhension d'autrui*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Quine (W.V.O.)**, *Le mot et la chose*, Paris, Flammarion, 1977.
- Ricœur (P.)**, « Le modèle du texte : l'action sensée considérée comme un texte » in Ricœur (P.), *Du texte à l'action : essais d'herméneutique II*, Paris, Seuil, 1986, pp. 205-236.
- Ricoeur (P.)**, « Langage politique et rhétorique » in Ricoeur (P.), *Lectures I : autour du politique*, Paris, Seuil, 1991, pp. 161-175.
- Sapir (E.)**, *Linguistique*, Paris, Editions de Minuit, 1968.
- Sapir (E.)**, *Le langage : introduction à l'étude de la parole*, Editions Payot et Rivages, 2001.
- Searle (J.R.)**, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1995.
- Schapp (W.)**, *Empêtrés dans des histoires : l'être de l'homme et de la chose*, Paris, Editions du Cerf, 1992.
- Schmitz (F.)**, *Wittgenstein*, Paris, les Belles Lettres, 1999.
- Schütz (A.)**, *Le chercheur et le quotidien*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1994.
- Schütz (A.)**, *Éléments de sociologie phénoménologique*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Sperber (D.)**, « L'étude anthropologique des représentations : problèmes et perspectives », in **Jodelet (D.)**, dir., *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 133-148.
- Sperber (D.)**, « La communication et le sens » in Michaud (Y.), dir., *Le cerveau, le langage, le sens*, Paris, Odile Jacob, 2002, pp. 301-314.
- Taylor (C.)**, *Philosophy and human science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Watzlawick (P.)**, **Helmick Beavin (J.)**, **Jackson (D.D.)**, *Une logique de la communication*, Paris, Seuil, 1972.
- Wittgenstein (L.)**, *Le cahier bleu et le cahier brun*, Paris, Gallimard, 1965.
- Wittgenstein (L.)**, *Tractatus logico-philosophicus*, Paris, Gallimard, 1993.

## **2. Méthodologie : analyse de contenu (ARO) et entretiens**

- Barthes (R.)**, *Mythologies*, Paris, Seuil, 1957.
- Barthes (R.)**, **Booth (W.C.)**, **Hamon (P.)**, **Kayser (W.)**, *Poétique du récit*, Paris, Seuil, 1977.
- Blanchet (A.)**, dir., *L'entretien dans les sciences sociales*, Paris, Bordas, 1985.

- Durand (G.)**, *L'imagination symbolique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- Maranda (E.)**, « The logic of riddles » in Maranda (E.), Maranda (P.), *Structural analysis of oral tradition*, Philadelphia, University of Philadelphia Press, 1971.
- Quevy (R.), Van Campendhoudt (L.)**, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 1995.
- Raymond (H.)**, « Analyse de contenu et entretien non-directif : application au symbolisme de l'habitat » in *Revue Française de Sociologie*, vol. IX, 1968, pp. 167-179.
- Reboul (A.), Moeschler (J.)**, *Pragmatique du discours : de l'interprétation de l'énoncé à l'interprétation du discours*, Paris, Armand Colin, 1998.
- Weiss (R.)**, *Learning from strangers : the art and method of qualitative interview studies*, New York, Free Press, 1994.
- Lévi-Strauss (C.)**, *Anthropologie structurale*, Paris, Plon, 1974.
- Tamba-Mecz (I.)**, *La sémantique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.
- Turner (V.)**, *Drama, fields and metaphors : symbolic action in human society*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1974.
- Winkin (Y.)**, dir., *La nouvelle communication*, Paris, Seuil, 1981.
- Winkin (Y.)**, *Anthropologie de la communication : de la théorie au terrain*, Paris, Editions De Boeck et Larcier SA/ Editions du Seuil, 2001.

### 3. Grammaires et répertoires d'action

- Blumer (H.)**, *Symbolic interactionism : perspective and method*, Berkeley, University of California Press, 1969.
- Boltanski (L.)**, *L'amour et la justice comme compétences : trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Editions Métailié, 1990.
- Boltanski (L.), Chiappello (E.)**, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Boltanski (L.), Thévenot (L.)**, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- Bourdieu (P.)**, *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.
- Bourdieu (P.)**, *Questions de sociologie*, Paris, Editions de Minuit, 1984.
- Bourdieu (P.)**, *Choses dites*, Paris, Editions de Minuit, 1987.

- Bourdieu (P.),** *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.
- Burns (T.), Flam (H.),** *The shaping of social organization : social rule system theory with application*, London, Sage, 1987.
- Callon (M.),** « Eléments pour une sociologie de la traduction » in *L'Année Sociologique*, 1986, pp. 169-208.
- Callon (M.), Latour (B.),** dir., *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 1991.
- Cicourel (A.V.),** *Le raisonnement médical : une approche socio-cognitive*, Paris, Seuil, 2002.
- De Luze (H.),** *L'ethnométhodologie*, Paris, Economica, 1997.
- De Queiroz (J.M.), Ziolkowski (M.),** *L'interactionnisme symbolique*, Rennes, PUR, 1997.
- Dodier (N.),** « Les appuis conventionnels de l'action : éléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, vol. 62, 1993.
- Favret-Saada (J.),** *Les mots, la mort, les sorts*, Paris, Gallimard, 1977.
- Field (D.),** « Critique of a classical paper : C.W. Mills, Situated action and vocabularies of motive », in *Medical Sociology News*, Vol. 25, n°3, 1999, source : <http://medsocbsa.swan.ac.uk/MSN/MSN993F/MSNN993critiq.htm>
- Gamson (W.A.),** « Le legs de Goffman à la sociologie politique », in *Politix*, n°3-4, 1988, pp. 71-80.
- Garfinkel (H.),** *Studies in ethnomethodology*, New Jersey, Prentice Hall, 1967.
- Geertz (C.),** « Ideology as a cultural system » in Apter (D.), ed., *Ideology and discontent*, Glencoe, The Free Press, 1964.
- Goffman (E.),** *La mise en scène de la vie quotidienne (T.1 : La présentation de soi)*, Paris, Ed. de Minuit, 1973.
- Goffman (E.),** *Les rites d'interaction*, Paris, Editions de Minuit, 1974.
- Goffman (E.),** *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de Minuit, 1975.
- Goffman (E.),** *Façons de parler*, Paris, Editions de Minuit, 1987.
- Goffman (E.),** *Les cadres de l'expérience*, Paris, Ed. de Minuit, 1991.
- Gumperz (J.J.),** *Sociolinguistique interactionnelle : une approche interprétative*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Hirschman (A.),** *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.
- Hirschman (A.),** *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.
- Hirschman (A.),** *Les passions et les intérêts*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.
- Honneth (A.),** *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Ed. du Cerf, 2000.
- Hymes (D.H.),** *Vers la compétence de communication*, Paris, les Editions Didier/Hatier, 1991

**Le Bart (C.),** *La rhétorique du maire entrepreneur : critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, 1992.

**Mills (C.W.),** « Situated actions and vocabularies of motive » in *American Sociological Review*, 5, 1940.

**Pharo (P.), Quéré (L.),** *Les formes de l'action : sémantique et sociologie*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1990.

**Piteau (M.),** « A propos de « De la justification » », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°6, 1992, pp. 1023-1034.

**Simmel (G.),** *La tragédie de la culture et autres essais*, Paris, Editions Rivages, 1988.

**Simmel (G.),** *Le conflit*, Paris, Editions Circé, 1995.

**Simmel (G.),** *Secret et sociétés secrètes*, Paris, Editions Circé, 1996.

**Strauss (A.),** *Miroirs et masques une introduction à l'interactionnisme*, Paris, Métailié, 1992.

**Strauss (A.),** *La trame de la négociation : sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992.

**Swilder (A.),** « Culture in action : symbols and strategies », in *American Journal of Sociology*, vol. 51, 1986, pp. 237-286.

**Tilly (C.),** *La France contestée de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

**Thévenot (L.),** « A quoi convient la théorie des conventions ? » in *Réseaux*, n° 62, 1993.

**White (H.C.),** « Passages réticulaires, acteurs et grammaire de la domination » in *Revue Française de Sociologie*, vol. 36, n°4, 1995, pp. 705-724.

#### **4. Théories de l'action collective : mobilisations et action publique**

Les ouvrages référencés ici sont répartis en fonction de leur positionnement paradigmatique. Chaque titre de sous-thèmes reprend ainsi le concept-clef d'un paradigme de recherche dans la domaine de l'action publique : cadre, récit d'action publique et coalition de causes, référentiel, réseau, agenda, organisation.

##### **A/ Analyse de cadre (*Frame analysis*)**

**Benford (R.),** « An insider's critique of the social movement framing perspective » in *Sociological Inquiry*, vol. 67, 1997, pp. 409-430.

**Benford (R.), Hunt (S.),** « Cadres en conflit, mouvements sociaux et problèmes sociaux », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2001, pp. 163-194.

**Benford (R.), Snow (D.),** « Ideology, frame resonance, and participant mobilization » in Klandermans (B.) Kriesi (H.), Tarrow (S.), *From structure to action : comparing social movement research across cultures*, Greenwich, JAI Press, 1988, pp. 197-217.

**Cefaï (D.),** « Les cadres de l'action collective : définitions et problèmes » in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001, pp. 51-98.

**Cefaï (D.), Trom (D.),** *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Ed. de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001.

**Diani (M.),** « Linking mobilization frames and political opportunities : insights from regional populism in Italy » in *American sociological review*, vol. 61, 1996, pp. 1053-1069.

**Fischer (K.),** « Locating frames in the discursive universe », Source : *Sociological Research Online*, 1997, < [www.socresonline.org.uk/2/3/4.html](http://www.socresonline.org.uk/2/3/4.html) >.

**Gamson (W.A.),** *Talking Politics*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1992.

**Gamson (W.A.), Meyer (D.S.),** « The framing of political opportunity » in McAdam (D.), Mc Carthy (J.D.), Zald (M.), eds., *Comparative perspectives on social movements : political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1996, pp. 275-290.

**Hunt (S.A.), Benford (R.), Snow (D.),** « Identity fields : framing processes and the social construction of movement identities », in Larana (E.), Johnston (H.), Gusfield (J.), eds., *New social movements : from ideology to identity*, Philadelphia, Temple University Press, 1994, pp. 185-208.

**Rein (M.), Shön (D.),** « Reframing policy discourse » in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 145-166.

**Rein (M.), Shön (D.),** *Frame reflection : toward the resolution of intractable policy controversies*, New York, Basic Books, 1994.

**Snow (D.),** « Analyses de cadres et mouvements sociaux » in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Editions de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001, pp. 27-50.



**Trom (D.),** « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, pp. 31-49.

**Trom (D.),** « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs », in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001, pp. 99-134.

**Trom (D.), Zimmermann (B.),** « Cadres et institution des problèmes publics : les cas du chômage et du paysage » in Cefaï (D.), Trom (D.), *Les formes de l'action collective : mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Editions de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (Raisons pratiques n°12), 2001, pp. 281-315.

**Van Gorp (B.),** « The implementation of the asylum policy : which frame dominates the debate ? », communication pour les "ECPR joint sessions", Grenoble, 2001.

**B/ Analyse des récits d'action publique (*policy narratives*) et des coalitions de cause (*advocacy coalitions*)**

**Dryzek (J.S.),** « Policy analysis and planning : from science to argument », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 219-232.

**Fischer (F.),** « Policy discourse and the politics of Washington Think Tanks », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 21-41.

**Fischer (F.), Forester (J.),** dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993.

**Hajer (M.A.),** « Discourse coalitions and the institutionalization of practice », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 43-76.

**Hajer (M.A.),** « A frame in the fields : policy making and the reinvention for politics », Communication pour les "ECPR Joint sessions", Grenoble, 2001.

**Kaplan (T.),** « Reading policy narratives : beginnings, middles and ends », in Fischer (F.), Forester (J.), dir., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press, 1993, pp. 167-185.

**Poirier (C.),** *Cinéma et politique au Québec : la question identitaire dans l'imaginaire filmique et les politiques publiques*, Thèse de doctorat en Science Politique, CERVL-Bordeaux, 2001.

**Roe (E.),** *Narrative policy analysis : theory and practice*, Durham, Duke University Press, 1994.

**Sabatier (P.),** « The advocacy coalition framework : revision and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 1, 1998, pp. 98-130.

**Sabatier (P.), Jenkins-Smith (H.C.),** eds., *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press, 1993.

**Sabatier (P.), Schlager (E.),** « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 209-235.

**Yanow (D.),** *How does a policy mean ?*, Washington, Georgetown University Press, 1996.

### **C/ Analyse des référentiels des politiques publiques**

**Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.),** dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

**Jobert (B.),** « Représentations sociales, controverse et débats dans la conduite des politiques publiques » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, 1992, pp. 219-234.

**Jobert (B.),** « Rhétorique politique, controverse scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 13-24.

**Jobert (B.), Muller (P.),** *L'Etat en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

**Mériaux (O.),** « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 49-68.

**Muller (P.),** « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », in *Politiques et Management public*, vol. 8, n°3, 1990, pp. 19-33.

**Muller (P.),** « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°2, 1992, pp. 275-297.

**Muller (P.),** « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 153-179.

**Muller (P.),** *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000 (a).

**Muller (P.),** « Vers une sociologie politique de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*. Vol. 50, 2000 (b), pp. 189-207.

**Muller (P.), Surel (Y.),** *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

**Pollet (G.),** « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 25-47.

**Surel (Y.),** « Les politiques publiques comme paradigmes » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 125-151.

#### **D/ Analyse des réseaux d'action publique (*policy networks*)**

**Bressers (H.), O'Toole (I.J.), Richardson (J.),** eds., *Environmental politics : networks for water policy*, London, Frank Cass, 1994.

**Cole (A.), John (P.),** « Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande Bretagne » in Le Galès (P.), Thatcher (M.), dir., *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 211-227.

**Hassenteufel (P.),** « Do policy network matter ? » in Le Galès (P.), Thatcher (M.), dir., *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.

**Le Galès (P.), Thatcher (M.),** dir., *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995

**Lucas (B.),** « From subsidiary to policy networks : the dynamic of alcohol discourses in Europe (1800-2000) », Communication pour les "ECPR joint sessions", Grenoble, 2001.

**Marin (B.), Mayentz (R.),** eds., *Policy networks : empirical evidences and theoretical considerations*, Francfort/Main, Campus Verlag, 1991.

**Smith (A.),** « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 103-123.

## **E/ Analyse de la construction de l'agenda (*agenda building*) des politiques publiques**

**Cobb (R.), Ross (J-K.), Ross (M.C.),** « Agenda building as a comparative political process », in *American Political Science Review*, vol. LXX, 1976, pp. 126-138.

**Garraud (P.),** « La mobilisation politique en France : décisions controversées et mouvements protestataires », in Mabileau (A.), Moyser (G.) Geraint, (P.), Quantin (P.), *Les citoyens et la politique locale : comment participent les britanniques et les français*, Paris, Pedone, 1984, pp. 107-123.

**Garraud (P.),** « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », in *L'Année Sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 17-41.

**Kingdon (J.),** *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown, 1984.

**Padioleau (J-G.),** « L'action publique urbaine moderniste » in *Politiques et management public*, vol. 11, 1993.

**Padioleau (J-G.),** *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

## **F/ La sociologie des organisations**

**Bernoux (P.),** *La sociologie des organisations : initiation*, Paris, Seuil, 1985.

**Courpasson (M.),** *L'action contrainte : organisations libérales et domination*, Paris, PUF, 2000.

**Crozier (M.),** *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963

**Crozier (M.),** *Comment réformer l'Etat ? Rapport au ministre de la Fonction publique*, Paris, La Documentation française, 1988.

**Crozier (M.), Friedberg (E.),** *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

**Crozier (M.), Thoenig (J-C.),** « La régulation des systèmes organisés complexes », in *Revue française de Sociologie*, n°1, 1975.

**Duran (P.),** « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse de politiques publiques », in *L'Année Sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 227-262.

**Duran (P.),** *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.

**Friedberg (E.),** *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997.

**Thoenig (J-C.),** « Politiques publiques et action publique » in *Revue internationale de politique comparée*, vol.5, n°2, 1998, pp. 295-314.

## 5. Leadership et échange politique

**Baldersheim (H.), Daloz (J-P),** *Political leadership in a global age : the experiences of France and Norway*, Aldershot, Ashgate, 2003.

**Briquet (J-L.),** « Les pratiques politiques officieuses : clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du sud » in *Genèses*, vol. 20, 1995, pp. 73-94.

**Burns (J.),** *Leadership*, New York, Harper and Row, 1975.

**Burns (J.),** *Transforming leadership : a new pursuit of happiness*, New York, Grove Press, 2003

**Claeys (P.), Frognier (A.),** *L'échange politique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

**Genieys (W.), Smith (A.), Baraize (F.), Faure (A.), Négrier (E.),** « Le pouvoir local en débat : pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire » in *Pôle Sud*, n°13, 2000, pp. 3-19.

**Jouve (B.),** « D'une mobilisation à l'autre : dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes » in Négrier (E.), Jouve (B.), dir., *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 105-133.

**Médard (J-F.),** « Théorie de l'échange et échanges politiques » in Claeys (P.), Frognier (A.), *L'échange politique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

**Nay (O.), Smith (A.),** *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002.

**Négrier (E.),** « Echanges politiques territorialisés et action publique européenne » in Négrier (E.), Jouve (B.), dir., *Que gouvernent les régions d'Europe ? échanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 85-103.

**Négrier (E.),** « Subsidiarité et échange politique territorialisé » in Faure (A.), dir., *Territoire et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, l'Harmattan, pp. 253-272.

**Pasotti (E.),** « Clients to citizens : the case of public opinion mobilization in Naples », Communication pour les "ECPR joint sessions", Grenoble, 2001.

**Pizzorno (A.),** « Political exchange and collective identity in industrial conflict » in Crouch (A.P.), ed., *The resurgences of class-conflict in Western Europe (since 1968)*, London, Mcmillan, 1978

## 6. Territoires, pouvoirs locaux et action publique de développement

**Abèles (M.),** « Anthropologie des espaces politiques français » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 38, n°5, pp. 807-817.

**Abèles (M.),** *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989.

**Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.),** dir., *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998

**Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.),** dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

**Baraize (F.),** « La notion de secteur est-elle encore centrale? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur » in *Pôle Sud*, vol. 4, 1996, pp. 107-122.

**Baraize (F.), Négrier (E.),** dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

**Berrivin (R.), Musselin (C.),** « Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : les cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur » in *Sociologie du Travail*, n°4, 1996, pp. 575-596.

**Besley (C.), Grossetti (M.), Tautelle (F.), Salle (D.), Guillaume (R.), Dajenac (M.),** *La construction des politiques locales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

**Biarrez (S.),** « Incertitude et caractère composite des gouvernements locaux en Europe » in Balme (R.), Faure (A.) et Mabileau (A.), dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

**Biarez (S.), Nevers (J-Y.),** dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993.

**Borraz (O.),** « Le changement dans le mode de gouvernement des villes » in Biarez (S.), Nevers (J-Y.), dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 319-337.

**Borraz (O.),** « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique » in Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 79-110.

- Bourdieu (P.),** « L'identité et la représentation : éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°35, 1980, pp. 63-72.
- Bourjol (M.),** *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- Bourjol (M.),** « La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité », in *Flux*, vol. 20, 1995.
- Combelle (F.),** *L'initiative LEADER dans le Cantal : action publique européenne, leadership politique et légitimité*, Bordeaux, mémoire de DEA, CERVL, 1998.
- Corcuff (P.), Lafaye (C.),** « Du fonctionnalisme au constructivisme : une relecture critique du pouvoir périphérique » in *Politix*, n° 7-8, 1989, pp. 35-45.
- Debarbieux (B.), Poisat (J.),** « La rhétorique des artefacts territoriaux » in Gerbaux (F.), dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Editions de L'Aube, 1999, pp.35-52.
- Dedieu (O.), Genieys (W.),** « Le développement local face à l'Europe : l'invention du Pays Cathare », in *Sciences de la Société*, n°45, 1998, pp. 103-117.
- De Maillard (J.),** *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, Thèse CERVL, 2000(a).
- De Maillard (J.),** « Le partenariat en représentation : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », in *Politiques et Management public*, vol. 18, n°3, 2000(b), pp. 21-41.
- Douillet (A-C),** *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*, Thèse de doctorat de Science politique, ENS Cachan, 2001.
- Douillet (A-C),** « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n°4, août 2003, pp. 583-606.
- Dubois (J.),** *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Duran (P.), Thoenig (J-C.),** « L'Etat et la gestion publique territoriale » in *Revue Française de Science politique*, vol. 4, 1996.
- Faure (A.),** *Le village et la politique, essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Faure (A.),** « Les affaires locales entre référentiel et rhétorique » in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 69-83.

- Faure (A.),** « Les apprentissages du métier d'élu local » in *Pôle Sud*, n° 7, 1997, pp. 72-79.
- Faure (A.),** « Territorialisation de l'action publique et subsidiarité » in *Les cahiers de l'Institut de la décentralisation*, vol. 2, 1999.
- Faure (A.), Smith (A.),** « L'évaluation, objet de savoir et enjeu de pouvoir : le cas des politiques publiques locales », in *Sciences de la Société*, n° 32, 1994, pp. 101-112.
- Ferret (J.),** « Le néo-occitanisme dans les représentations territoriales des élites méridionales », in *Pôle Sud*, n° 7, 1997.
- Fontaine (J.),** « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées » in François (B.), Neveu (E.), *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1989.
- Fournis (Y.), Kernaleguenn (T.),** « Les idéologies du territoire en Bretagne (1972-1984) : les mouvements culturels et écologistes face aux institutions régionales », communication pour le colloque « Les idéologies de politiques territoriales », IEP de Rennes, 2004.
- Gaudin (J-P.),** *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- Gaudin (J-P.),** dir., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Gaudin (J-P.),** *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999
- Gaxie (D.),** dir., *Luttes d'institution : Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, l'Harmattan, 1998.
- Genieys (W.),** « Le territoire imaginaire du Pays Cathare : nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », in *Pôle Sud*, n°7, 1997, pp. 118-131.
- Genieys (W.),** « Le développement local face à l'Etat : la genèse du Pays Cathare » in Balme (R.), Faure (A.), Mabileau (A.), dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 365-381.
- Gerbaux (F.),** dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Editions de L'Aube, 1999.
- Gerbaux (F.), Paillet (A.),** « Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales » in Gerbaux (F.), dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Editions de L'Aube, 1999, pp. 109-137.
- Hamel (P.),** « Développement local : une nouvelle culture politique » in Levy (J.), dir., *Géographies du politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 1991, pp. 65-76.



- Harding (A.),** « Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative » in Biarez (S.), Nevers (J-Y.), dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 475-492.
- Jeanneret (J.),** « Territorialisation des savoirs, savoirs territorialisés » in *Politiques et Management public*, vol.2, 1994.
- Lascoumes (P.), Le Bourhis (J-P.),** « Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures », in *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-68.
- Le Galès (P.),** *Politiques urbaines et développement local : une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993(a).
- Le Galès (P.),** « Villes en compétition ? » in Biarez (S.), Nevers (J-Y.), dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993(b), pp. 443-461.
- Le Lidec (P.),** « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays » in Gaxie (D.), dir., *Luttes d'institution : Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 79-108.
- Le Saout (R.),** *Coopération intercommunale, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux politiques contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Nantes, 1996.
- Mabileau (A.),** « Les héritiers des notables » in *Pouvoirs*, n° 49, 1989, pp. 93-104.
- Mabileau (A.),** *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994.
- Mabileau (A.),** « Les génies invisibles du local », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 47, n°3-4, 1997, pp. 340-376.
- Maillefert (M.),** « Etat, action publique et territoire : quels enjeux pour la politique de l'emploi territoriale? » in *Sciences de la société*, n°57, 2002, pp. 77-93.
- Moquay (P.),** *Société locale et coopération intercommunale*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Nay (O.),** *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Palard (J.),** « Stratégie politique, action culturelle et intégration socio-spatiale », in *Science de la Société*, n° 31, 1994, pp. 5-16.
- Palard (J.),** « Le « pays » dans le processus français de décentralisation », Communication pour le colloque « Pouvoirs et décentralisations en Europe et en Afrique : autour de l'expérience malienne », Bamako, 2002.
- Paoletti (M.),** *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Saez (G.),** « Recomposition de l'action publique et pluralisme territorial », in *Annuaire des collectivités locales*, 1999, pp. 17-26.

**Sfez (L.),** *L'objet local*, Paris, UGE, 1977.

**Smith (A.),** *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurelle et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, l'Harmattan, 1995.

**Tirmarche (O.),** « L'action publique de développement industriel à Saint-Etienne : le territoire réduit au plus petit dénominateur commun », in *Sociologie du Travail*, n°41, 1999, pp. 431-457.

**Thoenig (J-C.),** "L'action publique locale entre autonomie et coopération" in Caisse des dépôts, dir., *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Paris, Editions de l'Aube/SECPB, 1999, pp. 103-138

**Valluy (J.),** « Coalition de projet et délibération politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994) », in *Politiques et Management public*, vol. 14, n° 4, 1996, pp. 101-134.

**Verdès-Leroux (J.),** « L'idéologie communale des élus locaux » in *Espaces et société*, vol. 2, 1971.

**Wachter (S.),** « Ajustements et recentrage d'une politique publique : le cas de l'aménagement du territoire » in *Sociologie du travail*, n°1, 1989, pp. 51-74.

## 7. Informations sur les sites

**Bidart (P.),** dir., *La nouvelle société basque (rupture et changements)*, Paris, L'Harmattan, 1990.

**Bidart (P.),** dir., *Le Pays Basque et l'Europe*, Saint-Etienne de Baïgorry, Izpegi, 1994.

**Bidart (P.),** dir., *Société, politique, culture en Pays Basque*, Bayonne, Elkar, 1996.

**Bidart (P.),** *La singularité basque*, Paris, PUF, 2001.

**Cassan (P.),** *Le pouvoir français et la question basque (1981-1993)*, Toulouse, G.R.H.I., 1996.

**Chaussier (J-D.),** *Identité nationale et identités locales : le projet de création d'un département en Pays Basque*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP-Bordeaux, 1989.

**Chaussier (J-D.),** « Identité nationale et identités locales. Contrôle et gestion des différences : le projet de création d'un département Pays Basque » in Bidart (P.), *Régions, nations, états*, Paris, Publisud, 1991, pp. 141-160.

- Chaussier (J-D.),** « Entre identique et différent. Timide application pour le Pays basque », in Bidart (P.), dir., *Le Pays Basque et l'Europe*, Saint-Etienne de Baïgorry, Izpegi, 1994, pp. 21-30.
- Chaussier (J-D.),** *Quel territoire pour le Pays basque ? Les cartes de l'identité*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Itçaïna (X.),** « Le territoire entre ressource et contrainte : économie sociale et économie identitaire en Pays Basque français », Communication au colloque « Les chantiers de l'économie sociale et solidaire », Université de Rennes 2, 2003.
- Itçaïna (X.), Lafore (R.), Sorbets (C.),** *Un monde en quête de reconnaissance : usages de l'économie sociale et solidaire en Aquitaine*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2004.
- Izquierdo (J-M.),** *Le Pays Basque de France*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Laborde (P.),** *Pays Basque : économie et société en mutation*, Bayonne, Elkar, 1994.
- Labrouche (C.),** *Reconstruction d'une identité territoriale à travers un projet de territoire : la convention spécifique Pays Basque*, Bordeaux, Mémoire de DEA, CERVL, 2003.
- Letamendia (P.),** *Nationalismes au Pays Basque*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1987.
- Noverraz (M.),** *L'intercommunalité en Médoc : un outil en quête de territoire*, Mémoire de DEA, CERVL-Bordeaux, 1997.
- Perottin (C.), Chaussier (J-D.), Kerrouche (E.),** *Pays Basque : un département ?*, Anglet, Atlantica, 2002.
- Philippe (S.),** *Territoire, pouvoir et identité : la question de la création d'un Département en Pays Basque de 1992 à 1997*, Université de Bordeaux II, mémoire de DEA de Sociologie, 1997.
- Théon (J-P.),** *Un système local novateur : le système politico-administratif jonzacais*, Mémoire de DEA de Science Politique, Bordeaux-CERVL, 1984.

## Partie 3

### Sources

---

Cette dernière entrée comprend des ouvrages écrits par des experts mais également des livres produits par des scientifiques, en particulier par des géographes et des économistes spécialisés en Aménagement du Territoire, voire par des philosophes. Ces derniers n'ont pas été cités dans les entrées précédentes : en effet si ces ouvrages ont été compulsés, ce n'est pas pour nourrir l'analyse mais parce qu'ils participent *indirectement* de l'énonciation d'un ordre normatif par des experts qui y ont puisé inspiration et légitimation, traduisant (et trahissant souvent) la pensée des ouvrages originaux en prescriptions d'actions.

**Allen (B.), Bonetti (M.), Conan (M.),** *Développement social urbain, stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991

**Balligand (J.P) et Macquart (D.),** *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1990.

**Baudelle (G.),** dir., *De l'intercommunalité au pays*, La Tour d'Aigues, Editions de L'Aube, 1995.

**Berthome (J.), Merçoirot (J.),** *Planification du développement local*, Paris, Ministère de la coopération, 1990.

**Blakely (E.J.),** *Planning local economic development. Theory and practice*, Londres, Sage Publications, 1989.

**Calame (P.),** *Un territoire pour l'homme*, Paris, Editions de l'Aube, 1994.

**Clément (F.), Tjoelker (T.),** *Gestion stratégique des territoires*, Paris, L'Harmattan, 1992.

**Deffontaines (J-P.), Prod'homme (J-P.),** *Territoires et acteurs du développement local : des nouveaux lieux de démocratie*, Editions de l'aube, 2001.

**Delfau (G.),** *Le retour du citoyen*, Paris, Editions de l'aube, 1994.

**Di meo (G.),** *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Economica, 1991.

**Di Meo (G.),** « Les théories de la territorialité confrontées à l'expertise de développement » in *Sciences de la Société*, n° 32, 1994, pp. 85-100.

**Guigou (J.L.),** *Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation Française, 2000.

**Giguère (S.),** dir., *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris, OCDE, 2001.

- Houée (P.),** *Les politiques de développement rural*, INRA, Paris, Economica, 1996.
- Jambes (J.P.),** « Pays, réseaux et territoires en projet » in *HEGOA*, n°19, cahier du SET, Pau, Editions de l'UPPA, 1996
- Le Boterf (G.),** *L'ingénierie des compétences*, Paris, Editions d'Organisation, 1999.
- Logié (G.),** *La coopération intercommunale en milieu rural : un outil de développement*, Paris, Syros, 1992.
- Lorthiois (J.),** *Le diagnostic local de ressources*, Lusigny sur Ouche, Editions W, 1996.
- Mengin (J.), Masson (G.),** *Guide du développement local et du développement social*, Paris L'harmattan, 1989.
- Moquay (P.),** « L'animation comme outil d'aide à la décision intercommunale », communication au colloque « Gestion des territoires ruraux », organisé par le CEMAGREF, 1998.
- Planque (B.),** *Innovation et développement régional*, Paris, Economica, 1983.
- Plassard (F.),** *Du global au local : vers une économie de projet*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Poulle (F.),** *L'aménagement intercommunal de l'espace : l'expérience du Parc naturel régional du Lubéron*, Paris, Syros, 1996
- Rapeaud (M.),** *Espace de solidarité, bassins de vie et de pays*, Paris, CES, 1995
- Teisserenc (P.),** *Les politiques de développement local. Approche sociologique*, Paris, Economica, 1994.
- Théveniaut-Muller (M.),** *Le développement local, une réponse politique à la mondialisation*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999,
- Toussaint (J-Y.),** « Le collectif d'énonciation de l'espace : production contemporaine de l'espace et modalité de professionnalisation », in *Espace et Société*, n°84-85, 1995, pp. 83-98.
- Vachon (B.), Coallier (F.) coll ab.,** *Le développement local, théorie et pratique : réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Boucherville, Editions Gaétan Morin, 1993
- Veltz (P.),** *Des territoires pour apprendre et innover*, Editions de l'Aube, 1994
- Veltz (P.),** *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996
- Viard (J.),** *La société d'archipel ou les territoires du village global*, Editions de l'Aube, 1994
- Werner (K.), Thomas (J.N.),** *Territoires à construire : observer et agir pour le développement*, Paris, STU et Villes et Territoires, 1994.

