



HAL
open science

L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER.

Ludovic Méasson

► **To cite this version:**

Ludovic Méasson. L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER.. Géographie. Université Joseph-Fourier - Grenoble I, 2007. Français. NNT: . tel-00280488

HAL Id: tel-00280488

<https://theses.hal.science/tel-00280488>

Submitted on 18 May 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 GRENOBLE I – JOSEPH FOURIER
INSTITUT DE GEOGRAPHIE ALPINE
Ecole doctorale 454 « Sciences de l'Homme, du politique et du territoire »
UMR PACTE 5194

Thèse présentée, et soutenue publiquement le mardi 18 décembre 2007,
par
Ludovic Méasson

Pour l'obtention du Doctorat de l'Université Joseph Fourier de
Géographie

L'efficacité territoriale et l'évaluation.

***Penser le déploiement spatial du politique grâce
au programme européen LEADER***

Membres du jury :

Alain FAURE, Chargé de Recherche, Science-Po Grenoble
Sylvie LARDON, Directrice de Recherche, INRA-SAD (rapporteur)
Michel LUSSAULT, Professeur de géographie, Université de Tours (rapporteur)
Patrick MOQUAY, Chercheur, CEMAGREF de Bordeaux
Olivier SOUBEYRAN, Professeur de géographie, Université Joseph Fourier

Dirigée par Olivier SOUBEYRAN, Professeur de géographie UJF
Co-dirigée par Alain FAURE, Chargé de recherche CNRS

Remerciements

Pour écrire les remerciements d'une thèse, il faut nécessairement se retourner et regarder les années qui ont été consacrées à ce travail. Et il m'apparaît évident qu'une thèse est une affaire de rencontres.

Tout d'abord, il s'agit d'une rencontre avec un directeur de thèse. Et je remercie sincèrement Olivier Soubeyran d'avoir cru en mes capacités pour conduire une recherche doctorale. J'ai particulièrement apprécié nos moments d'échanges et tes propositions toujours stimulantes. Ta pensée originale a été un véritable moteur pour ma recherche. J'ai également eu la chance de faire la rencontre d'Alain Faure qui a, lui aussi, accepté de me faire confiance en prenant la co-direction de cette thèse. Avec ta distance bienveillante, tu m'as initié aux codes du monde de la recherche. J'ai apprécié ta franchise et ta disponibilité qui ont accru le professionnalisme de mon travail et la lucidité de mes démarches.

Je pense ici également au Conseil régional qui, par le financement qu'il m'a accordé, a rendu possible cette recherche.

À ces rencontres du premier jour, répondent les rencontres du dernier jour : celles avec le jury de thèse, auquel Sylvie Lardon, Directrice de recherche INRA-SAD, Michel Lussault, Professeur de Géographie à l'Université de Tour, et Patrick Moquay, Chercheur au CEMAGREF de Bordeaux, m'ont fait l'honneur d'accepter d'être membres. Je tiens à vous remercier chaleureusement.

Ensuite, il y a toutes les rencontres qui constituent un parcours de recherche. Je pense surtout aux élus et aux professionnels des Monts du Lyonnais, des Chambaran et de l'évaluation qui ont accepté de répondre à mes questions avec disponibilité et intérêt. Je tiens à les en remercier sincèrement.

Il y a aussi les rencontres du quotidien qui dessinent, petite touche par petite touche, l'ambiance du travail doctoral, et lui donne toute sa saveur. En cela, j'ai apprécié le sucré-salé du laboratoire PACTE, dont je tiens à remercier l'ensemble du personnel.

La thèse s'inscrit aussi dans un tissu de rencontres qui la dépasse. Les amis bien sûr, et la famille surtout. Tant les premiers que la seconde, ils ont aimé jeter un œil à la fois rieur et respectueux sur mon travail, ne comprenant pas vraiment le sens et l'intérêt de tout ça. J'aime profondément cette simplicité qui protège contre l'arrogance ou la suffisance auxquelles peut parfois succomber le chercheur. Je remercie mes amis et ma famille pour ce qu'ils sont, tout simplement. En particulier, je veux exprimer à mes parents toute la reconnaissance qui est la mienne pour leur confiance et leur présence à mes côtés, discrètement mais profondément.

Enfin, il y a la rencontre de ma vie, Claire. Mes sentiments s'adressent aujourd'hui principalement à toi. Il est rare de rencontrer une personne si généreuse, et il est encore plus rare de partager sa vie avec elle. J'ai cette chance extraordinaire. Alors, j'ai l'intense plaisir de dédier cette thèse à celle que j'aime et, sans qui, ces dernières lignes n'auraient pas beaucoup de sens.

Le 14 octobre 2007

Résumé

Cette thèse propose d'aborder un couple quasi fondateur de la territorialisation de l'action publique : la relation « territoire » - « efficacité ». La notion de territoire repose sur l'idée qu'il existe des systèmes politiques situés. L'efficacité renvoie à la recherche d'une meilleure rationalisation de l'action politique visant à sa légitimation dans l'espace public. Ce couple fonctionne sur un postulat historique, en France au moins, que la territorialisation accroît l'efficacité. Or, la plupart des analyses montrent que sa vérification n'est pas évidente.

En utilisant deux territoires de projet LEADER comme clef d'entrée (programme européen de développement territorial), cette thèse défendra deux hypothèses académiques à vocation pratique, c'est-à-dire améliorer l'utilité de l'évaluation des politiques territoriales.

D'abord, la spatialité politique, c'est-à-dire ce que font politiquement les acteurs avec l'espace, est soumise à deux logiques contradictoires : l'efficacité des politiques (l'adéquation problème / solution) et l'efficacité politique (la construction de la possibilité d'agir). Dans cette perspective, la construction des espaces politiques est à envisager comme une articulation de ces deux dimensions de l'action politique.

Ensuite, cette articulation est territorialement différenciée, ce qui exclut de la définir *a priori*. Elle répond à la nécessité pour les acteurs politiques de gérer la complexification de l'action publique territoriale à l'origine de deux types d'incertitude : l'incertitude verticale (relations entre niveaux territoriaux) et l'incertitude horizontale (processus de différenciation territoriale).

Ainsi, l'étude des territoires de projet met à jour une nouvelle espèce de territoire politique, l'espace-tampon, qui rend possible et ordonne la co-existence de ces différentes dimensions de l'action publique territoriale. En ce sens, l'efficacité territoriale doit être pensée comme une capacité des systèmes politiques à articuler des logiques contradictoires.

Au final, ces apports académiques nourrissent la réflexion sur l'évaluation des politiques territoriales. D'une part, ils invitent à dépasser l'approche évaluative classique fondée sur l'intégration politique de l'espace. D'autre part, ils permettent de poser les bases d'une grammaire de la spatialité politique, qui reste à élaborer, dont l'évaluation pourrait se saisir afin d'informer plus en profondeur la territorialisation de l'action publique.

Sommaire

Introduction	1
Partie 1 - Les territoires de projet : de l'efficacité intégrée à l'efficacité interspatiale	13
I. Observer les usages des territoires de projet grâce à LEADER	16
A. L'utopie mobilisatrice des territoires de projet : l'espace intégrateur	16
B. LEADER, un observatoire heuristique des usages locaux des territoires de projet.....	22
C. Comment étudier les territoires de projet ?.....	40
II. Les attendus LEADER au défi de leurs usages	65
A. Le « grand récit géographique » des Monts du Lyonnais	65
B. LEADER Chambaran : une illustration de la complexité territoriale	151
III. Attendus déçus, faux-semblants ou problème d'analyse ? Pour une lecture nouvelle de la spatialité de l'instance politique	206
A. Déstabilisation de la matrice « territoriale » du politique	207
B. Les espaces de l'instance politique	216
C. Les territoires de projet : quelle mise en ordre de la pluralité spatiale ?.....	221
Partie 2 - Penser la territorialisation de l'efficacité pour accroître l'utilité de l'évaluation	227
I. L'espace-tampon entre l'efficacité politique et l'efficacité des politiques	230
A. Les formes des territoires de projet et l'agencement des espaces politiques	231
B. La décision spatiale : quelle forme pour le territoire de projet ?	254
C. L'espace-tampon : l'efficacité politique disjointe.....	286
II. L'utilité de l'évaluation en question	315
A. Prégnance de l'approche culturelle et déficit de l'approche organisationnelle	316
B. La conception responsabilisatrice historique de l'évaluation	331
C. Être évalué ou évaluable ? Les risques d'un renversement normatif.....	354
III. Propositions pour une meilleure évaluation de la territorialisation	371
A. Le territoire, point aveugle de la territorialisation !	372
B. Construire les ponts entre évaluation, spatialité politique et agir territorial.....	380
Conclusion générale : les nouvelles formes de l'efficacité territoriale	407
Table des matières	494

Abréviations

AMAP : Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne
APP : Analyse des Politiques Publiques
CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CC : Communauté de communes
CDML : Comité de Développement des Monts du Lyonnais
CGP : Commissariat général du plan
CLD : Conseil local de développement
CSP : Catégories socio-professionnelles
CIME : Comité interministériel de l'évaluation
CIVAM : Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CNE : Comité national de l'évaluation
CSE : Conseil scientifique de l'évaluation
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DIACT : Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DP : Direction de la prévision
ENTPE : École nationale des travaux publics de l'État
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
FEDER : Fond européen de développement rural
FEOGA : Fond européen d'orientation et de garantie agricole
FSE : Fond social européen
MDL : Monts du Lyonnais
OSER : Organisation d'une structure régionale
PAC : Politique agricole commune
PADD : Plan d'aménagement et de développement durable
PAR : Plan d'aménagement rural
PIM : Programme intégré méditerranéen
PME : Petites et moyennes entreprises
PMI : Petites et moyennes industries
PNR : Parc naturel régional
RCB : Rationalisation des choix budgétaires
RREPEL : Réseaux et recherches des politiques économiques locales
SFE : Société française de l'évaluation
SIMOLY : Syndicat intercommunautaire des Monts du Lyonnais
SIVOM : Syndicat à vocation multiple
TPE : Très petites entreprises
TPU : Taxe professionnelle unique
UCA : Union commerciale et artisanale

Introduction

La territorialisation et l'évaluation des politiques publiques sont deux mouvements de fond de l'action publique depuis le début des années 80. L'un et l'autre possèdent un objectif commun : augmenter l'efficacité de l'action publique. Cependant, ils ont aussi un souci commun : faire la preuve de leur propre efficacité. En effet, les instruments censés opérationnaliser ce double mouvement peinent aujourd'hui à démontrer leur utilité. Aussi bien les *territoires de projet* que l'*évaluation des politiques territoriales*, qui seront examinés dans cette recherche, font face à des critiques à la hauteur des espoirs qu'ils ont suscités. L'analyse se trouve alors dans une situation où il n'est plus évident de distinguer qui de l'instrument, ou de la définition du problème qu'il est censé résoudre¹, est défaillant. Afin de faire progresser conjointement la territorialisation et l'évaluation de l'action publique, cette thèse propose de mettre en regard les territoires de projet et l'évaluation des politiques territoriales : le premier suppose l'efficacité du territoire, tandis que le second suppose le territoire de l'efficacité². Ce croisement semble ainsi propice à interroger à la fois le « territoire » et « l'efficacité » ou, plus exactement, le déploiement spatial de l'efficacité politique dont il sera finalement question au fil des pages.

Les territoires de projet

On prête volontiers au « local » le statut de « laboratoire »³ pour étudier les modes de gouvernants ou de gouvernance⁴. Une fois n'est pas coutume, la territorialisation de l'action publique sera abordée à travers l'analyse de deux « territoires de projet », c'est-à-dire des espaces contractuels de coopération *supra* communaux, issus du programme européen de développement territorial LEADER. Les critères de définition des territoires de projet sont peu précis : « l'initiative LEADER+ est destinée à des territoires de dimension réduite à caractère rural, formant un ensemble homogène du point de vue physique (géographique),

¹ Autrement dit, le besoin auquel l'instrument est censé répondre.

² On retrouve là un paradoxe classique de la territorialisation qui met en jeu la construction de la crédibilité de la dialectique territoire / efficacité. Olivier Soubeyran l'avait mis à jour à propos du développement de la prospective territoriale : SOUBEYRAN, Olivier. Comment se fabrique un territoire de la prospective ? *Espaces et sociétés*, 1994, n° 74-75, p. 137-164 ; BERDOULAY, Vincent, SOUBEYRAN, Olivier. Retour de la prospective et crise de la modernité. *Espaces et sociétés*, 1994, n° 74-75, p. 3-10

³ LE GALÈS, Patrick. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique. In. *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble: CERAT, 1998. p. 101 - 114

⁴ Pour une liste des définitions susceptibles d'être rangées sous le terme de gouvernance : HAYWARD, Jack. Rapport de synthèse. Gouvernabilité et gouvernance. In. *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble: CERAT, 1998. p. 69 - 74

économique et social ». Le système d'acteurs mobilisé dans les territoires de projet reste également très ouvert : « les "groupes d'action locale" doivent constituer un ensemble équilibré et représentatif de partenaires des différents milieux socio-économiques du territoire ». À propos des « Pays » qui ont généralisé en France le principe des territoires de projet, *Le Guide des Pays* de la DATAR⁵ évoque « un territoire suffisamment vaste pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre dans la durée d'un projet de développement permettant d'apporter des réponses crédibles aux besoins exprimés par les citoyens », qui s'approche du « bassin de vie ou d'emplois »⁶, alors que d'autres préfèrent les notions de « territoires quotidiens ou territoires vécus »⁷.

En fait, l'idéologie des territoires de projet que nous présenterons dans la première partie repose sur l'idée « qu'au commencement, existaient déjà les territoires »⁸, c'est-à-dire des espaces collectifs de sens distincts des espaces politico-administratifs. Dans cette perspective, la territorialisation cherche à capter ces « territoires » pour améliorer la cohérence de l'action publique et, *in fine*, son efficacité. Après avoir été fondé sur une vision organique d'inspiration gaullienne du fonctionnement des territoires, dont le principe des blocs de compétence inscrit dans les lois de décentralisation ne s'est pas véritablement départi, l'aménagement du territoire français a abandonné la spécialisation des niveaux territoriaux tout en conservant la logique de l'emboîtement⁹. Chaque niveau territorial est désormais considéré comme une entité autonome visant à articuler développement et solidarité à travers un « projet global de développement ».

« Un territoire, un projet, un contrat » deviendra l'axiome de la politique d'aménagement du territoire des années 90, généralisant certaines expérimentations des années 70-80. Les territoires de projet sont ainsi issus de cette conception de la territorialisation, qui cherche le territoire entre le « dégonflement »¹⁰ de l'État et la recomposition de « l'émiettement communal »¹¹. Ils s'inscrivent ainsi dans un enjeu omniprésent en France depuis le début des

⁵ DATAR. *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays*. Paris: DATAR, 2004. 60 p.

⁶ <http://www.projetdeterritoire.com/>

⁷ BOUTET, Annabelle. *Contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?* Paris: DATAR, 2003. p. 12

⁸ GUMUCHIAN, Hervé, et al. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. p. 87

⁹ BEHAR, Daniel. L'intercession territoriale. In O. COUTARD. *Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*. Paris: Elsevier, 2001

¹⁰ MERCIER, Michel. *Rapport d'information : bilan de la décentralisation*. Sénat, 2000. 620 p.

¹¹ LE SAOUT, Rémi. Avant propos. L'intercommunalité : un objet à explorer. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 9-10

années 80, rappelé par Jacques Lévy : « c'est bien une nouvelle association entre compétences politiques et échelons géographiques qui se trouve au centre des discussions »¹². Autrement dit, ils fournissent l'amorce d'une « recomposition territoriale » définie par Martin Vanier comme « le processus par le lequel les pouvoirs institutionnels travaillent (...) à modifier leur organisation »¹³. Ce renouveau de l'aménagement du territoire dans les années 90 s'est traduit par une série législative importante qui marque aussi un retour de l'État en la matière : loi ATR de 1992, LOADT de 1995, LOADDT et loi Chevènement de 1999. On assiste alors à un « fantastique mouvement de remplissage ou de colmatage certainement unique en Europe » entre le département et la commune selon l'expression de Frédéric Giraut¹⁴.

Les territoires de projet ne visent pas seulement à créer un nouvel « échelon » d'action publique, ils ont aussi vocation à promouvoir de nouveaux principes d'action : la transversalité, le partenariat, la logique de projet. Pour Anne-Cécile Douillet, « ces principes tendent à promouvoir à la fois un nouveau principe directeur de l'action publique - la transversalité et le projet plutôt que le secteur -, de nouveaux acteurs - ouverture à l'ensemble des "partenaires du développement local" - et un nouveau cadre spatial - les territoires pertinents »¹⁵. Pour Jean-Claude Némery, ils engendrent une « révolution tranquille »¹⁶ de l'action publique locale qui, à terme, doit ensemençer l'ensemble des niveaux locaux, notamment les EPCI (Communauté de communes, Communautés d'agglomération). Les transformations attendues d'ailleurs s'inscriraient dans un mouvement européen en matière de développement territorial¹⁷.

Dans cette perspective, le « territoire » sur lequel repose le territoire de projet, aurait des vertus intégratives aptes à répondre à la mutation du contexte de l'action publique décrite par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig : « on est passé historiquement d'une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions

¹² LÉVY, Jacques. *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999. p. 251

¹³ VANIER, Martin. Recomposition territoriale : la voie française. *L'information géographique*, 2002, n° 2, p. 99

¹⁴ GIRAUT, Frédéric. L'exception territoriale française sous influence européenne ? *L'information géographique*, 2002, n° 2, p. 140

¹⁵ DOUILLET, Anne-Cécile. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2003, Vol. 53, n° 4, p. 589

¹⁶ NÉMERY, Jean-Claude. Pertinence des territoires projets : la révolution tranquille. In G. LOINGER, J.-C. NÉMERY. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 39-43

¹⁷ PASQUIER, Romain. L'europanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne. In J. FONTAINE, P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 171-188

publiques»¹⁸. La nature des problèmes est ainsi devenue systémique et complexe. Par exemple, la question du logement devient une problématique de l'habitat, et celle de l'équipement celle du développement local. Cette situation rendrait obsolète une bonne partie des services publics car les « problèmes » sociaux ne sont plus alignés sur les secteurs publics. Le problème qui se pose est davantage celui de la transversalité, de la mise en cohérence des interventions sectorielles. Le « territoire » apparaît ainsi comme une ressource cognitive et managériale. Souvent associé à l'idée de « local », le territoire serait l'espace de la mise en cohérence de l'action. Dans ce contexte, « les acteurs locaux », « proches du territoire » et « immédiatement sensibles à l'interconnexion des phénomènes sociaux, et donc à la nécessité de promouvoir une approche intégrée », sont convoqués dans l'effort de modernisation de la vie politique¹⁹. Cette proposition repose sur le postulat formulé par Patrice Duran et Jean-Claude Thoénig : « le territoire, plus que l'appareil de l'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics »²⁰. Le « territoire » incarne d'une nouvelle manière la confiance généralisée dans la gestion de « proximité », rappelée avec force dans le « Rapport Mercier » sur la décentralisation en 2000. Face au danger de rupture dans la cohésion sociale française, « l'approche territoriale » serait la plus adaptée pour remédier à la « fracture territoriale », consécutive à la mondialisation et à la métropolisation de l'économie, qui se traduit par une fracture sociale (montée des incivilités) et une fracture civique (croyance dans les institutions publiques)²¹.

« De petits espaces pour de grands espoirs ! », serait-on tenté de dire à la vue des vertus qu'on leur prête. Cependant, Alain Faure fait remarquer que la territorialisation soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses en matière d'efficacité de l'action publique²². Nombreuses sont les voix qui s'élèvent contre la complexification des mécanismes de régulation politique qu'engendrent la généralisation de la négociation et le contrat au niveau local²³. Il est de plus en plus difficile de répondre à la question « qui décide ? ». Officialisant

¹⁸ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 49, n° 4, p. 583

¹⁹ *ibid.* p. 597

²⁰ *ibid.* p. 582

²¹ MERCIER, M. *op. cit.* 2000. p. 71-75

²² FAURE, Alain. Territoires / territorialisation. In L. BOUSSAGNET, *et al.* *Dictionnaires des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. p. 430-437

²³ Voir le numéro suivant de la revue *Pouvoirs locaux* : « La complexité locale. Comment « faire avec » ? Jusqu'où s'en accommoder ? », *Pouvoirs locaux*, n°68/I, 2006 ; Voir également l'ouvrage de l'Institut Français de la Décentralisation paru préalablement à l'élection présidentielle de mai 2007 : INSTITUT-DE-LA-DÉCENTRALISATION. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, 2006. 90 p.

la différenciation des scènes politiques, la territorialisation rend plus difficile leur intégration, et *in fine* la lisibilité du pilotage de l'action publique. Sandra Philippe montre par exemple que la mise en œuvre d'une décision devient « constitutive » de la décision elle-même. En effet, l'élargissement de la catégorie des « metteurs en œuvre », bien au-delà des acteurs politico-administratifs traditionnels, interpelle la capacité régulatrice de la procédure et, au final, sa capacité à favoriser « l'emprise du changement » face à un problème public ; le desserrement hiérarchique offre en effet un espace de multiplication des régulations « locales »²⁴. Cette évolution est souvent condamnée. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig estiment par exemple que « la multiplicité des partenariats confine à la non-décision par incapacité à hiérarchiser et à définir des priorités » conduisant à une « démocratie éclatée »²⁵.

Par ailleurs, les solidarités locales, que sont censées activer les politiques territoriales, sont mises en question. De récentes analyses soulignent le renforcement des inégalités territoriales. Même Ségolène Royal, pourtant fervente supportrice d'un approfondissement de la décentralisation, évoque les « égoïsmes territoriaux »²⁶ dans la campagne présidentielle de 2007. Philippe Estèbe et Annick Germain concluaient le numéro 52 de la revue *Lien social et politiques*, consacré à l'analyse critique du territoire en tant qu'instrument des politiques publiques, de la manière suivante : « le territoire est bel et bien devenu, depuis vingt ans, un instrument protéiforme de l'État social, souvent à l'interface de l'administration et des sociétés locales. En ce sens, il constitue un instrument intéressant pour les politiques sociales et sanitaires qui interagissent avec les groupes sociaux et les individus. En revanche, il n'est pas un bon instrument pour traiter de l'allocation des ressources et de la redistribution : celles-ci doivent demeurer, le plus possible, « aveugles au territoire », autrement dit universelles, et sensibles aux situations sociales des individus, des familles ou (s'agissant de l'école) des établissements »²⁷. Les projets construits sur la base d'une mobilisation territoriale ne semblent ainsi pas en mesure de prendre en charge la solidarité qui pourrait être attendue entre zones géographiques de niveaux de richesse différents. En fait, le bilan paradoxal du territoire était pointé dès la fin des années 90, Dominique Pagès et Nicolas Pélissier remarquant par exemple « l'instrumentalisation croissante de la notion de territoire » alors

²⁴ PHILIPPE, Sandra. La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique. L'exemple de la politique de la santé mentale. *Revue Française de Science Politique*, 2004, Vol. 4, n° 2, p. 315 - 334

²⁵ DURAN, Patrice. THOENIG, Jean-Claude. *Op. cit.* 1996. p. 609

²⁶ MANDRAUD, Isabelle. Logement : Mme Royal veut renforcer le rôle de l'Etat. *Le Monde*, 2007, 6 janvier 2007

²⁷ ESTÈBE, Philippe, GERMAIN, Annick. Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social. *Lien social et Politiques*, 2004, n° 52, p. 5-10

que « cette tendance à l'instrumentalisation (avait) déjà montré son faible degré d'efficacité sociale »²⁸. Enfin, se pose également la question du devenir des espaces au tissu social dégradé incapables de jouer le mimétisme du projet ?²⁹

Les nuages s'amoncellent donc dans le ciel de la territorialisation de l'action publique. L'efficacité attendue de la médiation territoriale de l'action publique apparaît finalement assez incertaine. Aux espoirs de départ cèdent les interrogations quant à ces bénéfices. Le « territoire » qu'il s'agit d'institutionnaliser avec les territoires de projet semble échapper aux politiques territoriales comme le notait Jean-Pierre Deffontaines, Emmanuelle Marcelpoil et Patrick Moquay en 2001 : « Paradoxalement, dans les démarches de "bas en haut", la base exprime rarement les problèmes de territoires, ou ne les formule pas spontanément comme tels ; c'est le "haut" qui manifeste ces préoccupations ou qui énonce la nécessité d'une approche territoriale »³⁰. L'efficacité attendue avec les territoires de projet est alors absente, à moins que, précisément, elle ne soit territorialisée.

L'évaluation des politiques territoriales

L'évaluation des politiques publiques est l'instrument privilégié pour apprécier l'efficacité de l'action publique. Elle se distingue d'une recherche en sciences sociales ou d'une étude par le processus de construction des hypothèses à tester : un programme de recherche sur l'action publique utilisera un corpus théorique et méthodologique académique, tandis qu'une évaluation construit son programme de recherche à partir des théories de l'action propres aux protagonistes de la politique évaluée³¹. En ce sens, les connaissances produites sont de nature pragmatique, c'est-à-dire qu'elles sont produites dans et pour l'action³². Elles ont également la particularité de recouvrir « deux mondes » : l'activité de connaissance qui vise à produire une vérité en statuant sur « ce qui est » et une pratique d'intervention qui consiste à porter un « jugement » sur l'efficacité³³. L'évaluation produit donc des connaissances orientées vers un but.

²⁸ PAGÈS, Dominique, PÉLISSIER, Nicolas. Le dessous des cartes du territoire. *Quaderni*, 1998, n° 34, p. 39

²⁹ LAJARGE, Romain. Quatre modalités pour faire du territoire. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 131

³⁰ DEFFONTAINES, Jean-Pierre, *et al.* Le développement territorial : une diversité d'interprétations. In S. LARDON, *et al.* *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris: HERMES Sciences Publications, 2001. p. 48

³¹ MONNIER, Eric. *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica, 1992. p. 130

³² CONAN, Michel. *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*. La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube, 1998. 195 p.

³³ DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J, 1999. p. 175

Ces dernières années ont été marquées par un regain de visibilité de l'évaluation. En premier lieu, ce fut par l'intermédiaire de la promulgation de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) décidée en 2001 et appliquée en 2006. En effet, l'organisation de l'action publique sous forme de « missions », définies sur la base « d'objectifs » et de « résultats » à atteindre faisant l'objet de « critères » de mesure, apparaît comme une petite révolution qui semble appeler naturellement l'évaluation. En second lieu, l'élection présidentielle de mai 2007 a donné lieu à de multiples propositions en matière d'évaluation. Nicolas Sarkozy a souhaité la création d'un secrétariat d'État en charge de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. Le Premier Ministre a lancé la « Revue Générale des Politiques Publiques ». Le Président du groupe UMP à l'Assemblée, Jean-François Copé, évoque le projet de création d'un Office Parlementaire de contrôle et d'évaluation. À chaque fois, les arguments avancés sont identiques : rendre les institutions publiques plus « efficaces » et « rendre des comptes » sur l'utilisation des deniers publics, honorant ainsi l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. L'évaluation se voit donc relancée après l'épisode de 1990³⁴ où Michel Rocard, en tant que Premier Ministre, l'avait érigé en « pilier » de la rénovation des services publics. Mais l'élan s'était perdu dans la décennie.

Il est généralement admis que l'évaluation des politiques publiques participe au mouvement de « modernisation » de l'action publique. Elle en serait même l'emblème comme le suggère Patrice Duran qui la qualifie « d'ardente obligation » et de « pivot » de la modernisation³⁵. Sylvie Trosa va jusqu'à suggérer que modernisation et évaluation se confondent dans leur projet de fonder rationnellement l'action politique, c'est-à-dire « croire qu'il est possible de fixer des objectifs, même partiels à l'action, de gérer et d'anticiper les stratégies d'application des décisions, d'évaluer des impacts tout en étant entendu, du moins écouté, par l'autorité administrative ou politique. (...) Une évaluation des DSQ³⁶ est alors tout autant une définition de la politique des DSQ. Comment tenir compte des implications épistémologiques de l'implémentation sur l'évaluation sans aboutir au point où évaluation et action publique se confondent, ni revenir à une conception trop positiviste de l'évaluation ? »³⁷. L'enjeu de cette thèse sera de comprendre si cette conception de la conduite de l'action publique portée par l'évaluation est soluble dans la territorialisation de l'efficacité.

³⁴ Décret du 22 janvier 1990, dit « décret Rocard »

³⁵ DURAN, Patrice. *Op. cit.* Paris: L.G.D.J, 1999. 188

³⁶ Développement Social des Quartiers

³⁷ TROSA, Sylvie. La modernisation est-elle évaluable ? *Revue Politiques et management public*, 1992, Vol. 10, n° 4, p. 81-82

Dans cette perspective, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'évaluation des politiques territoriales, dont le développement est continu et actif depuis le début des années 90. La première réglementation française en la matière date de 1993 avec l'obligation d'évaluer le volet territorial des Contrats de plan État-région³⁸. Avant cela, dès la fin des années 80, la Commission européenne avait introduit l'obligation d'évaluer les politiques issues des fonds structurels³⁹. Plus récemment, la circulaire du 25 août 2000, dite « circulaire Jospin », a abrogé la circulaire de 1993 pour introduire l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrat de Pays, d'agglomération, Parcs Naturels Régionaux, contrat de Plan, etc.). La circulaire Jospin entend donc généraliser l'évaluation des politiques territoriales. Enfin, le programme LEADER, dont il sera question ici, est systématiquement évalué aux niveaux local et national. Il y a donc une progression constante de l'évaluation en ce qui concerne l'action publique territoriale.

Cependant, comme le souligne Yves Cousquer, ex-président du défunt Comité national de l'Évaluation (CNE), dans son dernier rapport sur l'état du développement des pratiques évaluatives, l'utilité des évaluations reste limitée du fait d'une faible appropriation des conclusions et des résultats évaluatifs par les acteurs des politiques évaluées, et ainsi d'un apport réduit au processus décisionnel. Ce problème n'est pas nouveau. Il avait suscité dès le début des années 90 des propositions innovantes, notamment « l'évaluation pluraliste » d'Éric Monnier. Selon ce dernier, « l'enjeu véritable (...) n'est pas méthodologique mais se situe au niveau de la crédibilité de l'évaluation auprès des acteurs sociaux. Crédibilité qui ne dépend pas, comme on l'a longtemps cru, de la rigueur technique des instruments utilisés mais de la légitimité de la démarche vis-à-vis des destinataires de l'évaluation »⁴⁰. Dans cette perspective, le défi posé à l'évaluation est d'éviter la contestation du bien fondé des conclusions en substituant les critères de jugement académiques aux critères de jugement des acteurs sociaux. Le dernier rapport du Comité National de l'évaluation montre que ce défi reste d'actualité. Surtout, contrairement aux commentaires habituels que suscitent les bilans en demi-teinte du développement de l'évaluation, il ne les impute pas, ou pas seulement, à la faible culture de l'évaluation et au peu de transparence de l'action politique. Il invite plutôt les protagonistes de l'évaluation, d'une part, à « une démarche plus compréhensive à l'égard des administrations » et, d'autre part, à « réhabiliter la fonction éminemment politique de

³⁸ Circulaire du 9 décembre 1993

³⁹ Obligation systématisée avec le règlement CEE 2080-93

⁴⁰ MONNIER, Eric. *Op. cit.* Paris: Economica, 1992. p. 102

l'évaluation»⁴¹. Chose inattendue, ce rapport renversait ainsi la tendance analytique en matière d'évaluation. En particulier, Véronique Chanut insistait dans ce même rapport sur la place du « territoire » dans les procédures d'évaluation. Elle faisait ainsi écho aux difficultés récurrentes de l'évaluation des politiques territoriales dont « l'interdépendance, l'instabilité et la turbulence des territoires » posent un sérieux problème⁴².

Cet appel à un rafraîchissement de l'approche évaluative des politiques territoriales résonne étonnamment avec un dialogue tenu entre Jean-Louis Guigou et Paul Allières lors d'un colloque organisé en 1992 sur le thème « évaluation et décentralisation » ; d'autant plus que ces deux protagonistes sont largement au fait du « territoire ». Le premier, ancien directeur de la DATAR, a activement participé à la montée en puissance des territoires de projet dans les années 90, et le second, universitaire, est l'auteur du livre de référence *L'invention du territoire*⁴³. Jean-Louis Guigou défendait l'idée que l'évaluation des politiques territoriales requiert une « approche différenciée » sur la base de deux arguments : d'abord, les « territoires » constituent des « biens collectifs » qui échappent à l'évaluation et, ensuite, ils sont en « recomposition »⁴⁴. À cela, Paul Allières, répondait par une interrogation sur la possibilité « d'évaluer des territoires qui sont des réseaux, et comment on peut apprécier des flux d'échanges, des flux qui sont, en quelque sorte, du marché entre collectivités publiques ? »⁴⁵. En somme, l'un et l'autre déplaçaient la problématique : l'identification du territoire est, pour l'évaluation, autant une question centrale que l'identification de la politique que celui-ci est censé porter. Les politiques territoriales semblent ainsi élargir le paradoxe constitutif de l'évaluation, qui présuppose l'existence de son objet, les politiques publiques, pour exister elle-même. En effet, il faut rappeler avec Jean-Claude Thoenig que le concept de politique publique est une question de recherche avant d'être une pratique ?⁴⁶ L'idée qu'il serait possible de délimiter des ensembles de décisions et d'actions est une mise en forme pratique de la réalité beaucoup plus qu'une pratique dans la réalité. Or, si le « territoire » n'est

⁴¹ COUSQUER, Yves, CHANUT, Véronique. *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale. Rapport d'activité Conseil National Évaluation 2000-2002*. Paris: La documentation française, 2003. p. 6-7

⁴² *ibid.* p.69

⁴³ ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1980. 184 p.

⁴⁴ GUIGOU, Jean-Louis. Introduction atelier "Les territoires et les acteurs". In Conseil général de l'Hérault. *Évaluation et décentralisation. Colloque Gaston Defferre, 22 novembre 1991, Montpellier*. Montpellier: Conseil général de l'Hérault, 1992. p. 108-111

⁴⁵ ALLIÈS, Paul. Débats atelier "Les territoires et les acteurs". In C. g. d. l'Hérault. *Évaluation et décentralisation. Colloque Gaston Defferre, 22 novembre 1991, Montpellier*. Montpellier: Conseil général de l'Hérault, 1992. p. 143-144

⁴⁶ THOENIG, Jean-Claude. Politiques publiques. In L. BOUSSAGUET, *et al. Dictionnaires des politiques publiques*. Paris: Presses nationales de la Fondation de sciences politiques, 2004. p. 326-333

pas assuré au même titre que la « politique publique », l'évaluation se trouve face à une double incertitude en matière de politique territoriale.

La rencontre et l'hypothèse

Est-il envisageable que l'efficacité inatteignable des territoires de projet et le territoire introuvable de l'évaluation aient un fond commun ? C'est en tout cas l'hypothèse défendue dans cette thèse : l'efficacité des territoires de projet ne peut être perçue qu'à la seule condition d'admettre que le politique fait un usage différencié et situé de l'espace, et l'évaluation s'ancrera dans le processus décisionnel, à condition de dépasser l'idée que les « territoires » constituent des entités spatiales préexistantes à l'action. En somme, nous chercherons à montrer que ces deux instruments butent sur un même point aveugle : « le territoire ». Ce dernier possède en France une histoire longue dont l'État marque, plus qu'ailleurs, la suprématie sur toutes les autres formes de rapport espace / action politique⁴⁷. Si le territoire possède une histoire, c'est qu'il appartient à une époque, à une culture et, en ce sens, répond à des besoins spécifiques. Ainsi, le rapport espace / action politique n'est pas immuable. L'action politique peut sortir de l'aire géographique bornée et identifiée par un centre politique que le territoire incarne⁴⁸. S'il est évident que le découpage de l'espace est une activité fondamentale du politique (ce que résume bien Martin Vanier avec la formule « j'existe, donc je découpe »⁴⁹), la nature, les formes et les fonctions des espaces qui en résultent sont infinies.

Afin de répondre, au moins partiellement, aux défis auxquels sont confrontés les territoires de projet et l'évaluation des politiques territoriales, il apparaît finalement nécessaire de poser la question « à quoi sert l'espace dans l'action politique ? ». Cette recherche s'intéresse donc aux usages politiques de l'espace pour saisir le déploiement spatial du politique et, *in fine*, celui de l'efficacité. Cet axe de recherche est motivé par le constat que « les choses ne sont plus à leur place » pour reprendre une expression d'Angelo Turco⁵⁰. Le renouvellement des formes de la complexité territoriale bouscule l'ordre spatial du monde. Mondialisation de l'économie, du tourisme et de l'information, mobilité accrue des individus et moyens de

⁴⁷ ALLIÈS, Paul. *Op. cit.* 1980

⁴⁸ VANIER, Martin. Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire. In B. DEBARBIEUX, M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'aube, 2002. p. 75-89

⁴⁹ *ibid.* p. 76

⁵⁰ TURCO, Angelo. Pour une géographie des interdépendances. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 287-298

communication débridée accroissent de façon prodigieuse la connexité des lieux et la co-spatialité des échelles⁵¹. Au niveau des espaces périurbains, dont il sera question avec le programme LEADER, les échelles micro-locales, locales, métropolitaines, nationales et internationales s'entrechoquent tandis que l'entremêlement des espaces identitaires, économiques et politiques devient inextricable. La complexité territoriale est le contexte, irréductible et incontournable, de l'action politique dont il faut prendre la mesure des conséquences sans la nier⁵².

La mutation contemporaine des dynamiques territoriales est de nature à transformer le rapport espace / action politique. Cette hypothèse, défendue à propos des relations internationales⁵³, n'est que peu discutée au niveau local. Le « territoire » conserve sa superbe et l'efficacité continue d'être pensée au prisme de cet espace univoque. Refusant l'évidence à vocation universelle du territoire, cette recherche préfère suivre la piste constructiviste de la spatialité pour comprendre la dimension spatiale du politique. Michel Lussault définit la spatialité de l'action comme « ce que les acteurs font avec l'espace »⁵⁴. Or, si l'on suit les récents travaux d'Alain Faure sur l'émergence d'une démocratie différentielle consécutive à la territorialisation de l'action publique⁵⁵, il est fort à parier que les acteurs politiques font des usages différenciés de l'espace. Plus exactement, une seconde hypothèse vient prolonger la réflexion de la première : l'efficacité de l'action politique se déploie désormais, ou peut se déployer, non pas dans l'espace univoque du « territoire », mais dans un système d'espaces. Au final, l'étude des territoires de projet LEADER montre que la territorialisation de l'action publique n'aboutit pas à la déclinaison locale du « territoire », mais à des inventions territorialisées de rapports espace / action politique. Pour saisir l'efficacité d'un tel renversement et permettre à l'évaluation de l'informer, il est alors nécessaire d'assumer pleinement l'idée de territorialisation, c'est-à-dire ne pas nier l'autonomie du local et sa

⁵¹ OFFNER, Jean-Marc. Pour une géographie des interdépendances. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 217-239

⁵² GIRAUT, Frédéric, VANIER, Martin. Plaidoyer pour la complexité territoriale. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 143 - 172

⁵³ BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. 276 p.

⁵⁴ LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. 363 p.

⁵⁵ FAURE, Alain. Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ? *TELESCOPE-Revue d'analyse comparée en administration publique*, (sous presse)

capacité à « métaboliser » les principes génériques de la territorialisation, sauf à en perdre l'intérêt⁵⁶.

L'architecture de la thèse

Le déploiement spatial de l'action politique sera étudié à travers deux territoires de projet LEADER situés en France dans la Région Rhône-Alpes. Espaces périurbains en cours de recomposition, ils offrent des exemples heuristiques pour montrer l'intégration improbable dans un même espace, le territoire de projet, des différentes fonctions de l'action politique. Ils invitent au contraire à penser la dissociation des espaces en tant que système (Partie 1).

Le développement de cette hypothèse permettra de montrer la richesse des constructions spatiales du politique et d'expliquer, en partie au moins, les difficultés rencontrées par l'évaluation des politiques territoriales (Partie 2).

En effet, le déploiement spatial du politique cherche à articuler deux aspects fondamentaux et spatialement contradictoires des politiques publiques : l'élaboration des conditions politiques de l'action et la mise en œuvre des programmes. Dans ce contexte, il apparaît que le territoire de projet joue le rôle « d'espace-tampon » (Partie 2.I). L'évaluation oppose à ces édifices complexes une approche plus classique, voire normative, du rapport espace / action politique. Attendant que les politiques publiques s'intègrent sur un espace donné, elle peine à poser un regard spatial alternatif sur l'efficacité de l'action. Cette attitude présente le risque de limiter l'innovation politique qui semble nécessaire pour répondre aux défis contemporains de la territorialisation et de la complexification de l'action publique (Partie 2.II). Des propositions seront alors esquissées pour permettre à l'évaluation d'aider à relever ce pari. En particulier, cette recherche ouvre le chantier de la grammaire de la spatialité politique, c'est-à-dire la formation d'un vocabulaire et de critères susceptibles d'interroger l'efficacité du déploiement spatial du politique (Partie 2.III).

⁵⁶ SOUBEYRAN, Olivier, BARNIER, Véronique. Le paradoxe du local et de la planification : éléments théoriques et application à l'aménagement touristique. *Espaces et sociétés*, 1988, n° 51, p. 225-256

Les territoires de projet : de l'efficacité
intégrée à l'efficacité interspatiale

L'échelle de la commune serait trop petite et celle du département ne correspondrait pas aux « espaces vécus ». Ainsi, une réforme des cadres spatiaux de l'action publique locale serait nécessaire pour accroître l'efficacité des politiques publiques locales. Ce discours est constant depuis plusieurs décennies. Il alimente une volonté réformatrice à l'égard de la distribution des pouvoirs locaux. Cependant, comme l'a attesté par le passé l'échec de la loi Marcellin sur la fusion communale, celle-ci n'a jamais trouvé en France l'assise politique suffisante, notamment au niveau des maires, pour procéder à une recomposition territoriale générale. La voie de l'incitation à la coopération intercommunale a été préférée, surtout à partir des années 90 (Loi ATR de 1992, Loi Pasqua de 1995, Loi Voynet et Chevènement de 1999). Plus précisément, elle a ouvert l'ère de « l'intercommunalité de projet ». Rapidement, les notions de « territoire de projet » et de « projet de territoire » ont été mobilisées par plusieurs politiques territoriales, reprenant ainsi, et diffusant largement, les expérimentations des « Pays » des années 70-80 et « l'approche globale » des PNR. Progressivement, l'idée s'est répandue que cette échelle intermédiaire serait « pertinente » pour mettre en œuvre des projets de développement socio-économique qui seraient à la fois supportés par les acteurs locaux et susceptibles de produire des effets tangibles.

L'apparente simplicité de cette démarche masque en fait un postulat important dont la validation n'est pas évidente : les territoires de projet permettraient l'accomplissement de l'utopie du territoire politique, c'est-à-dire la synthèse des espaces politiques de « l'être » et du « faire ». L'accroissement attendu de l'efficacité des politiques locales repose en effet sur l'idée que les territoires de projet engendreraient une intégration politique de l'espace considéré (réduction de l'atomisation des pouvoirs, harmonisation des problèmes et solutions locales). On retrouve ce postulat dans le programme de développement territorial européen LEADER, présenté par la Commission européenne comme un « laboratoire » pour penser le renouvellement de l'action publique locale. Surtout, ce programme constitue un terrain d'étude fécond pour saisir l'appropriation et l'utilisation par les acteurs locaux des attendus inhérents aux territoires de projet (I).

Mais « l'espace n'est pas vierge » comme le fait remarquer Samuel Martin⁵⁷. Autrement dit, la mise en œuvre du programme LEADER s'inscrit dans des contextes locaux marqués par des histoires, des institutions et des équilibres politiques propres qui investissent les principes

⁵⁷ MARTIN, Samuel. Ni avec toi, ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise. *Revue de Géographie Alpine*, 2004, n° 4, p. 81

généraux des territoires de projet. L'étude de deux exemples issus du programme LEADER permet d'ailleurs de constater que, si la montée en puissance de l'intercommunalité de projet est effective, les usages de ses nouveaux cadres spatiaux se distinguent de ceux attendus. L'intégration politique est partielle, voire fictive. On assiste à une évolution de l'économie des relations entre les espaces politiques préexistants plutôt qu'à leur mutation vers une organisation simplifiée (II).

La recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique locale, notamment par son adaptation à la mutation contemporaine de certaines dynamiques spatiales, est légitime (mobilités accrues, globalisation économique, influence grandissante des technologies de l'information). Cependant, il semble que l'utopie des territoires de projet suive une voie dont l'issue reste à déterminer. L'intégration politique est démentie par les faits, mais aussi par les apports récents des sciences sociales. La synthèse des espaces de l'être et du faire politique est impossible car leurs logiques spatiales sont distinctes et non superposables dans l'espace. Ainsi, pour envisager l'efficacité des territoires de projet, et plus généralement des dispositifs spatiaux, une autre grille de lecture de la spatialité politique est nécessaire : il faut penser la dissociation des espaces en tant que système, plutôt qu'espérer leur intégration. Cela revient à dire que l'efficacité des territoires de projet ne peut pas simplement être appréhendée à travers l'espace unique et univoque que définit (faussement) son périmètre. L'efficacité serait alors un phénomène « interspatial » (III).

I. Observer les usages des territoires de projet grâce à LEADER

Ce travail de recherche repose sur l'hypothèse que l'horizon d'attente relatif au renouvellement des cadres spatiaux de l'action publique locale dans lequel s'inscrivent les territoires de projet est, au moins partiellement, incompatible avec les logiques spatiales de l'action politique. Pour le prouver, il va falloir confronter les attendus généraux des territoires de projet à leurs usages réels par les acteurs locaux. En premier lieu, les transformations escomptées de l'action publique locale seront décrites (A). Ensuite, nous montrerons que le programme LEADER constitue un terrain d'étude favorable aux usages locaux des territoires de projet (B). Enfin, la méthode d'enquête et d'analyse sera exposée (C).

A. L'utopie mobilisatrice des territoires de projet : l'espace intégrateur

En France, le « territoire » est incontournable. Pas de politique ni d'aménagement sans territoire. Depuis la naissance de l'aménagement du territoire à partir des années 50, il est généralement perçu positivement, presque de manière providentielle⁵⁸, comme la solution aux maux de la société. Aussi, à la fin des années 90, Dominique Pagès constatait que « le territoire devient une panacée, une idéologie permettant de résoudre de multiples problèmes sociaux, voire une nouvelle religion technologique pratiquée tant au niveau local que global »⁵⁹. Le « territoire » constitue en effet une utopie⁶⁰ séculaire⁶¹ qui se retrouve sous diverses formes dans l'action publique, dont le territoire de projet. Avec ce dernier, le territoire est appelé à devenir plus encore une catégorie agissante. En plus de sa fonction de représentation politique, il doit incarner un projet de développement. En ce sens, il cherche une synthèse entre les espaces de « l'être » et du « faire » politique telle que décrite par Jean-Pierre Deffontaines, Emmanuelle Marcelpoil et Patrick Moquay : « pour qu'il y ait émergence

⁵⁸ ESTÈBE, Philippe, GERMAIN, Annick. Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social. *Lien social et Politiques*, 2004, n° 52, p. 5-10

⁵⁹ PAGÈS, Dominique, PÉLISSIER, Nicolas. Le dessous des cartes du territoire. *Quaderni*, 1998, n° 34, p. 39

⁶⁰ GERBAUX, Françoise. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 1999. 189 p.

⁶¹ ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1980. 184 p.

de territoire-projet, il doit y avoir "rencontre" entre un territoire-enjeu et des territoires d'activités »⁶².

Cependant, les définitions du territoire de projet restent peu précises à l'instar de celle des Pays : « ni échelon administratif, ni collectivité territoriale, le Pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale dont les communes qui le composent élaborent un projet commun de développement, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emplois »⁶³. À l'instar du programme LEADER, elles préfèrent insister sur la « démarche intégrée » attendue des acteurs de l'espace considéré car elle « apparaît de plus en plus comme un passage obligé pour la création et/ou le maintien de produits et services compétitifs et durables » dans l'espace rural⁶⁴. Sur le plan formel, les territoires de projet se présentent en général sous forme d'un contrat entre plusieurs collectivités locales et/ou EPCI. La fonction du « territoire » n'est donc pas spécifiée. Au contraire, les territoires de projet semblent insister sur sa vocation généraliste.

Il est vrai que la culture française est historiquement hostile à une définition utilitariste du territoire⁶⁵. Ainsi, la rénovation des cadres territoriaux engagée dans les années 90 (Loi ATR, Loi Pasqua 1995, Loi Voynet et Chevènement 1999) va dans le sens d'une synthèse entre les fonctions représentatives et agissantes du territoire dont les territoires de projet forment une sorte d'aboutissement, au moins dans leur formulation⁶⁶. À la fois espaces de « l'être » et du « faire » politique, les territoires de projet sont sommés de combiner diverses fonctions politiques par l'intermédiaire de « projets globaux de développement »⁶⁷. Mystique française ou pragmatisme hexagonal, tel est le débat soulevé par les territoires de projet et la formule

⁶² DEFFONTAINES, Jean-Pierre, *et al.* Le développement territorial : une diversité d'interprétations. In S. LARDON, *et al.* *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris: HERMES Sciences Publications, 2001. p. 52

⁶³ <http://www.projetdeterritoire.com/>

⁶⁴ Règlement 2000/C139/05, *Journal officiel des Communautés européennes*, p. 1

⁶⁵ NÉMERY, Jean-Claude. Réinventer le compromis entre la République et le territoire. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 69-90

⁶⁶ LAJARGE, Romain. Territoires au pluriel : projets et acteurs en recomposition. *L'information géographique*, 2002, n° 2, p. 113-133

⁶⁷ GERBAUX, Françoise, PAILLET, Anne. Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 123-124

qui les soutend : « un territoire, un projet, un contrat ». Afin d'aborder celui-ci, l'examen précis des attendus en la matière s'impose⁶⁸.

Premièrement, les territoires de projet véhiculent l'espoir d'une double rationalisation géographique et procédurale :

- d'une part, les territoires de projet sont présentés comme un moyen d'atteindre une synthèse entre les territoires institutionnels et les espaces fonctionnels : des « territoires pertinents »⁶⁹. L'augmentation de la mobilité et des moyens de communication exacerbe la visibilité du décalage entre ces deux types d'espaces et appelle à une réduction de la « disjonction » entre les espaces de vie et les espaces d'action⁷⁰. Par exemple, la Loi Pasqua du 4 février 1995 envisageait le Pays comme un assemblage de plusieurs « bassins de vie » en un « bassin d'emploi » exprimant une solidarité territoriale entre une ville et sa campagne, définie par une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale »,
- d'autre part, ces nouveaux espaces d'action publique portent des espoirs en matière de renouvellement du management public. Les territoires de projet furent l'occasion de diffuser la « gestion par programme »⁷¹ d'origine anglo-saxonne et plus généralement d'une « professionnalisation » des politiques publiques articulant l'action politique autour d'une démarche séquentielle « diagnostic – projet de territoire – évaluation »⁷². Par ailleurs, l'approche par le territoire conduirait à une mise en cohérence transversale de l'action publique en opposition aux interventions sectorielles⁷³. Au final, la dialectique « enjeux / opportunités du territoire » est jugée plus rationnelle que le clientélisme notabiliaire d'avant.

⁶⁸ Au-delà de la pluralité confuse des « méthodes » d'élaboration et de conduite des territoires de projet relevée par : LAJARGE, Romain. Quatre modalités pour faire du territoire. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 79 - 100

⁶⁹ LEURQUIN, Bernard. Le Pays : espace pertinent pour l'aménagement et le développement du territoire. In J.-C. Némery. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 191-210

⁷⁰ GUIGOU, Jean-Louis. Produire des territoires cohérents. *Projet*, 1998, n° 254, p. 95-102

⁷¹ DOLEZ, Bernard. La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique. In G. MARCOU, et al. *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 183-191

⁷² SÉVERAC (De), Claire, et al. Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional. In B. Jouve. *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 226-244

⁷³ BOUTET, Annabelle. *Contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?* Paris: DATAR, 2003. p. 27

Deuxièmement, une forte charge symbolique est investie dans les territoires de projet en matière de démocratisation de l'action publique locale. D'abord envisagée sous l'angle de l'animation⁷⁴, elle prit progressivement la forme de la participation des acteurs « du territoire » à la conception des projets de développement. Les programmes de développement territorial ont ainsi fréquemment recours aux « Conseils de développement » poussant dans le sens d'une démocratie plus « directe » entre les élus et la « société civile », et un affaiblissement de la barrière entre sphère privée et sphère publique⁷⁵.

Troisièmement, les attentes les plus fortes à propos des territoires de projet se situent au croisement entre rationalisation et démocratisation, dont l'alchimie permettrait d'achever enfin le mariage entre « l'être » et le « faire » en politique. Comme le remarquent Richard Balme et Alain Faure, le territoire est une nouvelle fois convoqué pour répondre « à la tension évoquée entre gouvernement et représentation, (...) pour reconstituer le politique dans sa plénitude, en fabricant ou en couturant le tissu des relations sociales qui le sous-tendent »⁷⁶. Le territoire de projet serait alors le moyen de concilier l'extraordinaire capacité légitimante de nos 36 000 communes et la « nécessaire » augmentation de son efficacité faisant du territoire « une catégorie *a priori* de l'action »⁷⁷. On retrouve une traditionnelle « illusion » identifiée par Paul Allières visant à « confondre deux notions : le territoire serait cet unique espace, en réalité double, celui où un organe peut agir et celui auquel se rattache l'objet de ses actes »⁷⁸. La dénomination « territoire de projet » exprime parfaitement la fusion espérée par la médiation de l'espace entre le collectif (le territoire), l'action (le projet) et l'objet de l'action (le territoire bis !?). Cette figure idéale tente à sa manière de répondre à « la question centrale » et paradoxale de l'action publique ; celle de la « congruence » des « principes

⁷⁴ DOURLENS, C. Gérer et produire l'autonomie sociale : la politique des Pays. In. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 253-261

⁷⁵ On peut citer les articles 25 et 26 de la loi Voynet de 1999 prévoyant d'associer la « société civile » aux élus dans le cadre des Pays à travers la création d'un conseil de développement. En région Rhône-Alpes, la politique des Contrats globaux de développement puis des Contrats de développement Rhône-Alpes ont institué les Comités locaux de développement. Enfin, les Comités de pilotage du programme européen LEADER+ doivent être composés d'au moins 50% d'acteurs privés.

⁷⁶ BALME, Richard, FAURE, Alain. Les politiques locales changent-elles la politique ? In R. BALME, *et al. Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1999. p. 19

⁷⁷ OFFNER, Jean-Marc. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 1, p. 31

⁷⁸ Voir Paul Allières qui s'appuie sur les analyses de E. Eisenman : ALLIÈS, Paul. *Op. cit.* Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1980. p. 18

d'ordre qui visent l'intégration d'un espace politique donné et des *principes d'action* qui régissent les possibilités d'intervention »⁷⁹.

Au final, le territoire de projet, en tant qu'institution, représente une nouvelle utopie pour le territoire, en tant qu'espace politique. Il escompte réussir la synthèse entre les espaces de « l'être » et du « faire » politique, en proposant un nouveau cadre institutionnel qui soit fonctionnel ; le but étant de rationaliser les politiques locales par une dialectique enjeux / opportunités du « territoire » ouverte à un large cercle des acteurs locaux. Le territoire de projet attribue une fonction politique intégrative à l'espace, au sens où un collectif lié par un espace commun unifierait et optimiserait son organisation et son action politique. Cela se traduirait donc par une réduction de l'atomisation des pouvoirs locaux et une harmonisation des « problèmes » et « solutions » locales. En ce sens, le territoire de projet représente l'aboutissement espéré de l'utopie du « territoire ».

Plus exactement, il représente son actualisation face aux mutations de la société. C'est en tout cas la manière dont une large partie du monde académique s'est appropriée ce nouvel objet géographique, tout en ouvrant une controverse à ce sujet. Selon les auteurs, le territoire de projet est considéré, soit comme une réaction du territoire moderne à la transformation géographique des sociétés, soit comme une volonté de dépassement de cet héritage en direction d'une définition postmoderne de la relation entre espace et politique⁸⁰. Le triptyque « un territoire, un projet, un contrat » bouscule-t-il réellement le triptyque fondateur de la république « un territoire, un mandat, un projet » ?

La première lecture est illustrée, par exemple, par Jacques Beauchard qui insiste sur le fait que le Pays permet de transcender la contradiction entre enracinement et mobilité générale⁸¹ en s'appuyant et en régénérant l'espace patrimonial⁸². Autrement dit, le territoire de projet, serait le moyen de réaffirmer le territoire en tant qu'instrument premier de la construction des communautés politiques, en changeant la forme de l'espace politique sans en changer le fond. Ils constituent en ce sens une opportunité de restaurer le territoire en tant que catégorie universelle de construction de la communauté politique⁸³. Dans cette perspective, la mission

⁷⁹ DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J, 1999. p. 68-71

⁸⁰ VANIER, Martin. La recomposition territoriale : un grand débat idéal. *Espaces et sociétés*, 1999, n° 96, p. 125-143

⁸¹ BEAUCHARD, Jacques. *La Ville-pays*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube/IAAT, 1996. 127 p.

⁸² BEAUCHARD, Jacques. *Génie du territoire et identité politique*. Paris: L'Harmattan, 2003. 144 p.

⁸³ BEAUCHARD, Jacques. Introduction. Territoire et identité. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 7-18 ; BEAUCHARD,

« constitutionnelle » de la politique d'aménagement du territoire est de « refaire du territoire »⁸⁴, en s'inscrivant notamment dans un mouvement de changement d'échelle géographique de l'organisation territoriale vers le triptyque « Pays-Régions-Europe ».

La seconde lecture, parfois qualifiée de postmoderne aux accents humanistes⁸⁵, est de penser les interfaces et les interconnexions politiques entre les entités déjà existantes⁸⁶. Elle cherche à dépasser la seule adaptation du territoire politique aux nouvelles pratiques spatiales de la société et se situe en rupture avec le paradigme du territoire politique westphalien. Elle envisage le Pays comme le précurseur d'un nouveau principe de territorialité, « une formule douce, porteuse de transversalité, de globalité et d'horizontalité, attentive à la dimension stratégique et prospective (...), soucieuse de démocratie participative et de citoyenneté, tout comme de partenariat »⁸⁷. Elle ouvre des propositions audacieuses comme celle de l'interterritorialité⁸⁸ de Martin Vanier afin que « l'invention hétérogène et multiforme des territoires sociaux trouve une traduction normative acceptable pour tous, sous la forme d'une organisation territoriale institutionnelle »⁸⁹. Celle-ci implique une refonte totale des principes de régulation politique, traditionnellement fondés sur la souveraineté, qui doit permettre d'entrer dans l'ère « du territoire-écheveau, territoire éclaté, territoire archipel »⁹⁰ comme le suggère Hervé Gumuchian. Au final, il s'agit de transformer la nature de la territorialité

Jacques. Le génie du territoire : entre génie civil et génie des lieux. In B. DEBARBIEUX , M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 243-256 ; BEAUCHARD, Jacques. *La bataille du territoire*. Paris: L'Harmattan, 1999. 143 p.

⁸⁴ BEAUCHARD, Jacques. *Op. cit.* Paris: L'Harmattan, 1999. 143 p.

⁸⁵ CHAMUSSY, Henri. Postmodernisme et nouveaux espaces en France. *Cahiers de géographie du Québec. Revue internationale de géographie humaine*, 1997, Vol. 41, n° 114, p. 357-366 ; GIRAUT, Frédéric. L'exception territoriale française sous influence européenne ? *L'information géographique*, 2002, n° 2, p. 133-161 ; VANIER, Martin. Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire. In B. DEBARBIEUX , M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 75-89. Voir également le n°1, tome 33 de la revue *L'Espace géographique* (2004) ; le n°114, volume 41, de la revue « Cahiers géographiques du Québec » (1997). Voir enfin la Session C-422 « Les sociétés en mal de territoire. Modernité, postmodernité, territorialité » du 65^{ème} congrès de l'ACFAS, Québec, Trois-Rivières, 1997

⁸⁶ GIRAUT, Frédéric, VANIER, Martin. Plaidoyer pour la complexité territoriale. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 143 – 172 ; VANIER, Martin. *Op. cit.* 2002

⁸⁷ BAUDELLE, Guy. L'unité de la ville-pays. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 28

⁸⁸ VANIER, Martin. *Prospective de l'interterritorialité*. Paris: DIACT, 2005. p. 4 ; VANIER, Martin. L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale. In F. GIRAUT , B. LANTHEAUME. *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris: IRD, 2005. p. 317-336

⁸⁹ VANIER, Martin. L'invention des territoires : de la dispute au bien commun. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 128

⁹⁰ GUMUCHIAN, Hervé, *et al.* *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. p. 57

politique, qui se définit surtout dans son rapport à l'altérité⁹¹, en permettant le passage de la fonction d'exclusion de la frontière territoriale⁹² à celle de filtre relatif à la membrane⁹³. De telles pistes sont également défendues s'agissant du cadre national⁹⁴ et des relations internationales⁹⁵.

Afin de ne pas prêter au territoire de projet plus de vertus ou de défauts qu'il n'en a réellement, mieux vaut revenir à ses usages. La traduction pratique des attendus du territoire de projet LEADER permettra, seule, d'alimenter le débat sur les nouvelles formes de rapports espace / politique.

B. LEADER, un observatoire heuristique des usages locaux des territoires de projet

Quel programme permettrait le mieux d'observer les attendus des territoires de projet au défi de leur mise-en-œuvre ? Parmi la liste (Pays, contrats régionaux, LEADER, contrats thématiques départementaux, etc.), notre choix s'est porté sur le programme européen LEADER. À première vue, peu de choses le distinguent des autres programmes de développement territorial. Cependant, son examen va montrer qu'il offre un contexte tout à fait favorable à notre réflexion.

L'intérêt de ce programme s'explique en premier lieu par sa dimension européenne. En effet, l'Europe joue un rôle croissant en matière d'aménagement du territoire, et d'abord en terme financier. Les financements européens en France en 2000 représentaient sept fois le budget national dans ce domaine. Dans le « rapport Mercier », il est estimé que les fonds européens financent environ un tiers des contrats de plan Etat-régions, pour les deux tiers restant financés à part égale par l'Etat et les Collectivités locales.⁹⁶ L'Europe joue donc un rôle significatif dans la vie locale. L'investissement politique est tout aussi important. Christel Alvergne et François Tautelle remarquent en particulier la philosophie des politiques

⁹¹ DI MÉO, Guy. *Géographie sociale et territoires. Pour mieux cerner les enjeux territoriaux contemporains : de la ville et du pays rural au monde, des Etats-nations aux identités éthiques et régionales*. Paris: Nathan, 2001. p. 48 ; Voir aussi : MIHAILESCU, Vintila. Temps et espace de la différence. In V. REY , T. SAINT-JULIEN. *Territoires d'Europe. La différence en partage*. Lyon: ENS Éditions, 2005. p. 23-29

⁹² Roger Brunet, dans un article 1995 dans la revue Sciences Humaines (n°54), cité par DI MÉO, Guy. *Op. cit.* 2001. p. 48.

⁹³ VANIER, Martin. Les espaces du politique... *Op. cit.* 2002

⁹⁴ INNERARITY, Daniel. *La démocratie sans l'Etat. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*. Paris: Climats, 2006. 255 p.

⁹⁵ BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. 276 p.

⁹⁶ MERCIER, Michel. *Rapport d'information : bilan de la décentralisation*. Sénat, 2000. p. 150-151

européennes d'aménagement du territoire visant à mettre en compétition les territoires⁹⁷. Ainsi, l'aide européenne tend à produire des transformations de fond en matière de développement territorial. Pierre Muller indique par exemple qu'elle renforce la crise française des médiations politiques, mettant au banc les organes classiques tels que les administrations de l'État, et profitant aux organisations dites de la « société civile »⁹⁸. Il précise également que l'émergence de politiques publiques locales autonomes est corrélative de la montée en puissance des politiques publiques européennes⁹⁹. Enfin, l'Europe dispose d'une influence certaine sur les normes de management public, notamment en matière de gestion décentralisée¹⁰⁰. En ce sens, on assisterait à une « européanisation » dont le développement territorial serait l'un des principes¹⁰¹.

La dimension européenne du programme LEADER n'est pas la seule raison de notre choix pour ce terrain d'étude. Celui-ci se distingue aussi et surtout par sa philosophie, sa conception et la perception qu'en ont les acteurs. Il pose le besoin d'innovation comme la priorité du développement territorial, à la fois dans le contenu des projets et dans la manière d'être conduit. Ces spécificités furent tour à tour mises en avant par la commission européenne (1) et l'État français (2) dans l'optique de renouveler leurs méthodes d'intervention au niveau local. Cette situation offre une autonomie importante aux acteurs locaux vis-à-vis des autres niveaux territoriaux et celle-ci apparaît propice à l'observation de la réappropriation locale des attendus des territoires de projet (3).

1. LEADER, le local entre l'État et l'Europe

« Territorialisation », « décentralisation », etc... Le « local » semble à l'honneur depuis les années 80. Aussi bien la France que la Commission européenne ont cherché à reformuler leurs relations avec les « bénéficiaires » (vocabulaire européen) et les collectivités locales (vocabulaire national). En fait, plutôt qu'un phénomène parallèle, il s'agit d'un mouvement croisé où le « local » est progressivement devenu un enjeu stratégique pour la définition des relations entre l'Europe et l'État français. Le programme LEADER constitue l'un de ces

⁹⁷ ALVERGNE, Christel, TAUTELLE, François. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Paris: Presses Universitaires de France, 2002. p. 99

⁹⁸ MULLER, Pierre. Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 1992, Vol. 42, n° 2, p. 289-290

⁹⁹ *ibid.* p. 290

¹⁰⁰ JOUEN, Marie. Comment l'Europe influence-t-elle les relations État-collectivités ? *Pouvoirs locaux*, 2002, Vol. 55, n° 4, p. 69-74

¹⁰¹ PASQUIER, Romain. L'européanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne. In J. FONTAINE, P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 171-188

points de tension où se cristallise la lutte visant à définir les prérogatives de chacun vis-à-vis de l'autre. En particulier, la commission européenne a placé l'innovation au cœur du programme pour opérer un déplacement symbolique des rapports de force (a). La traduction procédurale a toutefois vu le retour en force de l'État (b).

a) LEADER, manifeste pour l'autonomie locale

Élodie Lavignotte-Guérin a analysé dans sa thèse l'attitude de la Commission européenne à l'égard du développement local. Elle a conclu que ce champ constituait « l'axiome » de la plupart des interventions des fonds structurels¹⁰² de la Commission européenne¹⁰³. Dans ce cas, pourquoi l'Europe s'intéresse-t-elle tant au développement local ? Pourquoi la plus grande échelle d'autorité publique (l'Europe) porte autant d'effort à soutenir la plus petite (le local) ? L'ambition serait, selon la même auteure, l'émergence d'un modèle européen d'action publique locale visant à diffuser et introduire de nouvelles façons de « penser » et de « faire » de l'action publique¹⁰⁴. Mais surtout, c'est la dimension politique du projet qui interpelle. En effet, la Commission européenne adosse le développement local à la notion de développement endogène qui vise « à rendre la population d'un territoire plus autonome (...) des systèmes politiques dominés par les acteurs étatiques »¹⁰⁵. Les motivations européennes à l'origine du programme LEADER portent donc, au moins partiellement, une critique du cadre national. Effectivement, Fred Célimène et Claude Lacour considéraient au début des années 90 que certains responsables des fonds structurels étaient portés par une véritable idéologie du développement territorial¹⁰⁶.

LEADER se situe donc dans ce décor général de jeux stratégiques entre niveaux de gouvernance. De plus, à plusieurs égards, il en constitue une forme d'aboutissement. Si l'on souhaitait en écrire une archéologie au sein de la Commission européenne, il faudrait remonter au début de la seconde moitié du XX^e siècle. LEADER s'y inscrit dans la lignée d'une longue bataille pour renouveler les fondements du développement rural : passer d'une

¹⁰² Les fonds structurels représentent les budgets alloués aux politiques européennes d'aménagement du territoire.

¹⁰³ LAVIGNOTTE-GUÉRIN, Elodie. *Expertise et politiques européennes de développement local*. Paris: L'Harmattan, 1999. p. 9

¹⁰⁴ *ibid.* p. 11-13

¹⁰⁵ *ibid.* p. 95

¹⁰⁶ CÉLIMÈNE, Fred, LACOUR, Claude. La réforme des fonds structurels européens : Eléments d'une théorie du développement régional communautaire. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1991, n° 2

approche descendante à une approche ascendante¹⁰⁷. Plus généralement, les années 80 ont été marquées par une « transformation de paradigme » en matière de développement régional selon les termes de John Bachtler¹⁰⁸. En effet, une partie des agents de la commission européenne considérait qu'il fallait préférer le prisme territorial à l'intervention sectorielle pour penser l'action de la Commission. Il s'agissait d'introduire les principes du développement endogène comme complément à la PAC et surtout comme alternative à la forme de développement suscitée par les Programmes opérationnels (zonages et objectifs définis par la Commission européenne)¹⁰⁹.

Cette approche a été rendue publique dans le rapport *L'avenir du monde rural*¹¹⁰ inspiré notamment de l'expérience française des « contrats de pays » lancés par la DATAR en 1975. On en trouvait déjà les prémices expérimentales dès 1985 dans les « programmes communautaires » qui cherchaient à construire des modes d'interventions spécifiques en fonction des territoires. Par exemple, les PIM¹¹¹ proposaient d'intégrer les trois fonds structurels (FEDER, FEOGA, FSE)¹¹². Cette approche fut consacrée à l'occasion de la réforme de 1988 avec la création de la Direction du Développement Rural à la DG VI. Immédiatement, les agents de cette direction ont proposé un programme qui lierait directement la Commission aux groupes d'action locaux par l'intermédiaire d'un contrat global auquel ils donnèrent le nom de LEADER... Le premier programme de Liaison Entre Actions de Développement Rural (LEADER) fut ainsi lancé en 1991. Au moment de son lancement, LEADER apparaissait original vis-à-vis des autres interventions européennes car il postulait que son efficacité dépendait surtout du degré d'association des acteurs locaux alors que les programmes classiques finançaient des projets isolés¹¹³. En somme, la notion de territoire de projet faisait son apparition en cherchant à substituer l'approche globale à la logique d'assemblage d'actions ponctuelles.

¹⁰⁷ SMITH, Andy. *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. 300 p.

¹⁰⁸ BACHTLER, John. Politiques et stratégies pour le développement régional : transformations du paradigme. *Territoire 2020*, 2003, n° 8, p. 81-87

¹⁰⁹ SMITH, Andy. *Op. cit.* 1995

¹¹⁰ COMMUNAUTÉS-EUROPÉENNES. *L'avenir du monde rural*. Luxembourg: Office des publications officielles des communautés européennes, 1988. 71 p.

¹¹¹ Programmes Intégrés Méditerranéens

¹¹² SMITH, Andy. *Op.cit.* 1995 p. 56-57

¹¹³ Andy Smith le montra par l'intermédiaire de quatre points : les projets financés sont sélectionnés sur la base des propositions des acteurs locaux ; les structures sollicités se situent à un niveau de gouvernement intermédiaire : les intercommunalités ; les acteurs locaux disposent d'une enveloppe financière globale mais chaque action doit être co-financée ; le « Réseau LEADER » piloté par l'AEIDL¹¹³ incorpore une dimension transnational, (SMITH, Andy. *Op.cit.* 1995. p. 76-78).

In fine, LEADER constituait un message fort : faire confiance aux acteurs locaux dans leur capacité à trouver des solutions originales de développement. Il mettait en résonance une volonté politique décentralisatrice en cherchant à desserrer le pouvoir des États et une dimension technique en proposant l'approche globale du développement local. Le programme LEADER eut un franc succès et il est encore aujourd'hui cité en exemple.

b) Du manifeste à la conception du programme

La vision politique qu'incarne le programme LEADER se traduit en pratique par deux principes d'action : le partenariat et l'innovation. Le partenariat a pour enjeu de réconcilier le privé et le public, tandis que l'innovation vise à détecter et favoriser l'émergence de nouvelles formes d'action publique¹¹⁴. L'analyse d'Élodie Lavignotte-Guérin montre là encore que le lien entre le technique et le politique est directe : la valorisation d'une logique de l'innovation permet « un déplacement symbolique des lieux de pouvoir. Jusque-là, l'initiative venait du centre ; désormais elle est partagée. Elle peut venir d'un ailleurs »¹¹⁵.

Même si les modalités ont beaucoup varié, les principes LEADER sont restés identiques au cours des trois générations du programme : LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) et LEADER + (2000-2006). Les principaux changements entre LEADER I et LEADER II concernent l'introduction du concept d'innovation comme critère d'éligibilité des projets et, surtout, le mandat confié aux États et/ou aux Régions pour la mise en œuvre du programme. Les États, et en particulier la France en effet avaient été irrités par le fait que LEADER I soit géré directement entre la Commission européenne et les groupes locaux¹¹⁶. Le passage de LEADER II à LEADER + fut marqué par la réduction à moins de 50% de la part des administrations et des élus au sein des comités de programmation et de suivi des groupes d'action locale. À cette mesure centrale impliquant la chute du poids du secteur public dans la gestion de LEADER +, s'ajoutent d'autres évolutions, telles que l'extension du programme à

¹¹⁴ LAVIGNOTTE-GUÉRIN, Elodie. *Op. cit.* 1999. p. 108.

¹¹⁵ *Ibid.* p. 111

¹¹⁶ Voir Andy Smith qui décrit comment l'État français a cherché et réussi à être présent dans LEADER I au moment de l'élaboration des programmes en particulier à travers la DATAR qui formait un « filtre » entre la Commission et les acteurs locaux. (SMITH, Andy. *Op.cit.* 1995. p. 180-187). À l'inverse, il met en évidence le rôle déstabilisateur du programme LEADER pour les réseaux étatico-départementaux : « Un des exemples les plus marquants de cette tendance (déstabilisation des réseaux d'acteurs) est fourni par le projet LEADER du centre-ouest Bretagne qui a permis la mise en place d'une stratégie de développement pour un "pays" situé au carrefour de trois départements et où auparavant toute coopération intercommunale avait été considérée comme impossible ». (SMITH, Andy. *La subsidiarité, la cohésion et la communauté européenne. In. Territoires et subsidiarité. L'action locale à la lumière d'un principe controversé.* Paris: L'Harmattan, 1997. p. 288).

l'ensemble des territoires de l'UE et l'accent mis sur la coopération transnationale et interterritoriale.

Les études de cas qui seront exposées dans cette thèse concernent les générations LEADER II et LEADER+. Ces dernières sont présentées par la Commission européenne comme un « laboratoire dans l'objectif de faire émerger et d'expérimenter de nouvelles approches de développement intégré et durable qui doivent influencer, compléter et/ou renforcer la politique de développement rural dans la Communauté »¹¹⁷. La Communication aux États-membres¹¹⁸ fixant les objectifs et attendus du programme considère que LEADER doit permettre aux « territoires » de répondre à quatre enjeux : les mutations du secteur agricole suite à la réforme de la PAC et aux exigences croissantes des consommateurs quant à la qualité des produits ; une prise en compte généralisée des préoccupations environnementales ; l'intégration de l'économie mondiale ; une diffusion et utilisation accélérées de nouvelles technologies de l'information et de la communication.

De manière plus générale et selon la Commission, LEADER est censé favoriser l'insertion des zones rurales dans le processus de « globalisation » sur trois plans : les marchés (différenciation des produits), la communication (étendre les zones de commercialisation au-delà des marchés locaux) et les normes (participation des zones rurales dans la définition des normes de production)¹¹⁹. Cette insertion dans les évolutions économiques globales obligerait les zones rurales à repenser leur mode de développement local selon deux principes d'action¹²⁰ :

- le développement endogène : il s'agit de transformer les spécificités locales en ressources, autrement dit, de remplacer l'approche du développement local en termes de redistribution des richesses par celle de la « recherche de différences » (ressources endogènes),
- le partenariat local : fonder un projet de développement local apte à « conjuguer le local et le global » implique le recours à des « masses critiques », c'est-à-dire à des « territoires de projet » (échelle intercommunale) en favorisant le développement des réseaux et des démarches collectives.

¹¹⁷ Règlement 2000/C139/05, *Journal officiel des Communautés européennes*

¹¹⁸ Règlement 2000/C139/05, *Journal officiel des Communautés européennes*

¹¹⁹ FARRELL, Gilda. La valeur ajoutée de LEADER. *LEADER Magazine*, 2000, n° 23, p. 8, <http://ec.europa.eu/comm/archives/leader2/rural-fr/biblio/valeur/art01.htm>

¹²⁰ *ibid.*

Ces principes généraux sont ensuite déclinés en huit critères qui constituent la « philosophie LEADER »¹²¹ :

- une approche territoriale visant à définir une politique de développement à partir des réalités, forces et faiblesses d'une unité territoriale homogène présentant le plus souvent un caractère intercommunal,
- une politique ascendante dont le but est d'encourager la prise de décision participative au niveau local pour ce qui concerne les politiques de développement,
- la promotion du partenariat fondé sur la collaboration entre acteurs publics et privés,
- l'importance de l'innovation à travers l'impératif pour les actions financées de présenter un caractère innovant,
- une approche intégrée où les actions et projets prévus dans les plans d'action locale sont reliés et coordonnés en un ensemble cohérent,
- la mise en réseau et la coopération entre territoires dont le but est de faciliter l'échange et la circulation d'informations concernant les politiques de développement rural, la diffusion et le transfert d'innovation,
- le financement et la gestion de proximité fondés sur la délégation au groupe d'action local d'une part importante de la prise de décision en matière de financement et de gestion.

Sur le plan réglementaire, LEADER+ s'inscrit dans l'article 158 du Traité de la Commission européenne qui indique que « la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ». La cohésion économique et sociale de l'espace communautaire est effectivement l'un des objectifs politiques fondamentaux de l'Europe qu'elle a structurés autour de cinq « objectifs opérationnels »¹²² et de plusieurs Programmes d'initiatives communautaires (PIC). Les premiers consomment plus de 90% des fonds structurels européens ; LEADER+ appartient aux 10% restants. En définitive, LEADER+ représente moins de 5 % des fonds structurels européens. Les PIC sont censés tester de nouvelles formes d'action publique qui seront ensuite intégrées aux « objectifs opérationnels ».

¹²¹ *ibid.*

¹²² La phase de programmation 2007-2013 prévoit de simplifier ce système autour de trois objectifs, chacun financé par un seul fond européen.

La procédure de sélection des projets LEADER+ est la suivante :

- la Commission européenne délègue la gestion du programme aux Etats membres. En France, la DATAR¹²³ a été désignée « autorité de gestion ». Elle a rédigé le programme national LEADER+, c'est-à-dire la déclinaison stratégique française qui fixe les modalités et les priorités de la mise en œuvre du programme. Elle a ensuite confié le suivi administratif au CNASEA,
- la sélection des projets locaux LEADER a été réalisée sur la base d'un appel à candidature unique pour toute la France. Les acteurs locaux doivent se constituer en « Groupe d'Action Locale » (GAL) pour pouvoir proposer un projet. Il s'agit d'un regroupement d'acteurs locaux caractérisé par un périmètre et composé d'au moins 50 % d'acteurs privés (entreprises, associations, etc.). Le « chef de file » en charge de sa gestion peut être une association, un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), un syndicat mixte ou encore une collectivité locale. Le projet du GAL se définit comme « un projet de territoire » fondé sur une stratégie de développement intégré. Le GAL est responsable de sa mise en œuvre, c'est-à-dire d'une part, qu'il décide par l'intermédiaire de son comité de programmation et de suivi (CPS) quelles sont les actions locales financées et, d'autre part, qu'il en assure la gestion financière. Pour cela, le GAL dispose d'une « enveloppe financière globale » correspondant à toute la durée du programme (2000-2006). Les contrôles réglementaires et financiers sont réalisés *a posteriori* par le CNASEA,
- une fois les « projets de développement » déposés par les GAL, une présélection régionale a lieu sous l'autorité conjointe du Préfet de Région et du Président du Conseil régional avec l'association des présidents des Conseils généraux concernés et du Président des CESR (Conseils économiques sociaux régionaux). La Commission régionale d'aménagement du territoire (CRADT) est consultée pour avis,
- le Préfet de région transmet ensuite les dossiers de candidature à la DATAR accompagnés d'un avis motivé et synthétique ainsi que la liste des dossiers non sélectionnés avec l'avis motivé qui a conduit à leur rejet. Enfin, la DATAR valide définitivement les projets locaux sélectionnés.

¹²³ Désormais DIACT

Enfin, les territoires éligibles à l'initiative LEADER doivent être « de dimension réduite à caractère rural, formant un ensemble homogène du point de vue physique (géographique), économique et social. Les territoires sélectionnés doivent dans tous les cas présenter « une cohérence et une masse critique suffisantes en termes de ressources humaines, financières et économiques afin de soutenir une stratégie de développement viable. (...) La population du territoire ne devrait pas excéder en règle générale 100.000 habitants, pour les zones les plus densément peuplées (environ 120 hab. / Km²) sans être inférieure en règle générale à environ 10.000 habitants. »¹²⁴.

À l'issue de cette présentation, il est possible de dresser une synthèse du rôle de chaque niveau territorial dans le programme LEADER :

- la Commission européenne fixe les objectifs du programme (élaborer une nouvelle approche du développement rural) et le cadre réglementaire,
- l'autorité de gestion (Conseils régionaux pour LEADER II et CNASEA national pour LEADER +) est en charge du respect des cadres stratégiques (sélection des candidatures des GAL) et réglementaire (validation réglementaire des projets des GAL),
- les GAL élaborent le contenu du programme LEADER (projet de développement local) et assurent sa mise en œuvre (sélection et gestion des actions locales financées par LEADER).

Enfin, pour résumer, il faut rappeler les principales intentions de la Commission européenne :

- LEADER a une vocation expérimentale et vise à soutenir les actions innovantes,
- LEADER va dans le sens d'une autonomie forte des acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre du développement local.

2. Faible pilotage politique du programme national LEADER+

La mise en œuvre française du programme LEADER a donné lieu à de nombreux ajustements entre les politiques territoriales nationales et régionales. L'enquête que nous avons menée (cf. annexe 9) décrit une situation où le programme communautaire est au centre de nombreuses controverses techniques parallèlement à un effacement du pilotage politique national. Nous souhaitons montrer que le résultat de cette intense « cuisine » institutionnelle semble avoir

¹²⁴ Règlement 2000/C139/05, *Journal officiel des Communautés européennes*

joué en faveur d'une autonomie renforcée des acteurs locaux dans l'élaboration des projets malgré une contrainte réglementaire forte dans la mise en œuvre.

a) Faible tentative (manquée) de la DATAR d'adosser LEADER sur la politique des Pays

La rédaction du « programme national » a consisté la première phase de la mise en œuvre de LEADER en France. La DATAR en était chargée et elle s'est appuyée sur le groupe de suivi LEADER II, transformé pour l'occasion en groupe de préparation LEADER + : le GNAC (Groupe National d'Action et de Coordination). Celui-ci se composait d'un ensemble représentatif d'acteurs concernés par le développement rural et local (cf. Annexe 10). Les principales discussions dont il a été le théâtre ont porté sur deux aspects : la place stratégique de LEADER dans le mouvement de recomposition territoriale engagé avec la montée en puissance des territoires de projet (1) et ses modalités de gestion (2).

(1) LEADER, une affaire de technicien

Pour la DATAR, « *LEADER n'était pas le point cardinal (de la stratégie nationale de recomposition territoriale), c'était un élément laboratoire* » selon l'ancien responsable national du programme¹²⁵. L'ancien délégué général de la DATAR, Nicolas Jacquet, a récemment évoqué à propos de LEADER+ « *un laboratoire d'idées en matière de développement rural (...) qui est une opportunité pour les actions originales qui, sans le soutien communautaire, s'inscriraient plus difficilement dans les procédures publiques* »¹²⁶. Telles n'étaient pourtant pas les intentions originelles de la DATAR et, si elles sont valables aujourd'hui, c'est le fait d'un double phénomène : un important mouvement de lobbying de représentants des « territoires de projet » autres que les Pays et un effacement politique de la DATAR dans la conception et la mise en œuvre du programme.

Au départ, il y avait une volonté forte de la part de la DATAR d'utiliser LEADER pour préfigurer les Pays au moment où la LOADDT de 1999 montait en puissance. La DATAR s'est alors impliquée très en amont dans la conception du programme, dès les premières réflexions au niveau de la commission européenne durant la seconde moitié des années 90. Profitant d'une consultation des États membres par la Commission européenne en vue de la rédaction du règlement européen LEADER, la DATAR proposa l'obligation que les comités de programmation et de suivi locaux (l'instance décisionnelle locale du programme

¹²⁵ Christophe Bernard, ancien responsable national du programme LEADER au CNASEA, puis à la DATAR (désormais DIACT).

¹²⁶ JACQUET, Nicolas. Entretien avec Nicolas Jacquet. *PILOTE*, 2004, n° 1, p. 6-7

LEADER) soient composés d'au moins 50% d'acteurs privés. Cette disposition phare, également défendue par le GNAC, fut acceptée. L'ancien responsable national du programme LEADER explique en effet qu'en matière de partenariat public / privé, « *des choses se passaient dans le nord européen mais avec plus de difficultés en France* » alors que « *les conseils de développement étaient un sujet qui montait (à propos des Pays) et qui posait beaucoup de questions* ». Dans ce contexte, la position de la DATAR « *c'était de dire : on pousse au maximum la logique et voyons ce qui se passe* ».

Le deuxième acte concernant la tentative de la DATAR de faire du programme LEADER un observatoire de préfiguration des Pays eu lieu au moment de la rédaction du programme national par le GNAC. Christophe Bernard¹²⁷, ancien responsable national LEADER au CNASEA, puis à la DATAR et désormais responsable de la politique Pays à la DIACT, explique que les Pays n'en n'était qu'à leurs « *balbutiements* » en 2000 et que « *le sens dans lequel (la DATAR) a poussé fort par rapport à la génération antérieure et qui marque une évolution importante, c'est de dire qu'on présuppose que LEADER demain sera calé sur des pays reconnus ou sur des PNR* ». S'il évoque aujourd'hui les PNR, ça n'a pas toujours été le cas. L'ancienne chargée de mission LEADER au Conseil régional Rhône-Alpes rappelle que « *pendant très longtemps, on disait « pays-LEADER » : pour "candidater" au programme LEADER, il faut être un pays avec un périmètre identique* ». Mais les représentants des autres formes de territoires institués (PNR, Contrats globaux de développement, etc.) sont montés au créneau avec succès pour élargir le cadre des bénéficiaires potentiels. Finalement, toutes les possibilités ont peu ou prou été acceptées. La nécessité d'obtenir l'accord des Pays existants et géographiquement concernés par une candidature LEADER représentait la seule trace formelle des objectifs initiaux de la DATAR. Pour le reste, il était demandé aux experts en charge de l'étude des dossiers de candidature de vérifier la « cohérence » de l'articulation entre les périmètres LEADER, les Pays et les autres « territoires »¹²⁸. La faible précision de ces critères offrait une vaste amplitude d'interprétation au groupe de sélection composé d'experts et dirigé par la DATAR¹²⁹.

¹²⁷ Ancien responsable national du programme LEADER au CNASEA, puis à la DATAR (désormais DIACT).

¹²⁸ DATAR. *Programme national LEADER+*. Paris: DATAR, 2000. 100 p.

¹²⁹ La grille d'évaluation fournie aux experts leur demandait de noter de 1 à 5 la « cohérence avec les organisations territoriales (Pays, PNR, Intercommunalités, autres) : notamment au regard des choix exposés en terme de périmètre (en fonction de l'ancienneté des autres démarches PNR Pays) et l'évolution du périmètre par rapport aux programmes Leader précédents) ».

La manière dont cette dernière a progressivement perdu son emprise sur la conduite du programme semble s'expliquer par sa faible implication dans le dossier. Déjà, sous LEADER II, le rôle de la DATAR était peu important étant donné la gestion régionalisée de la procédure. Avec LEADER+, elle a tenté d'être le pilote très tôt, comme nous venons de le voir, avant de céder aux diverses pressions. Dans les faits, le CNASEA a assez rapidement joué un rôle prépondérant dans le pilotage du programme alors que sa mission se limitait à en assurer l'administration. L'effacement politique de la DATAR s'observe par exemple à travers sa stratégie de recrutement du personnel chargé de la mise en œuvre nationale du programme : entre la fin de LEADER II et le début de LEADER+, trois chargés de mission se sont succédés sachant que chacun occupait ici leur premier poste à la DATAR. Surtout, ils étaient tous d'anciens fonctionnaires du CNASEA qui est l'autorité administrative du programme. Par conséquent, LEADER était « une affaire de technicien » pour reprendre une expression couramment employée par les personnes impliquées, et ce programme n'a pas été porteur d'une ligne politique forte concernant « les territoires ».

(2) L'intense cuisine institutionnelle

La procédure de sélection des GAL a donné lieu à une passe d'armes entre les Régions et la DATAR. Les Régions (SGAR ou organisme délégué) devaient procéder à une présélection des GAL sur la base d'une concertation avec les autres acteurs concernés (GAL, départements, Pays, conseil régional, etc.). Il y eut deux vagues de sélection, une en 2001, et une en 2002. Lors de la première, la DATAR avait demandé aux Régions d'établir un classement des candidatures. La plupart s'y est opposée vivement car cette opération représentait un risque politique sans contrepartie. En effet, les Régions devaient s'engager politiquement en faveur de certains territoires de projet alors qu'elles ne disposaient d'aucun pouvoir dans la décision finale. En somme, « *il n'y avait que des coups à prendre pour les Régions* » pour reprendre l'expression de l'ex-chargée de mission LEADER au Conseil régional Rhône-Alpes. Face à ces protestations et à l'hétérogénéité du traitement de la présélection par les régions, la DATAR a décidé de ne pas en tenir compte ce qui provoqua une seconde vague de mécontentements. C'est notamment Jacques Vincent pour l'Association des Régions de France qui fit savoir que les Régions jugeaient inadmissible l'idée qu'elles se soient engagées pour rien. Et cela d'autant plus qu'en coulisses se jouaient des négociations financières non négligeables entre les Régions et la DATAR. Prenons par exemple le cas de la Région Rhône-Alpes où se trouvent nos terrains d'études. Les GAL classés dans les premières positions ont été au départ refusés au niveau du Comité de

sélection national. En fait, tout était question d'interprétation de la fameuse cohérence territoriale. La DATAR refusait les GAL correspondant peu ou prou à des PNR et privilégiait les Pays, tandis que la Région soutenait les PNR, notamment parce qu'une partie de ses propres politiques territoriales s'appuyait sur eux. À chacun ses programmes de développement territorial et à chacun sa cohérence ; surtout quand LEADER apparaissait comme une possible contrepartie financière ! Finalement, la controverse n'a abouti sur aucune règle générale. Chaque dossier a été discuté au cas par cas, ce qui, d'ailleurs, permet aujourd'hui à la Région de revendiquer une absence de dogmatisme à ce sujet : « *la logique, c'était "un projet, un territoire"* »¹³⁰ sans chercher à ce que les diverses procédures s'emboîtent sur des périmètres uniques.

Au final, il faut retenir que les controverses techniques sur fond d'enjeux financiers ont été nombreuses. Dans cette « cuisine » institutionnelle, il a rarement été question de confronter les différentes conceptions de la recombinaison territoriale à laquelle participent les territoires de projet. La dimension politique est restée secondaire.

On retrouve cette idée dans la décision de re-nationaliser la gestion de LEADER+ par rapport à celle de LEADER II régionalisée. Il est très étonnant de constater que, dans un pays où l'État est constamment accusé de dévoyer la décentralisation, le GNAC a défendu cette option avec le soutien appuyé de « LEADER France », une association créée pour représenter les GAL. Celle-ci était présidée par Pierre Desrozier, Président du GAL Millevaches. Dans les réunions, elle était généralement représentée par Christophe Bernard, animateur du même GAL qui deviendra plus tard le responsable national du programme LEADER au CNASEA. L'idée de cette association a germé lors des 4^{ème} rencontres LEADER de Forcalquier les 10 et 11 octobre 1996, où les GAL ont émis des « critiques vives et répétées » à l'égard des services régionaux et départementaux de l'État¹³¹. Dès novembre 1996, LEADER France fut créée et a défendu l'idée que les importants retards d'exécution de LEADER II s'expliquaient par la gestion administrativo-financière décentralisée du programme, en particulier par l'éclatement entre plusieurs administrations. Elle tenait cette situation pour responsable de résultats « *très mitigés* », voire « *catastrophiques* », de LEADER II selon les termes de Christophe Bernard¹³². LEADER France a ainsi volontairement cherché « à se spécialiser sur la gestion et les conditions de mise en œuvre des programmes européens », en refusant une

¹³⁰ Ancienne chargée de mission LEADER au Conseil régional Rhône-Alpes.

¹³¹ LÉVY, Martine. *Note DATAR du 21 octobre 1996*. Paris: DATAR, 1996. 5 p.

¹³² Ancien responsable national du programme LEADER

« vocation à conduire une réflexion large et généraliste sur le développement local »¹³³. Elle revendiquait alors des objectifs limités et techniques¹³⁴ :

- d'organiser des échanges et des formations sur les problèmes techniques rencontrés dans les programmes LEADER et REGIS,
- d'assurer la représentation des groupes auprès des diverses autorités publiques afin « de faire prendre en compte les problématiques locales » dans les futures procédures.

Au final, tout porte à croire que les marges de manœuvre des acteurs locaux ont été importantes dans LEADER car aucune autorité publique n'a eu le leadership sur le pilotage politique du programme, ni même ne semble avoir cherché à le faire. LEADER n'a donc pas été l'expression d'un arbitrage clair en matière d'aménagement du territoire et de recomposition territoriale. La dimension politique semble avoir été secondaire par rapport aux aspects techniques. Ce constat offre un regard différent sur les raisons qui permettent à Christophe Bernard¹³⁵ de qualifier LEADER de « *pointe avancée de la territorialisation des politiques publiques* ». Selon lui, « *c'est le programme dans lequel on va le plus loin dans la confiance donnée aux territoires* ». Cependant, la « confiance » s'explique aussi paradoxalement par le faible pilotage politique du programme qui offre effectivement une autonomie importante aux acteurs locaux vis-à-vis des stratégies *supra* locales de conduite de la recomposition territoriale.

b) La perception locale des intentions européennes

Si l'on s'intéresse maintenant à la manière dont le programme LEADER est perçu localement, il apparaît que l'ensemble des discours nationaux et européens sur son rôle dans la territorialisation de l'action publique sont peu relayés. Les techniciens (animateurs et gestionnaires des GAL) sont attentifs aux conséquences néfastes de la « cuisine » institutionnelle sur la mise en œuvre du programme (1), tandis que les élus marquent une certaine indifférence à l'égard des changements attendus (2). Dans un certain sens, on retrouve sous une autre facette le clivage technique / politique aperçu précédemment.

¹³³ Document interne de l'association LEADER France

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Ancien responsable national du programme au CNASEA puis à la DATAR (désormais DIACT)

(1) « L'usine à gaz »

Évoquer la mise en œuvre du programme LEADER avec les animateurs locaux a tendance à déclencher leurs foudres s'agissant de sa gestion administrative et technique. Plus exactement ils décrivent une évolution entre les différentes générations. LEADER I était considéré comme une action singulière et extrêmement intéressante comme l'évoque par exemple cette animatrice ayant participé aux trois volets de LEADER : « *C'était remarquable intellectuellement parlant et humainement parlant, c'était un bouillonnement, c'était assez magnifique* »¹³⁶. LEADER a suscité effectivement un intérêt important chez les promoteurs du développement local bien sûr (UNADEL par exemple), mais aussi chez certains Conseils régionaux à une époque où ils cherchaient à construire leur légitimité. Le Conseil régional Rhône-Alpes a par exemple constitué dès 1991 un réseau régional d'observation et d'appui technique au programme LEADER afin d'alimenter la réflexion sur ses futurs Contrat Globaux de Développement¹³⁷. Il voyait dans cette approche territoriale du développement une source de légitimation importante¹³⁸. Puis LEADER II a marqué un tournant. L'innovation est devenu le principal prisme d'action et les acteurs locaux ont commencé à développer une réaction de défense. Une autre animatrice LEADER exprime ainsi une forme d'agacement vis-à-vis des injonctions européennes : « *Chaque procédure dit "il faut aller plus loin, il faut innover", mais jusqu'où et vers quoi ?* »¹³⁹. Ce contexte s'est traduit par une forme d'orthodoxie des acteurs locaux vis-à-vis de la Commission européenne que les résultats d'une enquête sur LEADER II laissent apparaître: les GAL émettent des doutes systématiques sur le caractère innovant des projets LEADER avant de répondre majoritairement que le terme « innovation » qualifie le plus ce programme¹⁴⁰... Enfin, LEADER + cristallise des critiques qui avaient émergé avec LEADER II sur la « lourdeur » de gestion de la procédure. Certains animateurs parlent « *d'usine à gaz* », qui renvoie à une sensation de bridage pour les besoins du contrôle. « *Faut remplir la case, faut que tu rentres dans la catégorie* » ironise une animatrice tandis qu'une autre dresse un diagnostic paradoxal du programme : « *Quelque part, on nous demande d'être innovant, d'être ascendant, de construire avec les acteurs locaux, la société civile, avec les acteurs privés - maintenant c'est*

¹³⁶ Animatrice du GAL Préalpes provençales

¹³⁷ CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE ALPES. *Document de projet : projet Rhône-Alpes initiative communautaire LEADER*. Lyon: Conseil régional Rhône-Alpes, 1991. 16 p.

¹³⁸ SÉVERAC (De), Claire, *et al.* Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional. In B. Jouve. *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 226-244

¹³⁹ Animatrice du GAL Pilat

¹⁴⁰ UNA LEADER II. *Rencontre nationale LEADER II. Les développeurs ont la parole ! Synthèse de l'enquête réalisée auprès des GAL par l'Unité Nationale d'Animation*. Paris: UNA LEADER II, 2000. 36 p.

une règle ! - mais après, effectivement, on est bouffé par des rigidités »¹⁴¹. Selon l'ancienne chargée de mission LEADER au Conseil régional Rhône-Alpes, ces protestations s'expliquent par la gestion du CNASEA qui interpréterait « *les règles européennes parfois de la façon la plus stricte possible sur LEADER +* », et cela ne permettrait pas « *à LEADER de jouer tout son rôle d'expérimentation* »¹⁴². Pour répondre à ces critiques, le directeur du CNASEA a dû publier une mise au point dans le magazine d'information du programme¹⁴³.

(2) LEADER, une opportunité

Les controverses techniques s'accompagnent paradoxalement du côté des élus d'une forme d'indifférence. Quand ils sont invités à expliquer les raisons de leur engagement dans un projet LEADER, les élus restent assez vagues. Souvent, il ressort un certain opportunisme ; parce que « *le programme était là au bon moment* » par rapport à un projet de territoire émergent. Il n'y a pas de motivation argumentée et structurée chez les acteurs locaux qui ferait écho au discours de la commission européenne. Au contraire presque, LEADER est le programme qu'on peut mettre là où ne rentrent pas les autres. Par exemple, l'ancien directeur du GAL LEADER II du massif des Chambaran se rappelle que les élus locaux avaient imaginé un « *pays* » lors de la première réunion visant à réfléchir aux moyens de soutenir l'agriculture locale. Mais finalement c'est LEADER qui a été choisit car il apparaissait « *plus souple* » car « *il n'y avait pas de contractualisation au niveau national* » (LEADER II). Pour sa part, l'actuel président du GAL pense que « *le travail interdépartemental n'aurait jamais eu lieu s'il n'y avait pas eu le programme LEADER parce que les périmètres départementaux sont quand même des périmètres bien cadrés, très circonscrits* ». Ailleurs, dans le Diois, les élus locaux ont obtenu un programme LEADER sur le périmètre d'une Communauté de communes, alors même que la Région avait toujours refusé qu'ils mettent en œuvre seuls une procédure régionale de développement territorial, jugeant que le territoire en question est trop petit. D'après le directeur de la communauté de communes du Diois, l'obtention d'un LEADER allait enfin permettre de « *vérifier la pertinence du périmètre du Diois, c'est-à-dire sa cohérence et son intérêt par rapport à d'autres périmètres, notamment proposés par la région* ».

¹⁴¹ Animatrice du GAL Diois

¹⁴² Voir également l'Annexe 3

¹⁴³ BARABAROUX, André. La gestion de LEADER+ : un laboratoire de la territorialisation des politiques publiques. *PILOTE*, 2004, n° 1, p. 18-19

La perception du programme LEADER par les acteurs locaux reflète finalement assez peu le discours de la commission européenne. L'accent mis sur l'innovation, l'expérimentation et le changement de « manière de faire » du développement est accueilli au mieux avec scepticisme, au pire avec ignorance.

3. L'autonomie des acteurs locaux propice à l'observation des usages politiques de l'espace

L'enquête conduite à propos du programme LEADER a dévoilé deux éléments importants :

- la volonté européenne de renforcer l'autonomie des acteurs locaux vis-à-vis des autres niveaux territoriaux et en particulier celui de l'État. Ainsi, sur le plan instrumental, tout le dispositif concourt à cet objectif et, sur le plan symbolique, le recours à la notion d'innovation permet un transfert des lieux de pouvoir,
- le faible pilotage politique national du programme. Faute de contribuer à la conduite volontaire de la recomposition territoriale, le programme donne lieu à une intense cuisine institutionnelle au sein de laquelle les acteurs locaux peuvent trouver des leviers stratégiques importants.

Ces deux éléments réunis construisent les conditions d'une autonomie prononcée des acteurs locaux vis-à-vis des niveaux territoriaux *supra* locaux. D'ailleurs, le recensement des configurations géographiques présentées par les GAL visités au cours de l'enquête montre que cinq sur sept sont inédites et visent à « tester » de nouvelles formes de coopération signifiées dans le tableau de la figure 1.

Figure 1 : L'innovation dans le programme LEADER

Configurations inédites	GAL « Préalpes provençales »	Association de deux Pays, 4 communautés de communes et préfiguration d'un PNR
	GAL Chambaran	Coopération bi-départementale Drôme / Isère
	GAL Diois	Territoire de projet à l'échelle de la communauté de communes du Diois
	GAL Monts du Lyonnais	Territoire de projet bi-départemental Loire / Rhône
	GAL PNR Chartreuse – Avant-Pays Savoyard	Coopération du PNR de la Chartreuse et du Pays « Avant-Pays Savoyard »
Configurations classiques	GAL Pilat	Superposition LEADER / PNR
	GAL Belledonne	Superposition CGD / LEADER

D'autres travaux de recherche ayant porté sur LEADER convergent vers cette hypothèse. Romain Pasquier indique que dans le mouvement de structuration des nouveaux territoires supracommunaux, LEADER favorise « l'affaiblissement des territoires traditionnels de l'administration territoriale »¹⁴⁴. Andy Smith constate également une certaine émancipation des espaces de coopération LEADER qui « aident à briser l'image de l'action conjointe des communes et à mettre les instances intercommunales au centre des réseaux d'acteurs, plutôt que les organes dépendants des échelons "supérieurs" »¹⁴⁵. En somme, ce programme limite les médiations *supra* locales dans les processus politiques locaux.

Au final, LEADER+ offre potentiellement des marges de manœuvres importantes aux acteurs locaux pour élaborer leur territoire de projet. Cela constitue une fenêtre d'observation opportune pour notre recherche dans le sens où il est possible d'observer le processus de construction sociale de l'espace « territoire de projet ». En effet, la définition peu contrainte *a priori* des espaces LEADER permet aux acteurs locaux d'explorer pleinement les diverses options spatiales de leur politique. En retour, l'observateur peut plus facilement qualifier la spatialité des processus politiques, autrement dit la relation entre l'espace et le politique. Par

¹⁴⁴ PASQUIER, Romain. L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne. In J. FONTAINE, P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 183.

¹⁴⁵ SMITH, Andy. *Op. cit.* 1995. p. 180

conséquent, nous pouvons espérer identifier certains mécanismes de la construction des nouvelles formes de la territorialité politique.

C. Comment étudier les territoires de projet ?

Nous disposons désormais d'un support d'étude, le programme LEADER, pour l'analyse de la mise en œuvre des principes généraux des territoires de projets, dont on peut rappeler les principaux traits. Les territoires de projet sont censés intégrer les espaces de « l'être » et du « faire » politique à une échelle méso territoriale « adaptée » à la mutation contemporaine de certaines dynamiques spatiales (mobilité accrues, globalisation économique, influence grandissante des technologies de l'information) . Dans cette perspective, ils ont vocation à constituer le nouvel horizon des « territoires », c'est-à-dire des espaces communs disposés en aire où les individus et les groupes qui s'y répartissent se sentiraient liés par un destin commun qui justifierait l'énoncé de politiques publiques propres. Enfin, de par la nouvelle modernité géographique qu'ils offriraient au « territoire », les territoires de projet seraient porteurs d'une modernisation des politiques publiques : démocratisation, transparence et meilleure rationalisation des choix publics. En ce sens, ils auraient vocation à impulser une rénovation du rapport espace / action politique local (cf. Partie 1.I.A) qu'il s'agit, précisément, d'interroger ici.

La première partie de cette recherche est consacrée à la vérification de l'éventuelle réalisation des attendus généraux des territoires de projet. Elle exige donc une méthodologie capable de décrypter la relation entre l'espace et l'action publique. En premier lieu, il s'agira de définir le concept d'espace afin de ne pas le réduire à une simple étendue ou à un périmètre (1). Il faudra dans un second temps préciser ce que peut recouvrir la notion de territoire trop souvent ramené à une question d'identité (2). Ces définitions posées, la rencontre entre le territoire et une politique publique suggérée par l'expression « territoire de projet » fera l'objet d'un plan de recherche (3) alimenté factuellement par une série d'enquêtes (4).

1. L'espace, une construction sociale

Saisir la nature de l'espace des territoires de projet implique en premier lieu de définir ce que l'on entend par espace. Est-ce une étendue caractérisée par une métrique euclidienne ? Nous nous détacherons de cette conception pour penser l'espace comme une construction sociale¹⁴⁶.

¹⁴⁶ LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. 363 p.

En ce sens, nous inscrivons notre recherche dans le « tournant géographique »¹⁴⁷ des trente dernières années. Il s'agit donc de penser l'espace comme un construit social au lieu de le poser comme un décor, une étendue ou encore un contexte d'action extérieur, plus ou moins contraignant, « sur » lequel l'homme évoluerait. La géographie française a longtemps eu tendance à naturaliser les organisations socio-spatiales et à définir la relation homme / milieu de manière déterministe. Au contraire, comme l'explique Michel Lussault, « l'homme n'est pas le simple locataire d'un espace dont les lois seraient situées, en quelque sorte, hors de la sphère des individus en société, mais bel et bien un actif constructeur de celui-ci »¹⁴⁸. Les récents apports théoriques se placent alors dans une perspective « constructiviste réaliste »¹⁴⁹ où, d'une part, le réel est constitué par l'ensemble de la réalité et de ses représentations et, d'autre part, il n'existe pas de rationalité en dehors de celle produite par les hommes¹⁵⁰. L'enjeu heuristique consiste à penser ensemble ces deux aspects, sans rapport de hiérarchie.

Cette définition de l'espace replace l'acteur au centre de la démarche géographique. En effet, « les nouvelles géographies » fondent, selon Jacques Lévy, leur démarche sur une prise en compte d'une « dialogique entre deux éléments forts des réalités sociales contemporaines : des acteurs porteurs d'intentionnalité et des systèmes structurant un grand nombre de ces acteurs »¹⁵¹. L'acteur et, surtout, l'intentionnalité qui l'anime, participent pleinement de la production de l'espace¹⁵² en donnant une « forme » et une « couleur » aux objets géographiques¹⁵³. Ce positionnement épistémologique provoque aussi un renouveau méthodologique puisque l'étude géographique est obligée de diversifier ses échelles d'analyse, notamment en prenant en compte le prisme de l'individu et du local¹⁵⁴. On constate ainsi un intérêt grandissant pour les politiques locales et contractuelles¹⁵⁵. La désacralisation, ou plutôt la dénaturalisation, des objets géographiques, notamment l'État,

¹⁴⁷ *ibid.*

¹⁴⁸ LUSSAULT, Michel. L'espace pris aux mots. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 99-100

¹⁴⁹ LÉVY, Jacques. *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999. p. 11 ; pour une présentation détaillée de l'approche constructiviste, voir aussi : BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas. *La construction sociale de la réalité*. Paris: Armand Colin/SEJER, 2003. 288 p.

¹⁵⁰ LÉVY, Jacques. *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994. 442 p. Cette position rejoint la conception pragmatiste du réel : d'une part, le réel ne possède pas de sens intrinsèque et, d'autre part, le sens et la rationalité émane des énoncés humains dont la vérité dépend de leur utilité. Lire : RORTY, Richard. *L'espoir au lieu du savoir. Introduction au pragmatisme*. Paris: Albin Michel, 1995. 149 p.

¹⁵¹ LÉVY, Jacques. Une géographie vient au Monde. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 52

¹⁵² LUSSAULT, Michel. Action(s) ! In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, l'esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 11-36

¹⁵³ LÉVY, Jacques. *Op. cit.* 1999. p. 113

¹⁵⁴ BUSSI, Michel. Pour une géographie de la démocratie : "la géographie, ça sert maintenant à faire la paix ?" *L'espace politique*, 2007, Vol. 1, n° 1, p. 32, www.espacepolitique.org

¹⁵⁵ *ibid.* p. 17-36

amène les géographes à s'intéresser au déploiement spatial du pouvoir sous des formes négociées, agrégatives, ou coopératives du local à l'international. En effet, l'acteur devient central dans ces dispositifs politiques et le passage par l'intentionnalité pour l'analyse géographique devient incontournable. Par ailleurs, les géographes ont dû prendre acte d'une relative stabilisation des frontières politiques institutionnalisées à l'époque moderne, ce qui les oblige à porter leur attention sur « les logiques négociées (...) qui permettent d'adapter les territoires politiques sans déplacer les bornes » selon l'expression de Michel Bussi¹⁵⁶. La géographie cherche donc de plus en plus à comprendre les ressorts spatiaux des contrats sociaux.

Ce travail épistémologique va de pair avec un effort sémantico-conceptuel, c'est-à-dire produire des concepts et les mettre en forme linguistiquement. Par exemple, on observe de plus en plus une distinction entre espace et spatialité. L'espace « recouvre l'ensemble des relations, dans tous leurs aspects matériels et idéels, établies par une société en un temps donné entre toutes les réalités sociétales distinctes »¹⁵⁷, tandis que la spatialité concerne la dimension spatiale de l'action humaine. Autrement dit, l'espace est le résultat des spatialités actives.

L'attention portée à l'action et aux acteurs dans l'analyse géographique, consacrée par le concept de spatialité, s'est accompagnée d'une redéfinition du champ recouvert par l'action. Jusqu'à une période récente, le réel était associé au matériel alors que l'idéal était réduit à une image du réel sans véritable lien ni effet sur celui-ci. L'approche constructiviste réaliste a permis de sortir de l'opposition sclérosante entre idéal et matériel en considérant l'idéal comme une dimension à part entière du réel. En effet, les représentations ne sont pas extérieures à la réalité sociale ; elles en font partie et surtout agissent sur celle-ci. Une fois admis cet axiome, la géographie s'est ouverte à l'analyse de discours afin d'« explorer des mondes intérieurs »¹⁵⁸. La « sémantisation »¹⁵⁹ des objets géographiques est désormais digne d'intérêt car, comme le dit Michel Lussault, « les acteurs sont tous, lorsqu'ils agissent, des énonciateurs élaborant et diffusant en permanence des systèmes de signes cohérents, d'une étonnante diversité »¹⁶⁰. Cela le conduit à proposer que « la moindre démarche

¹⁵⁶ *ibid.* p. 19

¹⁵⁷ LUSSAULT, Michel. *Op. cit.* 2007. p. 52

¹⁵⁸ DEBARBIEUX, Bernard. L'exploration des mondes intérieurs. In R. Knafou (dir.). *L'état de la géographie. Autoscopie d'une science*, Paris : Belin, 1997. p. 371-384

¹⁵⁹ GUMUCHIAN, Hervé. *Représentations et aménagement du territoire*. Paris: Anthropos, 1991. ? p.

¹⁶⁰ LUSSAULT, Michel. *Op. cit.* 1996, n° 92, p. 100

d'aménagement, à quelque échelle qu'elle se déploie, comme une pratique spatiale instituant une économie sémiotique complexe, articulant de nombreux systèmes de signes verbaux, textuels, iconiques qui, s'entremêlant, forment un récit multirationnel de l'action, truchement de l'échange entre acteurs »¹⁶¹. Au final, il faut assumer le caractère consubstantiel – idéal / matériel – de la dimension spatiale des sociétés¹⁶².

Enfin, la rénovation la plus importante qu'a réalisée une large partie de la géographie française ces dernières décennies est l'intégration du paradigme de la complexité. Roger Brunet affirmait en 1996 que « la géographie est une science du complexe » et, surtout, il mettait en garde contre un possible « nouveau phlogistique » si les géographes ne prennent pas complètement la mesure des implications de cette affirmation simple¹⁶³. En effet, il faut préciser avec Bernard Debarbieux et Martin Vanier que « la complexité n'est pas la complication, laquelle est synonyme de désordre, de chaos, de dérive inacceptable. La complexité ne décrit pas l'état d'un réel qui serait en quelque sorte dans l'erreur : elle rend compte de l'impossibilité de réduire ce réel à un système simple d'interprétation »¹⁶⁴. La complexité admet l'hybridité et l'instabilité des formes spatiales actuelles. Cette précaution étant prise, on peut reconnaître que, peu ou prou, le paradigme de la complexité ramasse et agrège tous les éléments précédents qui se rejoignent dans son principe sans doute le plus important : le tout n'est pas égal à la somme des parties¹⁶⁵. Appelé principe d'émergence, il exprime l'idée que les relations entre les parties sont créatrices. Jacques Lévy a exploré les conséquences de celui-ci pour la géographie : il rend caduque la représentation du réel qui consiste à imaginer l'organisation spatiale comme un empilement de couches de plus en plus complexes ; du particulier local au global. Au contraire, chaque aspect de la réalité spatiale est irréductible aux autres. Il ne peut donc pas être étudié comme un système de poupées russes, mais en réalisant des « coupes » dans la réalité sociale dont chacune apporte un éclairage singulier¹⁶⁶. Chaque espace peut se définir par une échelle, une métrique et une substance¹⁶⁷. Il est porteur d'une totalité propre qui se révèle néanmoins partielle vis-à-vis d'autres totalités

¹⁶¹ *ibid.* p. 108

¹⁶² LUSSAULT, Michel. *Op. cit.* 2007. p. 70

¹⁶³ BRUNET, Roger. Géographie à ménager. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 86

¹⁶⁴ DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? In B. DEBARBIEUX, M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 14-15

¹⁶⁵ MORIN, Edgar. *Introduction à la pensée complexe*. Paris: Seuil, 2005. 158 p.

¹⁶⁶ LÉVY, Jacques. Identités spatiales, identités politiques. In G. B. BENKO. *Les nouveaux aspects de la théorie sociale. De la géographie à la sociologie*. Caen: Paradigme, 1988. p. 221-246

¹⁶⁷ « L'échelle définit la taille de l'espace, la métrique, la manière de mesurer les distances au sein de l'espace concerné, la substance, la dimension non spatiale des objets sociaux » ; LÉVY, Jacques. *Op. cit.* 1994. p. 69

spatiales co-existantes¹⁶⁸. Autrement dit, chaque espace est à la fois partiel et global selon les angles de vue car, comme le dit Jacques Lévy, « si vous changez la spatialité d'une chose, vous ne pouvez retrouver la même chose »¹⁶⁹. Ainsi, nous admettrons avec Michel Lussault que, « l'espace constitue un sous-système d'un Tout, Tout qui réside aussi dans la partie : la dimension spatiale, objet de la géographie, contient toutes les autres (politique, sociologique, économique, etc.) de même que l'espace s'inscrit dans toutes les autres »¹⁷⁰.

Les propositions théoriques et conceptuelles qui précèdent induisent une redéfinition pratique du travail du géographe. Classiquement, celui-ci est envisagé comme l'identification des organisations spatiales, humaines et non humaines. Avec la définition de l'espace qui a été donnée ici, la recherche géographique s'intéresse aux « jeux d'échelles, non seulement en insistant sur le fait qu'à chaque échelle correspond un état spécifique des réalités, ce qui conditionne un mode d'observation et de raisonnement particulier, mais aussi (...) en examinant les régimes de relations entre les espaces de différentes grandeurs et en considérant ces régimes comme constitutifs des sociétés »¹⁷¹. On le voit, la focale de la problématique géographique est subtilement, mais radicalement, déplacée. Alors qu'elle a longtemps consisté à identifier les espaces « pertinents », elle s'intéresse aujourd'hui de plus en plus aux relations entre les espaces. D'une problématique substantielle, la géographie passe à une problématique relationnelle. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, chaque espace est à la fois total et partiel parce qu'il fait parti d'un système complexe. Ainsi, le travail du géographe n'est pas d'identifier des espaces trompeusement « pertinents », mais de « confronter les différentes spatialités »¹⁷² pour en comprendre l'articulation située, c'est-à-dire qui est unique pour chaque situation socio-spatiale.

La problématique relationnelle consacre également une définition politique de l'espace. Nous voudrions ici souligner quelque chose qui est sous-jacent depuis les premières lignes de cette thèse : l'espace est fondamentalement une construction politique, puisque sociale. Les théories de l'espace de Michel Lussault et Jacques Lévy, sur lesquelles nous nous sommes largement appuyés, sont toutes les deux fondées sur le postulat suivant : l'espace géographique et la spatialité humaine naissent de l'existence pour les sociétés d'une « difficulté » fondamentale : la distance. En effet, la confusion des réalités sociales en un

¹⁶⁸ *ibid.*

¹⁶⁹ *ibid.* p. 70

¹⁷⁰ LUSSAULT, Michel. *Op. cit.* 2007. p. 39

¹⁷¹ *ibid.* p. 38

¹⁷² LÉVY, Jacques. *Op. cit.*, 1988. p. 223

même point est impossible. Ainsi, « l'espace et la spatialité ne sont rien d'autre que des réponses à ce problème majeur »¹⁷³. Ils procèdent de la mise en place de « technologies spatiales » qui visent à régler le rapprochement ou l'écart. Or, la première de ces technologies est l'instance politique. La définition de la politique d'Annah Arendt permet de percevoir la dimension spatiale de la politique : elle explique que « l'homme est a-politique. La politique prend naissance dans l'espace qui est entre les hommes. Donc dans quelque chose qui est fondamentalement extérieure à l'homme. Il n'existe donc pas une substance véritablement politique. La politique prend naissance dans l'espace intermédiaire et elle se constitue comme relation »¹⁷⁴. Assurément, l'espace d'Hannah Arendt n'est pas exclusivement géographique, mais il l'est aussi, et irrémédiablement. L'espace procède de choix dans les jeux de distance et les jeux d'échelles. En ce sens, l'espace collectif est fondamentalement une construction politique.

Le géographe n'échappe pas à cet état de fait. Quand il met en forme et expose une organisation spatiale, il fait un choix quant à l'agencement des différentes réalités spatiales. Il doit en avoir conscience. Cependant, son activité n'est pas politique au sens de « faire de la politique », elle est politique au sens où « le travail scientifique (est) une activité consistant à élaborer des objets nouveaux avec la finalité de permettre une meilleure action, idéale ou matérielle, sur le monde extérieur »¹⁷⁵. Cette posture pragmatiste, au sens philosophique, est sans doute la meilleure façon pour le géographe d'user de son activité (pouvoir ?) politique. L'ambition est alors de produire de la connaissance tournée vers l'action, certes, mais surtout d'assumer la perspective constructiviste réaliste en rejetant le postulat d'une « rationalité naturelle », c'est-à-dire préexistante à la conscience humaine, que le scientifique serait en charge de recueillir. La qualité de la connaissance scientifique ne se mesure donc pas à son degré de vérité, mais à son degré d'utilité quant à sa capacité à proposer des énoncés produisant les effets désirés en matière de changement social. En creux, cela revient également à reconnaître le caractère politique de la connaissance scientifique puisque les finalités ne sont plus « naturelles », mais profondément attachées à des choix sociétaux. Nous finirons par une remarque de Denis Retaillé qui exprime bien les propos précédents : « faire de la géographie, c'est chercher le lieu de la société et non pas définir la société par le lieu donné ; faire de la géographie, c'est comprendre la société par la manière dont elle règle ses

¹⁷³ LUSSAULT, Michel. *Op. cit.* 2007. p. 47

¹⁷⁴ ARENDT, Hannah. *Qu'est-ce que la politique ?* Paris: Editions du Seuil, 1995. p. 33

¹⁷⁵ LÉVY, Jacques. *Op. cit.* 1999. p. 44-45

distances ». Il doit toujours se méfier de la tentation de trouver des justifications, qui vaudraient « preuves », « dans l'objectivité de la terre »¹⁷⁶.

2. De l'espace au territoire

Il existe plusieurs familles d'espaces : les lieux, les réseaux et les aires. Parmi cette dernière, plusieurs types d'espaces co-existent dont le territoire¹⁷⁷. Ce dernier se distingue des zonages administratifs, des circonscriptions électorales ou encore des aires économiques. Il se distingue aussi des formes d'organisation spatiale des sociétés définies par les chercheurs ou les experts¹⁷⁸. Il est ici entendu en tant que territoire social construit par les acteurs territoriaux eux-mêmes¹⁷⁹. Cette approche de l'étude du « territoire » est plus récente que les autres. Surtout, elle est moins assurée car elle examine des objets de haute complexité imposant une méthodologie interdisciplinaire délicate¹⁸⁰ et en construction¹⁸¹.

Le concept de territoire est un faux ami surtout si l'on s'inspire¹⁸² trop de son cousin éthologique qui peut être défini comme une aire géographique marquée d'une possession exclusive par un individu¹⁸³. En fait, on croit partir à la recherche d'un objet physique tel qu'un massif, un espace agricole ou une zone urbaine et l'on tombe finalement sur du lien social. Plus exactement, il faut chercher le territoire dans « la rencontre entre l'espace et la société »¹⁸⁴. La célèbre citation de Claude Raffestin, « l'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent »¹⁸⁵, introduit les deux premières

¹⁷⁶ RETAILLÉ, Denis. La vérité des cartes. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 95

¹⁷⁷ LÉVY, Jacques. Territoire. In J. Lévy, M. Lussault. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 907-910

¹⁷⁸ Voir par exemple : BRUNET, Roger. *Le développement des territoires. Formes, lois, aménagement*. Le Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2004. 95 p.

¹⁷⁹ GUMUCHIAN, Hervé, et al. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. 171 p.

¹⁸⁰ DI MÉO, Guy. *Géographie sociale et territoires. Pour mieux cerner les enjeux territoriaux contemporains : de la ville et du pays rural au monde, des Etats-nations aux identités éthiques et régionales*. Paris: Nathan, 2001. 317 p.

¹⁸¹ ELISSALDE, Bernard. Une géographie des territoires. *L'information géographique*, 2002, n° 3, p. 193-205 ; ANGEON, Valérie, LARDON, Sylvie. Dessiner et comprendre le territoire : quand le jeu devient un processus collectif d'apprentissage et de création. In B. DEBARBIEUX, S. LARDON. *Figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2003. p. 245-257 ; CLAVAL, Paul. *Epistémologie de la géographie. Comprendre le monde tel que les hommes le vivent à travers les paysages, les patrimoines et la confrontation des cultures*. Paris: Nathan-VUEF, 2001. 266 p. ; voir également les actes à paraître du récent colloque : *Territoires, territorialité, Territorialisation : et après ?*, Les Entretiens de la Cité des Territoires, 7-8 juin 2007, Grenoble

¹⁸² LE GALÈS, Patrick. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique. In. *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble: CERAT, 1998. p. 101 - 114

¹⁸³ DI MÉO, Guy. *Op. cit.* 2001. p. 42-43

¹⁸⁴ RETAILLÉ, Denis. *Le monde du géographe*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1997. p. 116

¹⁸⁵ RAFFESTIN, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: LITEC, 1980. 249 p.

caractéristiques du territoire. D'une part, le territoire est une *construction sociale*, « une réordination de l'espace (...). Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiosphère »¹⁸⁶. D'autre part, la production territoriale est un processus *d'appropriation* qui transforme l'espace en territoire.

Cependant, comme le remarque Jacques Lévy, la notion d'appropriation ne suffit pas à distinguer le territoire de l'espace. Puisque « dénommer, c'est déjà s'approprier », tout espace serait alors territoire¹⁸⁷. Bernard Debarbieux propose l'idée d'auto-référencement pour singulariser le territoire, reposant alors sur des caractères objectifs (sa matérialité), subjectifs (l'expérience individuelle qu'il permet) et conventionnels (une construction collective de l'intelligibilité du monde). Quand ces conventions deviennent suffisamment fortes et symboliques, « le groupe s'affiche par *le* territoire qu'il revendique, par les représentations qu'il en construit et en communique »¹⁸⁸. Le territoire est donc le fruit de processus socio-spatiaux complexes qu'il est extrêmement difficile de saisir. Par ailleurs, le territoire collectif ne pouvant pas se réduire à la somme des territoires individuels¹⁸⁹, il convient de l'explorer à travers les liens entre les individus. Le territoire est bien un espace appartenant au monde social, dont les limites peuvent être floues, qui peut être qualifié par une métrique topographique continue et contiguë¹⁹⁰.

Il est nécessaire de s'arrêter quelques instants sur la nature des liens sociaux qui font le territoire. Cela permettra à la fois de montrer l'originalité de ce type d'espace et d'en identifier une autre caractéristique fondamentale : le projet. La distinction faite par Denis Retaillé entre lieu et territoire rend compte de la subtilité du territoire. « Le lieu a comme propriété finale la coprésence », l'ubiquité sociale en quelque sorte, tandis que le territoire « comme lien et medium de la société, exprime cette coprésence d'une manière originale (...) : la solidarité »¹⁹¹. Il y a une forme dérivée du contrat au fondement du territoire : « le

¹⁸⁶ RAFFESTIN, Claude. Ecogenèse territoriale et territorialité. In F. Auriac, R. Brunet. *Espaces, jeux et enjeux*. Paris: Fayard, 1986. p. 173-183

¹⁸⁷ LÉVY, Jacques. *Op. cit.* 2003

¹⁸⁸ DEBARBIEUX, Bernard. Territoire. In J. Lévy. *Lussault*. Paris: Belin, 2003. p. 910-912

¹⁸⁹ CHAMUSSY, Henri. Le territoire : notion heuristique ou concept opératoire ? In. *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Grenoble: CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, 2003. p. 167 - 182

¹⁹⁰ LÉVY, Jacques. *Op. cit.* 2003

¹⁹¹ RETAILLÉ, Denis. *Op. cit.* 1997. p. 121

lien politique » en tant que « solidarité consentie et même voulue »¹⁹². Le lien politique constitue ainsi la métrique¹⁹³ du territoire.

Le politique apparaît donc au cœur du territoire ce qui place l'acteur et son action au centre des réflexions. Ce fut d'ailleurs l'objet d'un récent ouvrage visant à dégager le territoire de deux écueils : une conception absolutiste faisant de lui une réalité transcendant les acteurs et leur actions et une conception positiviste posant le territoire comme un support de l'action¹⁹⁴. Les auteurs montrent que le territoire n'existe que dans l'action et nous invitent à « reconnaître la dimension agissante de tous nos objets géographiques »¹⁹⁵. Cette proposition prend son sens à condition d'adopter un positionnement épistémologique constructiviste, c'est-à-dire de reconnaître la « compétence » des acteurs capables d'interagir avec les dynamiques dans lesquelles ils sont pris. Ainsi, les objets géographiques ne peuvent plus être vus comme des dynamiques spatiales immanentes, des cadres spatiaux extérieurs aux acteurs et exclusivement contraignants ; ils sont cadres *et* résultats de l'action. Le territoire devient alors une construction sociale qui résulte des finalités des acteurs, de leurs conséquences intentionnelles et non-intentionnelles : « L'objet géographique n'est plus alors un réel préexistant, matérialités physiques disposées dans l'espace, mais un réel en permanente construction »¹⁹⁶. Au final, le territoire s'avère être davantage un processus qu'un état, ce qui fait de lui une réalité idéale jamais totalement aboutie, inatteignable donc, qui place le projet au cœur de la relation espace – société.

3. Plan de recherche : quelle interrelation entre territoire et politique publique ?

En théorie, un territoire de projet constitue un instrument dont se dote un territoire pour mettre en œuvre une politique publique. Il s'apparentent donc *a priori* à ce que Michel Lussault nomme un dispositif « dialectique de traduction / délégation via l'espace »¹⁹⁷ : il traduit une situation qui fait problème pour le « territoire » en même temps qu'il incarne la solution. Ainsi, le territoire de projet noue une relation étroite, quasi fusionnelle, entre le territoire et la politique publique. Pour étudier cette situation, il faut disposer de plusieurs cadres d'analyse.

¹⁹² *ibid.* p. 122

¹⁹³ LÉVY, Jacques. *Op. cit.* 1994. p. 72

¹⁹⁴ GUMUCHIAN, Hervé, *et al.* *Op. cit.* 2003.

¹⁹⁵ *ibid.* p. 28

¹⁹⁶ *ibid.* p. 24

¹⁹⁷ LUSSAULT, Michel. *Op. cit.* 2007. p. 202

D'abord, il faut pour pouvoir identifier et rendre compte du « territoire » (a). Ensuite, une grille de lecture est nécessaire pour appréhender et définir la politique publique (b). Enfin, il sera précisé pourquoi l'analyse recourt peu aux outils classiques de la géographie politique (c).

a) Comment chercher le territoire ?

Le cadre d'analyse du territoire proposé est inspiré d'une présentation du territoire d'Alexandre Moine¹⁹⁸. Ce dernier propose le schéma de la figure 2 pour appréhender le fonctionnement des territoires :

Figure 2 : Boucle de rétroaction qui anime les territoires (Moine 2006¹⁹⁹)



¹⁹⁸ MOINE, Alexandre. Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'espace géographique*, 2006, n° 2, p. 121

¹⁹⁹ *ibid.* p. 121

Cette modélisation du territoire met en tension trois sous-systèmes :

- « l'espace géographique : approprié par l'homme, aménagé et au sein duquel apparaissent des organisations spatiales et de multiples interactions fondées sur les interrelations entre les sous-systèmes qui le composent (naturel, anthropisé, social et institutionnalisé),
- le système des représentations de l'espace géographique, ensemble de filtres (individuel, idéologique, sociétal) qui influence les acteurs dans leur prise de décision et les individus dans l'ensemble de leurs choix, selon deux temps : lors de l'observation de ce qu'est l'espace géographique ; lors de la projection de ce que sera l'espace géographique après le choix d'une action,
- le système des acteurs qui agissent consciemment ou inconsciemment sur l'espace géographique, influencés par leurs filtres, et suivant leur position au sein de ce système »²⁰⁰.

La trialectique entre ces trois sous-systèmes guidera notre démarche d'analyse empirique. Premièrement, il s'agira de caractériser l'espace géographique. Nous dresserons un portrait des terrains d'études à partir des principales données démographiques et économiques afin de dégager les dynamiques structurantes de ces espaces.

Deuxièmement, l'analyse requiert de dresser un portrait du système d'acteurs. L'ensemble des acteurs ayant une influence sur les territoires étudiés sera pris en compte : acteurs individuels ou collectifs, privés ou publics. Le tableau suivant permet d'en donner une vue d'ensemble (figure 3).

²⁰⁰ *ibid.* p. 121

Figure 3 : Les acteurs à enquêter pour l'étude d'un territoire de projet

	Privés	Publics
Individuels	Électeurs	Maires Présidents intercommunalités Fonctionnaires territoriaux
Collectifs	Associations d'habitants Syndicats/associations professionnel(le)s	Communes Intercommunalités Conseil régional État Commission européenne

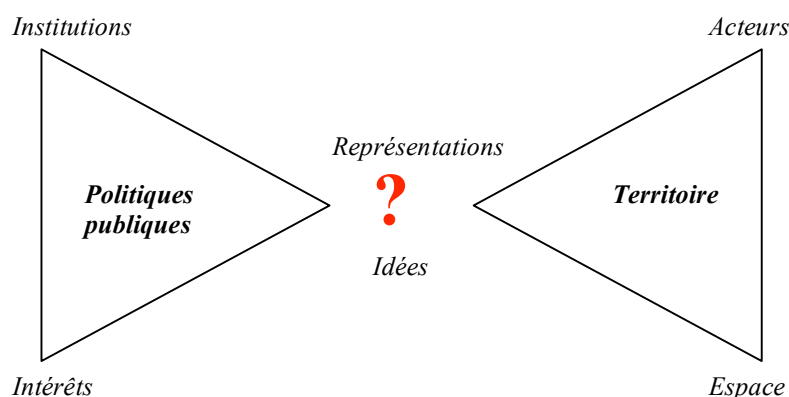
Troisièmement, la portion la plus importante de l'analyse sera consacrée à l'étude du système des représentations qui forme l'interface entre le système d'acteurs et l'espace géographique. Comme l'indique la figure 2, le système de représentations n'est pas figé ; il forme le lien entre « ce qui est » et « ce qui doit être ». C'est en ce sens que le « territoire » est un objet « agissant » et constitue une matrice cognitive en construction permanente, c'est-à-dire qu'elle n'existe pas en dehors de l'action des acteurs. Précisément, les territoires de projet se définissent, en théorie au moins, par cette fusion attendue entre le territoire et le projet où le système de représentations de l'espace est tourné tout en entier vers l'action au point d'incarner une politique publique. Ils se distinguent par cela d'autres formes « d'espaces légitimes »²⁰¹ comme les communes ou les départements où l'élection des responsables politiques joue un rôle crucial. Cependant, le processus escompté reste sur le plan académique à théoriser comme le fait justement remarquer Alain Bourdin²⁰². Il renvoie au rôle des idées dans l'action publique. Or, celui-ci ne peut être examiné sans aborder deux autres dimensions : les intérêts des acteurs et les institutions²⁰³. Ainsi vient se greffer au triptyque du territoire « espace géographique – systèmes d'acteurs – système de représentations » un second triptyque « idées – intérêts – institutions ». Comprendre les territoires de projet revient donc à résoudre l'équation de la rencontre de ces deux triptyques illustrés par la figure 4.

²⁰¹ LÉVY, Jacques. *Op. cit.* 1994

²⁰² BOURDIN, Alain. *La question locale*. Paris: PUF, 2000. p. 42

²⁰³ PALIER, Bruno, SUREL, Yves. Les "Trois I" et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 7-32

Figure 4 : L'équation analytique du territoire de projet



L'analyse du « territoire » se voit donc adjointe d'une « analyse stratégique » des jeux d'intérêts²⁰⁴, ainsi que d'une étude des institutions visant à définir les règles et les contraintes supportées par les acteurs et, *in fine*, leurs marges de manœuvre. Enfin, il s'agira d'identifier le rôle des idées dans cet ensemble, ce qui constitue un problème sérieux.

b) Le rôle des idées dans les politiques publiques

La « dimension des idées » dans les politiques publiques est délicate à étudier tant il est difficile de l'autonomiser de la définition des intérêts et des institutions. L'approche dite « cognitive » des politiques publiques²⁰⁵ propose une façon d'aborder l'articulation des « trois I »²⁰⁶ particulièrement adaptée à notre questionnement. Pour Pierre Muller²⁰⁷, cette approche permet de dépasser l'acception selon laquelle les politiques publiques viseraient uniquement à « résoudre des problèmes ».

²⁰⁴ Nous nous inspirerons de la méthode exposée par Philippe Braud (BRAUD, Philippe. *Sociologie politique*. 5ème. Paris: LGDJ, 2004. p. 586-588) repris d'une analyse de Jean Padioleau et de Roger Cobd et Charles Elder.

²⁰⁵ Pour une présentation, voir : MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 155-187 ; P. MULLER, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000 ; Y. MÉNY, J-C. THOENIG, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989

²⁰⁶ PALIER, Bruno, SUREL, Yves. *Op. cit.* 2005

²⁰⁷ MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2000, Vol. 50, n° 2, p. 189-208

Il envisage les politiques publiques comme la construction de « cadres d'interprétation du monde » (ou référentiel) où se combinent :

- « la dimension intellectuelle, c'est-à-dire le processus de construction d'une vision du monde qui va déterminer la perception des acteurs intervenant dans le système de décision,
- la dimension du pouvoir, c'est-à-dire le processus par lequel va s'instaurer une nouvelle hiérarchie entre les acteurs, l'un des groupes en présence faisant accepter son leadership au sein du système et sa place centrale dans le processus politique »²⁰⁸.

L'approche cognitive des politiques publiques partage avec les théories de la connaissance « le postulat que toute relation sociale est aussi un facteur de connaissance et de compréhension du réel » ce qui signifie dans le champ des échanges politiques que tout n'est pas réductible à l'allocation de ressource ou à l'imposition de la coercition²⁰⁹. Les luttes et les enjeux symboliques jouent un rôle extrêmement important ce qui amène Pierre Muller à appréhender les politiques publiques essentiellement comme « un processus de construction d'un rapport au monde »²¹⁰ qui produit une image du monde articulant le rôle des acteurs et de leurs actions avec une représentation de la situation présente et de celle souhaitée.

L'approche cognitive propose donc que la structuration des intérêts, et les rapports de force et de pouvoir que cela implique, s'accompagne d'un processus de décodage/recodage du réel relatif à la formulation du couple problème/solution. En somme, les intérêts n'existent pas en dehors de matrices cognitives. Cependant, Pierre Muller différencie différents niveaux de matrice : le niveau immédiat de l'action et le niveau « global ». Précisément, une politique publique propose une interprétation de l'articulation cognitive des constructions « locales » avec une matrice plus globale. En ce sens, elle permet à la société de penser son rapport au monde en produisant sa propre altérité.

Ce schéma général est travaillé par deux évolutions majeures. Jusqu'au début des années 90, le global et le local représentaient respectivement l'État et les secteurs d'action publique. Or, d'une part, le lieu de construction de ce rapport « global/sectoriel » échappe de plus en plus à

²⁰⁸ MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1990. p. 60

²⁰⁹ SUREL, Yves. Les politiques publiques comme paradigme. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 126

²¹⁰ MULLER, Pierre. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 179-153

l'État nation et au gouvernement national²¹¹. D'autre part, Alain Faure montre que les secteurs cèdent progressivement la place aux « territoires » et préfère parler de la formation d'un rapport « global/territoire ». Autrement dit, les cadres d'interprétation seraient de moins en moins sectoriels et de plus en plus territorialisés²¹².

Si l'on ramène ce modèle d'analyse à l'étude de la territorialité politique, cette dernière apparaît localement comme le fruit des figures globales (centralité, réseau, polycentrisme...) et des constructions politiques locales. Dans cette perspective, la territorialité politique est à saisir comme un processus d'hybridation entre deux phénomènes plus ou moins contradictoires :

- au niveau global, la pluralité des figures contradictoires associées au global : d'une part, la figure du polycentrisme inhérent à la décentralisation, à la construction européenne et à la mondialisation et, d'autre part, la figure du centralisme politique, véhiculée par la montée en puissance de l'intercommunalité de projets inspirée par le « modèle territorial historique » fondé sur un espace commun borné,
- au niveau local, la « complexification » territoriale des individus et des groupes produisant des territorialités en résille, en réseau²¹³ ou encore des formes combinatoires entre territoires et réseaux²¹⁴.

L'approche cognitive des politiques publiques doit cependant prendre garde à ne pas tomber dans une conception « mécaniste » de la relation connaissance-action. En ce sens, elle est animée par de nombreuses controverses qui constituent autant de garde-fous pour l'analyse et l'interprétation des résultats. Les points de débats se concentrent, d'une part, sur la place et le rôle des idées dans les comportements des acteurs politiques et, d'autre part, sur l'opérationnalité du modèle en dehors d'un système d'acteurs étatiques fortement marqué par une logique corporatiste.

²¹¹ MULLER, Pierre. *Op. cit.* 2000

²¹² FAURE, Alain. Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique. In. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 69 - 83 ; FAURE, Alain, DOUILLET, Cécile. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. 300 p.

²¹³ BEAUCHARD, Jacques. *Penser l'unité politique entre fondements, turbulences et mondialisation*. Paris: L'Harmattan, 2001. 150 p.

²¹⁴ DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Repenser l'espace. In. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 257-265

Le premier débat concerne le modèle de Bruno Jobert et Pierre Muller qui explique mal, selon Yves Surel, la genèse et le fonctionnement des politiques publiques dans les cas de rupture, de changement où, par définition, le référentiel en est crise et se renouvelle²¹⁵. Cette analyse est validée par les spécialistes de l'action publique locale qui montrent que la distinction entre dimension cognitive et rhétorique est plus difficile à faire à cette échelle²¹⁶. Certains auteurs réfutent même l'idée que le territoire puisse incarner une vision partagée du monde²¹⁷ et, par conséquent, que « *les idées (soient) au principe de l'action* »²¹⁸.

Le second débat porte sur la difficulté à exploiter le modèle quand il s'agit d'objets de l'action publique aux contours mal délimités et reposant sur un système d'acteurs aux intérêts peu structurés²¹⁹. Les arbitrages (ou activités de médiation) sont alors moins évidents à identifier, notamment en matière de choix idéologique. Cela s'applique particulièrement aux politiques contractuelles dont la nature conventionnelle des relations entre acteurs ne peut « qu'infléchir à la marge le comportement des principaux acteurs concernés »²²⁰. Les conflits apparaissent finalement moins catégoriels que territorialisés²²¹, phénomène sans doute accentué par la nature « multicasquettes » des acteurs territoriaux²²².

Il faut donc rester prudent quant à l'application trop directe du modèle du référentiel, notamment à l'échelle locale. Les liens entre action et cognition restent encore largement à conceptualiser²²³ notamment à propos de la capacité des forums de discussion à produire des

²¹⁵ SUREL, Yves. *Op. cit.* 1995

²¹⁶ FAURE, Alain. *Op. cit.* 1995

²¹⁷ Lire par exemple Jane Rasmussen qui, à la suite de Patrick Le Galès, met en doute l'idée que la politique de la ville (territoires de projet urbain) soient porteuse de forums : RASMUSSEN, Jane. Quand l'arène politique s'en mêle : la mise en place des zones franches urbaines. In J. FONTAINE, P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 211-232

²¹⁸ DESAGE, Fabien, GODARD, Jérôme. Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 4, p. 633-661

²¹⁹ POLLET, Gilles. Analyses des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique. In A. FAURE, *et al.* *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 25-47

²²⁰ Bernard Lacroix et Vincent Merle cité par MÉRIAUX, Olivier. Référentiel, représentation(s) sociales(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi. In A. FAURE, *et al.* *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 51

²²¹ FAURE, Alain. *Op. cit.* 1995

²²² GUMUCHIAN, Hervé, *et al.* *Op. cit.* 2003. p. 67-83. On peut également se référer à un concept développé par Michel Bassand et Daniel Joye : l'habitant-usager-citoyen (HUC). Lire BASSAND, Michel, JOYE, Daniel. L'usager, un acteur complexe. *Urbanisme*, 1999, n° 307, p. 55-60

²²³ HASSENTEUFEL, Patrick, SMITH, Andy. Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française". *Revue française de science politique*, 2002, Vol. 52, n° 1, p. 53-73

constructions collectives ordonnées²²⁴. Il faut en particulier prêter attention aux rapports d'échelles entre les objets et l'analyse qui s'y rapporte. Pierre Muller met en garde contre une utilisation restrictive de son approche à travers les référentiels et souligne qu'il trouve sa validité essentiellement à l'échelle « macro »²²⁵. Yves Surel va dans le même sens quand il compare les politiques publiques aux paradigmes selon Kuhn²²⁶. Il faut donc garder à l'esprit que l'approche cognitive, en particulier par le référentiel, rend problématique l'articulation heuristique entre l'échelle micro et l'échelle macro.

c) Une moindre sollicitation des outils classiques de la géographie politique

Au terme de cette présentation des éléments de définition et de méthode, il apparaît que la géographie politique est peu sollicitée au profit d'une déclinaison géographique de l'analyse des politiques publiques. Ce choix se justifie par la nature de notre objet de recherche, les territoires de projet, qui situe les questions de recherche à l'intersection entre science politique et géographie : ils rendent indissociable l'étude des constructions territoriales et l'analyse des politiques publiques. Les deux se trouvent parfaitement mêlées provoquant ainsi une élaboration concomitante de l'espace et de l'enjeu qu'il incarne. Dans ce contexte, la géographie politique apparaît mal adaptée pour trois raisons.

Premièrement, elle fonde son analyse sur des objets géographiques « déjà-là » plutôt qu'elle ne cherche à les déconstruire. La géographie électorale utilise par exemple les maillages électoraux pour comprendre les phénomènes politiques²²⁷. Le politique est alors envisagé comme les modes d'interactions entre divers objets géographiques, ce qui pose un double problème pour notre démarche vis-à-vis de la place des acteurs, des enjeux et des dynamiques territoriales. La géographie politique et la géopolitique ont tendance à utiliser des « catégories géographiques numériques et classificatoires » pour reprendre les termes de Bernard Debarbieux²²⁸, c'est-à-dire des catégories définies *a priori* par l'analyste. Nous situons plutôt notre analyse en amont au niveau de la compréhension de la production de ces catégories par les acteurs étudiés eux-mêmes. En ce sens, nous cherchons à comprendre la construction des objets géographiques indigènes. Une seconde raison, qui découle de la première, nous pousse

²²⁴ DESAGE, Fabien, GODARD, Jérôme. *Op. cit.* 2005

²²⁵ MULLER, Pierre. *Op. cit.* 2005

²²⁶ SUREL, Yves. *Op. cit.* 1995

²²⁷ BUSSI, Michel, BADARIOTTI, Dominique. *Pour une nouvelle géographie du politique. Territoire-démocratie-élections*. Paris: Économica, 2004. 301 p.

²²⁸ DEBARBIEUX, Bernard. Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 340-354

à prendre nos distances avec des approches plus classiques de géographie politique : l'utilisation de catégories géographiques *a priori* tend à situer sur le même plan les différentes formes d'espaces politiques (territoire institutionnel, territoires sociaux et maillages administratifs, etc.). Il y a alors un risque de les réduire à un marché de ressources politiques pour les acteurs. Notre recherche vise au contraire à comprendre leurs relations pour saisir l'articulation de la spatialité des trois dimensions politiques (le politique, la politique et les politiques).

Deuxièmement, la géographie politique fonctionne généralement sur une dissociation formelle entre l'espace en tant que cadre et l'espace en tant qu'enjeux. Si l'on résume, elle est parcourue par trois courants qui se différencient par leur manière d'appréhender l'espace : la géographie politique le considère comme un cadre, la géopolitique comme un enjeu et la géostratégie comme un théâtre. Stéphane Rosière propose de les articuler de la façon suivante : « si l'espace est bien avant tout un cadre, il se doit d'être un enjeu avant d'être un théâtre. En effet, s'il n'y a pas d'enjeu, il n'y a pas de rivalité, ni d'affrontement, donc pas de théâtre au sens classique du terme »²²⁹. Cette approche de l'espace politique, qui a le mérite de réconcilier les sœurs ennemies de la géographie du politique (la géographie politique étudie le cadre et la géopolitique son évolution²³⁰) dans une perspective commune, s'appuie sur une double batterie conceptuelle :

- pour l'analyse de l'espace en tant que cadre : « les territoires délimités par des frontières, reliés par des réseaux, formant des lignes politiques fondamentales » constituent la « géométrie fondamentale de l'espace politique »²³¹,
- pour l'analyse de l'espace en tant qu'enjeu : la recherche s'intéresse « aux acteurs, aux enjeux qui motivent leur confrontation et aux dynamiques territoriales qui découlent de leur rivalité »²³².

Cependant, elle apparaît mal adaptée à notre problématique car elle dissocie formellement cadre et enjeux, alors que les territoires de projet, généralement peu abordés dans les ouvrages de géographie politique, ne sont exclusivement ni l'un ni l'autre. Au contraire, ils sont le lieu d'une construction simultanée de ces deux versants du phénomène politique et, dans cette

²²⁹ ROSIÈRE, Stéphane. *Géographie politique et géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*. Paris: Ellipses, 2003. p. 19

²³⁰ *ibid.* p. 20

²³¹ *ibid.* p. 19

²³² *ibid.* p. 20

perspective, oblige à un syncrétisme que l'approche cognitive des politiques publiques cherche précisément à proposer.

4. Terrain, corpus et méthodes d'enquête

Résoudre « l'équation analytique de la rencontre entre le territoire et les politiques publiques » (cf. Partie 1.I.C.3.a) requiert une méthode d'enquête spécifique. Il est nécessaire de choisir des terrains d'étude adaptés (a), où sera mise en place une méthode d'enquête propice à l'analyse du déploiement spatial du politique (b).

a) Le choix des terrains

La territorialisation de l'action publique, dont participe le programme LEADER, est fondée sur l'idée que les systèmes politico-administratifs sont localement différenciés. Par conséquent, il est vain d'imaginer sélectionner des terrains d'études à partir desquels il serait possible de construire une connaissance générique sur les territoires de projet. Les résultats de recherche seront nécessairement situés. Le choix s'est plutôt porté sur des espaces s'inscrivant dans des tendances fortes et des enjeux marqués de l'évolution de l'action publique territoriale : les espaces périurbains. En effet, l'accroissement des mobilités et des moyens de communication rend prépondérants deux phénomènes spatiaux : la connexité (intensification de la relation entre les lieux) et la co-spatialité (intensification de la relation entre les échelles géographiques). Ceux-ci affectent particulièrement les espaces périurbains où ville et campagne, loisirs et économie, se mêlent²³³. Ici, plus qu'ailleurs, se révèle alors la conflictualité entre les enjeux environnementaux et économiques, ceux qui sont liés à la fonction résidentielle et ceux qui sont liés à la fonction productive de l'espace. De fait, le retour de l'espace²³⁴ dans la gestion des affaires publiques y est particulièrement remarquable. Pour Martin Vanier, le « tiers-espace (...) est plus difficile à institutionnaliser en tant que tel, parce qu'il est celui de l'entre deux (...) parce que le tiers espace s'accommode mal des limites que tout pouvoir politique affectionne. Par définition, le tiers-espace est espace de mobilité et pour ainsi dire de métamorphisme »²³⁵. Dans l'espace périurbain, les territoires de projet ont du mal à s'arrimer à des espaces identitaires ou à des « espaces pertinents » tels que le laisse facilement imaginer les discours qui les accompagnent (cf. § A

²³³ Pour une présentation détaillée, se référer à la Partie 2.I.B.1.a

²³⁴ Paraphrase du « retour de la géographie » détecté par Jean Viard : VIARD, Jean. *La société d'archipel ou les territoires du village global*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1994. P. 101-102

²³⁵ VANIER, Martin. *Recomposition territoriale : la voie française*. *L'information géographique*, 2002, n° 2, p. 110

dans cette partie). La complexité du rapport espace / politique apparaît clairement, ce qui constitue une opportunité pour en saisir les mécanismes et les nouveaux défis qui y sont liés²³⁶.

Dans cet esprit, nos études de cas concernent deux espaces périurbains dont la complexité rend problématique la construction politique des territoires de projet et la mise en œuvre d'un programme d'action collectif. Elles profitent de la mise à l'épreuve des mécanismes de déploiement spatial du politique pour en révéler le fonctionnement et ses évolutions contemporains. Ainsi, le programme LEADER des Monts du Lyonnais au cœur du triangle Lyon - Saint Étienne – Roanne dans la région Rhône-Alpes constitue la première étude de cas et le programme LEADER des Chambaran au cœur du triangle Lyon – Valence – Grenoble la seconde. La mise en situation de ces deux terrains sera largement traitée dans les parties suivantes. L'intérêt de s'intéresser à ces deux espaces réside dans leurs différences qui permettent d'approfondir le questionnement du mouvement intégratif que sont censés engendrer les territoires de projet :

- L'historicité des programmes LEADER : celui des Chambaran a débuté en 1997 avec LEADER II et se poursuit depuis 2002 avec LEADER+ tandis que celui des Monts du Lyonnais a démarré en 2003 avec LEADER+. Si les territoires de projet provoquent un mouvement linéaire d'intégration politique de l'espace, le temps est un facteur important car il conditionne l'apprentissage collectif (politique, institutionnel et culturel). Autrement dit, plus l'historicité des territoires de projet est importante, plus l'intégration est forte.
- La géographie institutionnelle : le périmètre LEADER des Monts du Lyonnais s'emboîte dans le pavage politico-administratif existant (cantons, communautés de communes, autres programmes de développement territorial) tandis que le périmètre du programme LEADER des Chambaran s'enchevêtre avec une multitude d'autres espaces politico-administratifs. Dans ce cas, l'hypothèse fondatrice des territoires de projet (la synthèse entre les espaces de l'être et du faire politique) suggère que la portée de l'intégration politique de l'espace sera proportionnelle au degré de simplicité de la géographie politico-administrative.

²³⁶ Voir par exemple la session « Quelle gouvernance dans les territoires périurbains ? » lors du 75ème Congrès de l'ACFAS tenu à l'Université du Québec à Trois-Rivières en mai 2007, <http://calenda.revues.org/nouvelle7883.html>

b) Le recueil des données

Le choix de la méthode de recueil des données doit également être adapté à notre problématique. Celle-ci consiste à saisir la traduction localisée des attendus généraux des territoires de projet sous forme d'une construction située du rapport espace / politique, ayant vocation à mettre en œuvre un « projet de territoire » (soit l'équation de la rencontre entre un territoire et une politique publique définie dans le paragraphe précédent). En particulier, nous cherchons à tester si l'efficacité localement attendue s'inscrit dans un mouvement d'intégration politique de l'espace ou sous une autre forme. Afin d'étudier la spatialité politique des territoires de projet LEADER, c'est-à-dire ce que font politiquement les acteurs avec ces espaces, trois sources ont été mobilisées : l'enquête par entretien, l'observation participante et la recherche documentaire. Nous les décrirons successivement avant de les resituer dans notre stratégie de recherche.

- *L'enquête par entretien : la première source de données*

Les territoires de projet mettent en scène un projet politique, voire un idéal, qui envisage la rencontre entre le territoire et les politiques publiques. Cependant, dans les faits, de nombreux signes indiquent que celle-ci n'est pas évidente. Au contraire même, le rapport espace / politique qui se construit réellement au sein des territoires de projet reste à définir, convoquant ainsi les sciences sociales à investir le champ de la spatialité politique. Or, celui-ci est encore peu balisé académiquement. D'une part, le « territoire » et les « politiques publiques » constituent des concepts non stabilisés auxquels il est difficile d'associer des pratiques sociales clairement identifiées. D'autre part, ils ont jusqu'à présent été traités à l'intérieur de champs disciplinaires faiblement interconnectés (la géographie et la science politique). Au final, les territoires de projet obligent à penser une problématisation scientifique propre.

Dans ce contexte, l'enquête par questionnaire apparaît peu adaptée. Selon Alain Blanchet et Anne Gotman, « chaque technique représente une situation interlocutoire particulière qui produit des données différentes : le questionnaire provoque une réponse, l'entretien fait construire un discours »²³⁷. L'enquête par questionnaire convient donc surtout aux situations où l'enquêteur, ayant déjà exploré le champ des possibles des pratiques et de leurs significations, connaît les différentes alternatives de réponses. Il peut alors procéder à une

²³⁷ BLANCHET, Alain, GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*. Paris: Nathan/VUEF, 2001. 127 p.

standardisation de l'enquête qui permettra la multiplication des études de cas et *in fine* « traiter les faits sociaux comme des choses » comme disait Émile Durkheim²³⁸. L'enquête par questionnaire produit alors une forme « d'objectivation » des situations sociales dont la comparaison permet la dissociation des « motifs » et des « causes » des comportements observés²³⁹.

L'enquête par entretien vise au contraire à explorer le sens vécu des comportements, le sens *in situ* pourrait-on dire : « l'interviewé est appelé comme témoin de l'histoire, celle-ci ne se faisant ni d'en haut, ni en dehors de lui, mais par lui et avec sa contribution »²⁴⁰. Elle offre la possibilité de « mettre en évidence les systèmes de valeurs et les repères normatifs à partir desquels il s'oriente et se détermine »²⁴¹, ce qui correspond aux exigences de notre travail de recherche pour explorer et baliser le rapport espace / politique qui se construit au sein des territoires de projet. Plus précisément, nous avons construit une forme d'entretien semi-directif en mêlant deux schémas d'enquête :

- L'entretien compréhensif : il cherche à « produire des données sur les politiques et les pratiques concrètes et indissociablement sur le sens qu'y investissent les acteurs »²⁴². Il permet d'identifier les « catégories indigènes »²⁴³ de la spatialité politique.
- Le récit de vie : il s'intéresse davantage à « la production de données factuelles, notamment sur les trajectoires de certains groupes sociaux, (à savoir) saisir les logiques sociales dans leur dimension historique »²⁴⁴. Il permet donc de réinsérer les données sur le territoire de projet dans l'historicité du système politique local.

Dans cette double logique, six thèmes ont organisés nos entretiens (aboutissant à une grille lisible dans son intégralité en annexe 13) :

- L'implication de l'interlocuteur dans le programme LEADER : histoire et motivations
- Le rôle de l'espace du territoire de projet dans la définition de l'intérêt général local
- Les finalités du programme : le couple problème / solution

²³⁸ DURKHEIM, Émile. Les règles de la méthode sociologique. Paris : Presses Universitaires de France, 1999, 128 p.

²³⁹ DURKHEIM, Emile. *Le suicide*. Paris: Presses Universitaires de France, 2007. 480 p.

²⁴⁰ BLANCHET, Alain, GOTMAN, Anne. *Op. cit.* p. 16.

²⁴¹ BLANCHET, Alain, GOTMAN, Anne. *Op. cit.* p. 27

²⁴² PINSON, Gilles. SALA-PALA, Valérie. Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue Française de Science Politique*, 2007. Vol. 57. n°5. p. 555-598

²⁴³ *ibid.*

²⁴⁴ *ibid.*

- La spécificité du programme LEADER et son adaptation au contexte local
- La construction d'une capacité d'action politique locale : contraintes / ressources du territoire de projet LEADER
- La dimension stratégique : coûts / bénéfices politiques du programme LEADER et imbrication des échelles d'action publique
- *L'observation participante*

L'entretien a comme principale caractéristique de contribuer à construire un discours. Il est de ce fait assujéti aux effets de la mise en discours qui valorise une lecture réflexive des faits et des choix. La situation distanciée de l'entretien offre ainsi à l'enquêté la possibilité d'appuyer les cohérences. Par conséquent, ce dernier a tendance à atténuer les contradictions internes aux objets qu'il mobilise. Pour pallier ce biais, l'observation participante constitue un complément d'enquête pertinent. Elle permet de vérifier la pluralité de sens attribuée à ces objets et la diversité des stratégies à travers lesquelles ils sont convoqués. De ce fait, l'observation participante donne accès au savoir tacite en matière de spatialité politique que le niveau discursif ne révèle que partiellement. Anthony Giddens constate à cet égard que « la réflexivité n'opère qu'en partie au niveau discursif : ce que les agents savent de ce qu'ils font et de ce pourquoi ils le font – leurs compétences en tant qu'agent – relève davantage de la conscience pratique, laquelle est tout ce que les acteurs connaissent de façon tacite, tout ce qu'ils savent faire dans la vie sociale sans pour autant pouvoir l'exprimer directement de façon discursive »²⁴⁵. Dans les annexes 11 et 12 sont précisées les différentes sessions d'observation participante pour chaque étude de cas.

- L'analyse documentaire et statistique

Pour s'assurer du cadrage monographique de nos études de cas (contexte socio-économique, déroulement des procédures LEADER, engagements des parties prenantes, histoire des groupes d'intérêts), une analyse documentaire et statistique a été conduite. L'objectif était, d'une part, de dresser un portrait socio-économique, agricole et paysager de chaque zone étudiée et, d'autre part, de valider les pratiques décrites dans les entretiens par la lecture des comptes-rendus de réunions.

²⁴⁵ Anthony Giddens cité p. 99 par THIBAUD, Jean-Paul. La méthode des parcours commentés. In M. GROSJEAN, J.-P. THIBAUD. *L'espace urbain en méthode*. Marseille: Éditions Parenthèses, 2001. p. 79-99

Le tableau de la figure 5 propose une synthèse des méthodes de recueils de données mobilisées dans cette recherche mettant en perspective l'apport spécifique de chacune vis-à-vis des trois étapes de notre stratégie de recherche : la description de l'espace géographique, la description du système d'acteurs et l'analyse du système de représentations.

Par ailleurs, les annexes 11 (Monts du Lyonnais) et 12 (Chambaran) détaillent l'ensemble des entretiens conduits et des séances d'observation participante réalisées.

Au final, notre approche méthodologique de la spatialité politique allie le champs des acteurs, celui des procédures et leur synthèse politique dans le territoire de projet en travaillant sur trois fronts : les représentations, les faits et l'historicité des pratiques.

Figure 5 : Le dispositif de recueil de données

Phase stratégique	Source d'information	Apports attendus
Description de l'espace géographique	Analyse documentaire et statistique	Présentation des espaces concernés par les territoires de projet
Description du système d'acteurs	Analyse documentaire	Présentation des différents acteurs
	Entretiens « récit de vie »	Insérer les territoires de projet dans l'historicité des systèmes politiques locaux
Analyse système de représentations	Entretiens « compréhensifs »	Identification des catégories indigènes de la spatialité politique des territoires de projet
	Observation participante	Élargissement de l'identification des catégories indigènes de la spatialité politique des territoires de projet
	Analyse documentaire	Validation factuelle des pratiques décrites à travers les entretiens

II. Les attendus LEADER au défi de leurs usages

Il est temps d'aller « sur le terrain » afin de répondre aux questions suivantes : que font les acteurs locaux avec le programme LEADER ? À quoi sert-il localement ? Assiste-t-on effectivement à une intégration de l'action des autorités publiques sur l'espace du territoire de projet ? Le Comité de programmation suscite-t-il une ouverture du cercle de la décision ? En somme, les attendus des territoires de projet résistent-ils à leur mise en œuvre ?

Nous répondrons à ces questions conformément à la méthode présentée dans la partie précédente. Dans un premier temps, « l'espace géographique » et le « système d'acteurs » de chaque territoire LEADER seront successivement décrits. Puis, en s'appuyant sur des monographies de la genèse du programme et de sa mise en œuvre, l'analyse cherchera à qualifier les constructions territoriales engendrées dans les Monts du Lyonnais (A) et les Chambaran (B).

A. Le « grand récit géographique » des Monts du Lyonnais

Notre première étude de cas, le programme LEADER des Monts du Lyonnais (« MDL » dans la suite du document), est délicate car la précision et l'abondance des données permettant de décrire cet espace, la formalisation peu claire des finalités du programme, l'existence d'une identité territoriale parquée et le discours rodé des principaux élus créent une image qu'il est difficile de dépasser. Tel est pourtant le défi de l'analyse empirique afin de comprendre les ressorts et les utilisations du programme LEADER.

En particulier, il s'agira de dénouer la relation entre la complexité des processus socio-spatiaux et spatio-politiques qu'il abrite, accompagne ou ignore. L'enjeu sera donc de ne pas céder à la simplification. La tâche n'est pas évidente car, comme nous le verrons, l'un des apports du programme LEADER est d'avoir contribué à produire un « grand récit géographique » de la place des MDL dans le monde à l'instar des grands récits historiques qui permettent la légitimation de l'action politique face à l'histoire. Ce récit est une interface entre « l'intérieur » et « l'extérieur » que le chercheur doit déconstruire pour l'expliquer et non pas seulement le décrire. La difficulté réside dans le fait que plus cette interface est efficace, plus elle résiste à sa déconstruction.

1. Un espace rural dynamique en voie de périurbanisation

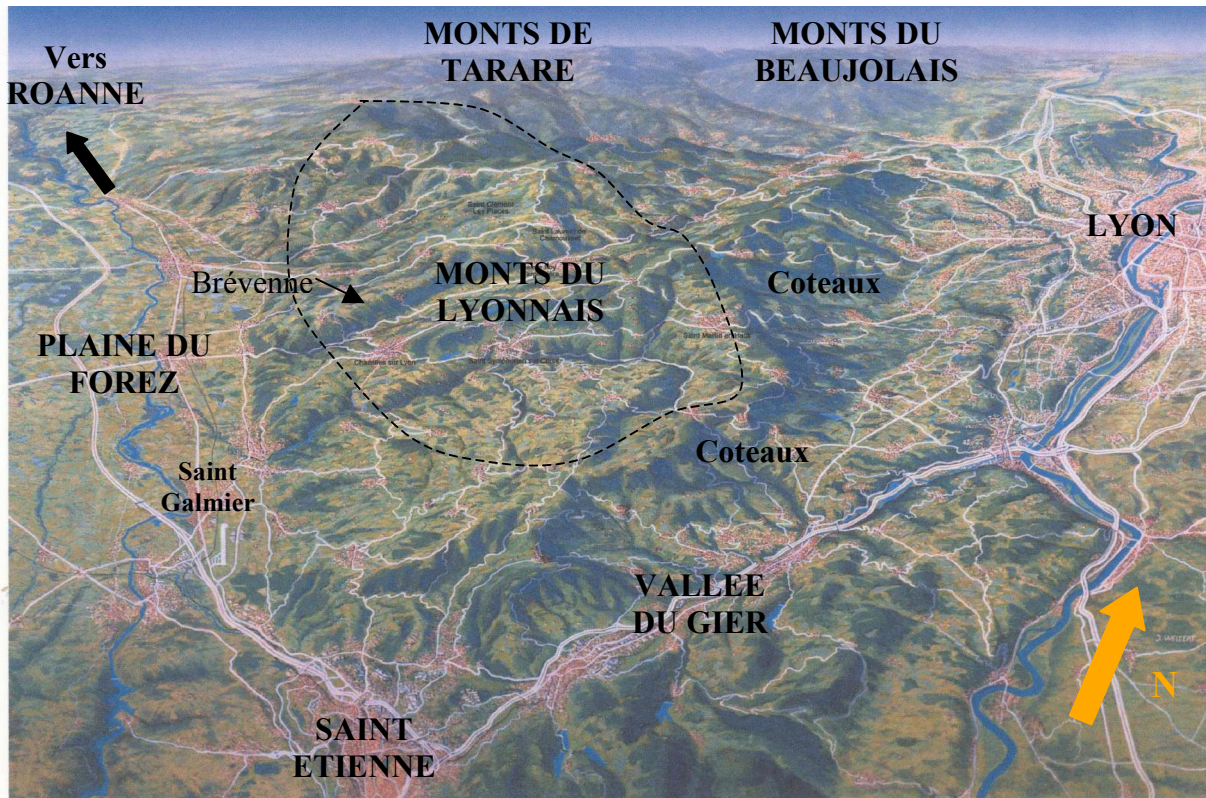
Le programme LEADER étudié établit son périmètre autour de trois cantons (Saint-Laurent-de-Chamousset, Chazelles-sur-Lyon et Saint-Symphorien-sur-Coise) qui se situent dans une zone géographique appelée Monts du Lyonnais. Décrire l'espace géographique et le système d'acteurs concernés par le programme LEADER constitue la première traduction de la difficulté dont il était question précédemment. L'activité de description passe nécessairement par une catégorisation : placer le singulier sous des catégories plus générales. Or, le premier résultat tangible de l'action politique locale est d'avoir fait exister en chiffres, en cartes et en symboles les MDL sur la base du découpage cantonal associant les cantons de Saint Laurent de Chamoussset, Chazelles sur Lyon et Saint Symphorien sur Coise. Ainsi, la caractérisation des MDL équivaut à une agrégation de données à l'échelle de ces trois cantons. L'analyse entrera dans l'espace des MDL par ce biais mais cherchera à restituer au maximum la complexité spatiale des phénomènes sociaux, économiques et politiques qui marquent les MDL fortement soumis à l'influence croissante des deux agglomérations qui les bordent : Lyon et Saint-Etienne.

a) Un espace traversé par de multiples dynamiques de changement

(1) Situation générale du périmètre LEADER

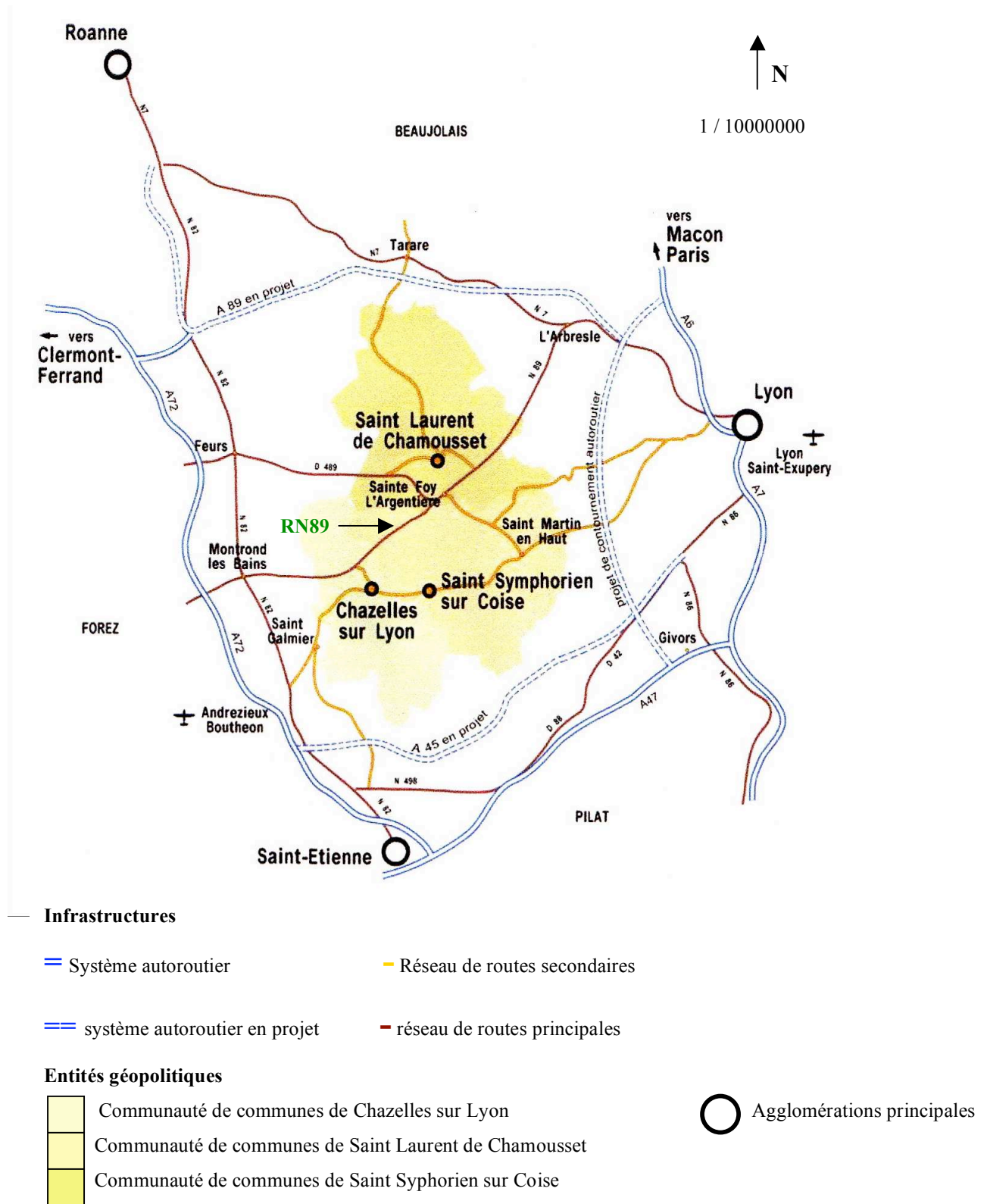
À cheval sur les départements du Rhône et de la Loire, les Monts du Lyonnais se situent au cœur d'un triangle Lyon / Saint-Etienne / Roanne et se trouvent à moins de 40 km de chacun de ces pôles urbains. Cet espace appartient à l'ensemble plus vaste du massif du Lyonnais composé des monts et des coteaux. À l'ouest, les Monts constituent la partie haute du massif séparée de l'agglomération lyonnaise par les coteaux à l'Est. Ils sont classés en zone de montagne où l'altitude varie entre 400 et 900 mètres et forment une zone longue de 35 km et d'une vingtaine de large, soit environ 675 km². Ils sont prolongés au Nord par les Monts du Beaujolais et les Monts de Tarare (figure suivante 6). Au cœur, la vallée de la Brévenne traverse les Monts du Lyonnais d'Est en Ouest et sépare assez franchement le canton de Saint Laurent de Chamoussset des deux autres cantons : Saint Symphorien sur Coise et Chazelles sur Lyon.

Figure 6 : Environnement géographique des Monts du Lyonnais (échelle et perspective déformées)
Source : <http://www.monts-du-lyonnais.fr> Adaptation : L. Méasson 2007



La déserte des MDL en infrastructures de transport est limitée. La RN89, seule route nationale, suit la vallée de la Brévenne. Elle supporte un trafic important et sépare le massif en deux. Les axes Nord-Sud sont en nombre limité également et pour l'essentiel constitués de petites routes départementales. Le réseau ferroviaire est quasi-inexistant : seule la ligne jusqu'à Sainte-Foy-l'Argentière est exploitée pour le transport de marchandises et serait exploitable pour le transport de voyageurs (réflexion en cours). Des projets autoroutiers sont à l'étude pour le contournement ouest de Lyon et sont susceptibles de modifier fortement la situation locale en raison de l'accroissement significatif de l'accessibilité des MDL (figure 7).

Figure 7 : Infrastructures et projets d'infrastructures de transports des MDL
 Source : SOMIVAL. *Projet de territoire pour les Monts du Lyonnais. Diagnostic stratégique.*
 Pomeys: SIMOLY. p. 8



(2) Démographie

Les Monts du Lyonnais²⁴⁶ ont connu un déclin démographique jusque dans les années 70. Depuis, la population augmente, notamment sous l'influence du développement des agglomérations périphériques. En effet, l'augmentation du nombre d'habitants s'explique par le solde migratoire et non par le solde naturel. Le taux d'accroissement annuel entre 1990 et 1999 était de + 0,63 % et s'élève à 2% à partir de 1999. On observe donc une accélération du phénomène qui vient conforter la forte densité de population pour cet espace rural (83,1 habitants / km²) qui se distinguait déjà auparavant du reste de la France rurale dont la moyenne est bien inférieure (40 habitants / km²). La moyenne rhônalpine est de 130 habitants/km². La population totale s'élève désormais à 37256²⁴⁷ alors qu'elle représentait 33459 en 1999 et 31574 en 1990. Les Monts du Lyonnais présentent une pyramide des âges marquée par un double phénomène : une proportion des moins de 20 ans (27%) supérieure à Rhône-Alpes (25,3%) et à la moyenne française (24,6%) ; une proportion des plus de 60 ans également plus élevée (22,5%) qu'en région (20%) et au niveau français (21,3%). Globalement, l'espace des Monts du Lyonnais rajeunit.

À l'intérieur des Monts du Lyonnais, la répartition de la population est assez inégale. Chazelles-sur-Lyon, le bourg-centre le plus important, représente plus de la moitié de la population de son canton (4 801 habitants en 1999). Saint-Symphorien-sur-Coise et Saint-Martin-en-Haut se répartissent aussi plus de la moitié des habitants de leur canton (respectivement 3 060 et 3 429 habitants). Enfin, le canton de Saint Laurent de Chamousset dispose d'une distribution plus diffuse (1 800 habitants pour le bourg-centre).

En conclusion, la démographie des Monts du Lyonnais est affectée par le desserrement des agglomérations périphériques. Aussi, il ne s'agit pas d'homogénéiser la situation, mais de resituer les évolutions en cours : ce phénomène touche globalement tout l'espace inter-agglomérations (plaine du Forez, MDL et Coteaux du Lyonnais) et le détail des transformations à l'intérieur du périmètre des 3 cantons sélectionnés pour l'étude montre une différenciation marquée de la distribution spatiale.

²⁴⁶ Les chiffres sont calculés sur la base du regroupement de trois cantons : canton de Chazelles-sur-Lyon, canton de Saint-Laurent-de-Chamousset, canton de Saint-Symphorien-sur-Coise

²⁴⁷ Estimation 2004 sur le périmètre des cantons de Chazelles sur Lyon, Saint Symphorien sur Coise et Saint Laurent de Chamousset

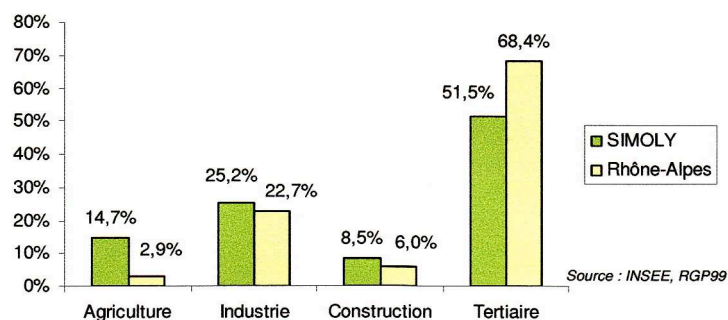
(3) Économie²⁴⁸

Le taux d'activité²⁴⁹ de 45,6% est légèrement inférieur à la moyenne régionale (46,1%) et assez nettement supérieur aux zones rurales comparables (de l'ordre de 43%). Suivant l'augmentation de la population, le nombre d'actifs a progressé de 11,6% depuis 1990 alors qu'il est resté pratiquement stable en Rhône-Alpes (+4,6%). Cette progression est plus nette dans le canton de Chazelles-sur-Lyon (+13,1%). La proportion d'actifs ayant un emploi est plus importante qu'à l'échelle régionale. En 1999, 93,8% des actifs des Monts du Lyonnais travaillent, contre 88,7% en Rhône-Alpes. Le taux de chômage reflète cette situation puisqu'il est inférieur à la moyenne régionale : il se situe en 2004 à 4,6% dans les Monts du Lyonnais contre 8% à l'échelle de la région Rhône-Alpes. Toutefois, les années 2000 ont globalement été marquées par une montée du chômage avec des disparités à l'intérieur des Monts du Lyonnais où le canton de Saint-Laurent de Chamousset concentre nettement l'augmentation des demandeurs d'emplois.

En 1999, la moitié des actifs vivant dans les Monts du Lyonnais occupe un emploi dans le secteur tertiaire (51,5%) et un quart travaille dans l'industrie. L'agriculture occupe encore 14,7% des actifs des Monts du Lyonnais. La figure 8 permet de faire une comparaison avec le profil régional (l'espace des MDL regroupe les trois cantons).

Figure 8 : Emplois par secteur d'activité en 1999 dans les MDL

Source : Sitelle. *L'économie et l'emploi dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY. p. 9



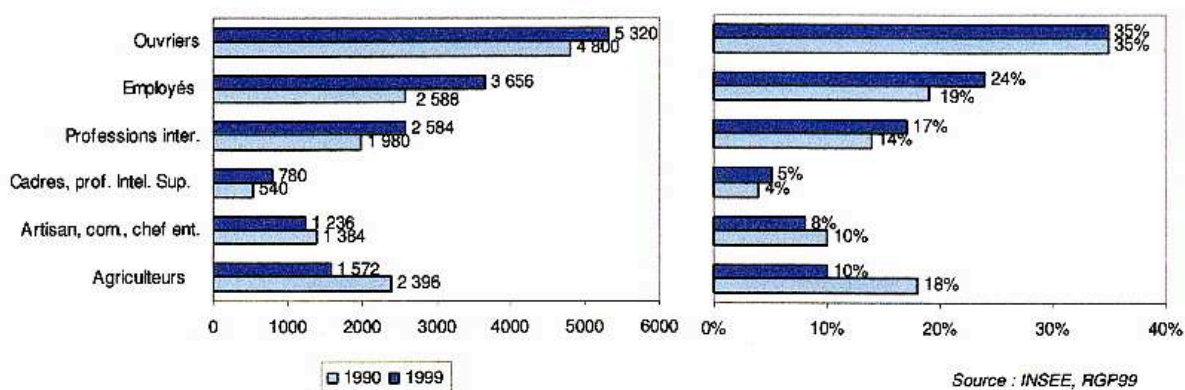
²⁴⁸ Source : SITELLE. *L'économie et l'emploi dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY, 2005. 107 p.

²⁴⁹ Population active / population totale

L'analyse diachronique indique une évolution de la structure sociale des Monts du Lyonnais (figure 9). En particulier, trois phénomènes se dégagent :

- la forte proportion et la stabilité du secteur ouvrier qui s'explique par une importante tradition industrielle et artisanale locale,
- la forte diminution du secteur agricole,
- la forte augmentation des secteurs d'activité tertiaire qui est notamment liée à l'arrivée de nouvelles populations travaillant dans les agglomérations périphériques. Une enquête auprès des nouveaux habitants a montré que seuls 26,9 % d'entre eux travaillent dans les Monts du Lyonnais, 43,5% travaillent dans les agglomérations voisines et 29,6% travaillent en dehors des deux zones précitées.

Figure 9 : Évolution de la population active par catégorie socio-professionnelle de 1990 à 1999
 Source : SITELLE. *L'économie et l'emploi dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY, 2005. p. 11



Les Monts du Lyonnais disposent d'une économie productive assez dynamique. Le nombre d'entreprises²⁵⁰ est en progression avec toutefois un paysage local contrasté : une nette augmentation dans le canton de Symphorien-sur-Coise, une stabilité dans le canton de Chazelles dont le nombre absolu équivaut à environ la moitié du canton précédent et une régression dans le canton de Saint-Laurent de Chamousset. La création d'emplois salariés

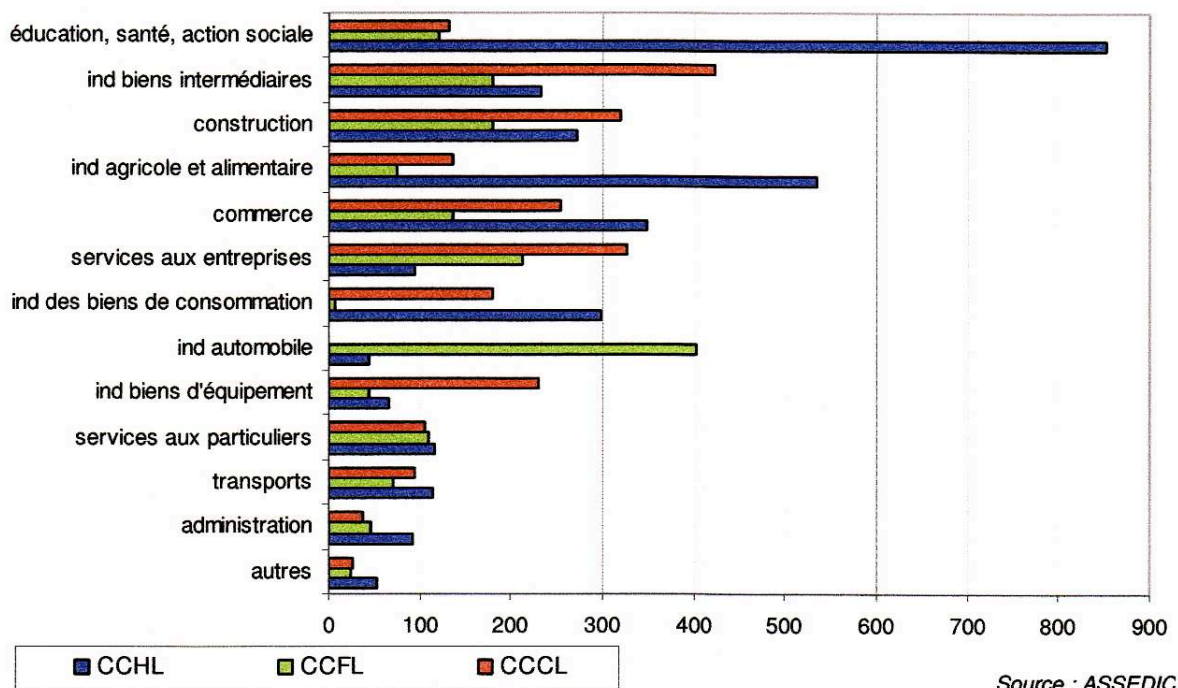
²⁵⁰ Ces chiffres sont issus du fichier ASSEDEC et ne concernent par conséquent que les établissements cotisant à cet organisme. Ils ne prennent pas en compte l'agriculture, ni les emplois indépendants, ni l'emploi public, ni les entreprises ne comptant aucun salarié.

privés suit globalement le même schéma et suit l'évolution de la structure sociale : l'économie locale est de plus en plus tertiaire, les activités secondaires sont stables et l'agriculture recule. Les services prennent une part de plus en plus importante dans l'économie locale en représentant 24,8% des entreprises et 37,3% de l'emploi salarié privé en 2003 contre 34,2% en 1993. Le secteur est globalement dominé par les services aux personnes bien que localement la tendance s'inverse sur le canton de Saint Laurent de Chamousset où le secteur « recherche et développement » est bien développé.

La distribution spatiale des emplois par secteur d'activité indique des disparités assez marquées entre les cantons (figure 10). Par exemple, le canton de Saint Symphorien sur Coise concentre l'essentiel des emplois dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'action sociale.

Figure 10 : Répartition de l'emploi salarié par secteur d'activité et par canton

Source : Sitelle. *L'économie et l'emploi dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY. p. 28



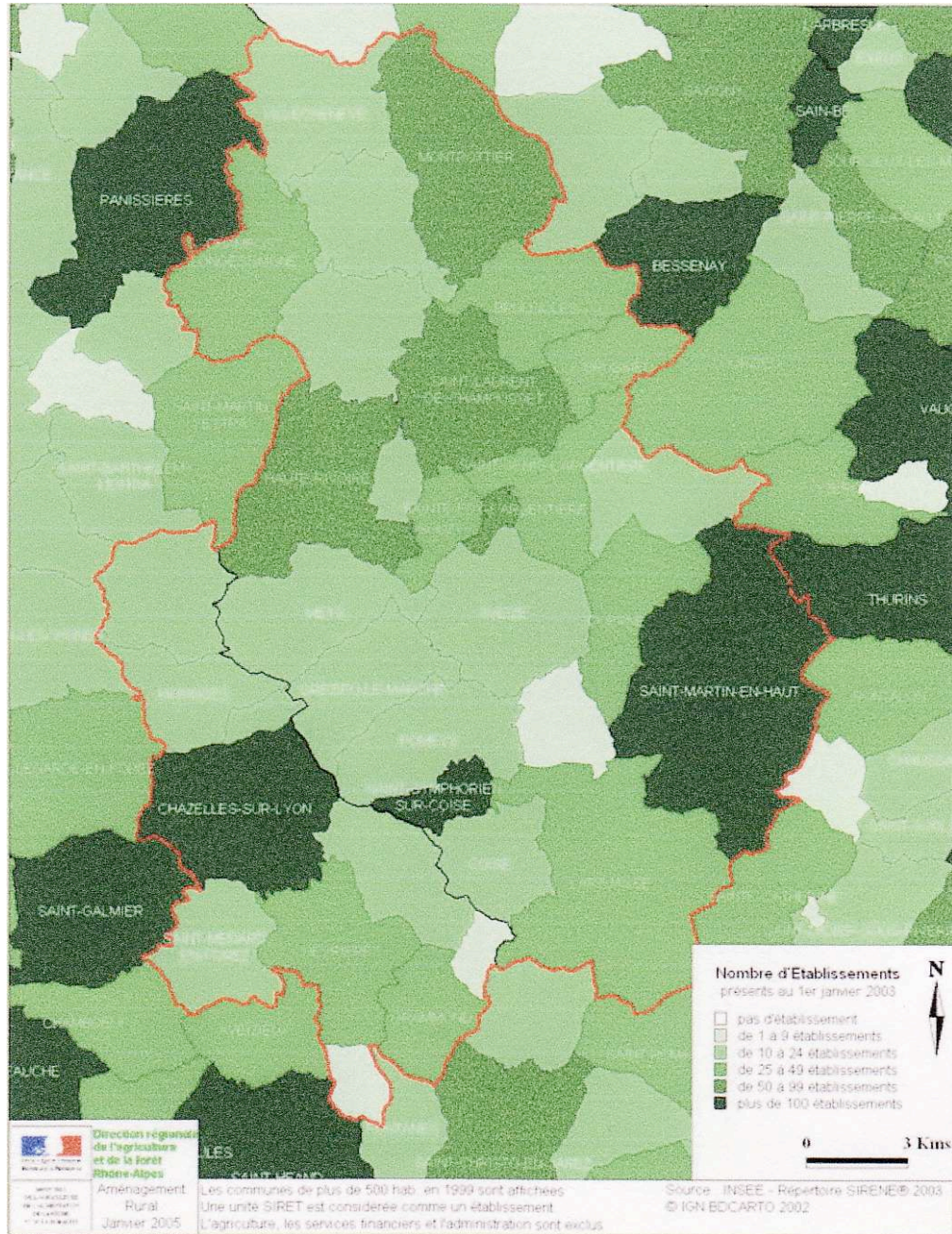
Note légende : CCHL = canton de Saint Symphorien sur Coise
 CCFL = canton de Chazelles sur Lyon
 CCCL = canton de Saint Laurent de Chamousset

Les disparités cantonales illustrées par la figure 10 reflètent des histoires économiques distinctes. Le canton de Chazelles est marqué par la reconversion suite à l'effondrement de l'industrie de la chapellerie. Aujourd'hui, l'entreprise automobile BERU représente plus de la moitié de l'emploi chazellois. Le canton de Symphorien sur Coise n'a pas connu de rupture historique aussi forte et s'appuie sur l'industrie de la salaison et sur le centre médico-social. Enfin, le canton de Saint Laurent de Chamousset a choisi une voie totalement nouvelle à partir des années 80 pour sortir d'une situation économique très difficile. Les « nouvelles technologies » (bio-médecine, communication, etc.) constituent depuis l'empreinte de ce canton.

La structure de la taille des entreprises suit de près la moyenne régionale : en 2003, selon le fichier SIRENE 12, la moitié des établissements n'a pas de salariés et 35% sont de petits établissements employant 1 à 5 salariés. Enfin, la figure 11 montre qu'il est difficile de dégager une organisation spatiale des établissements propres aux MDL.

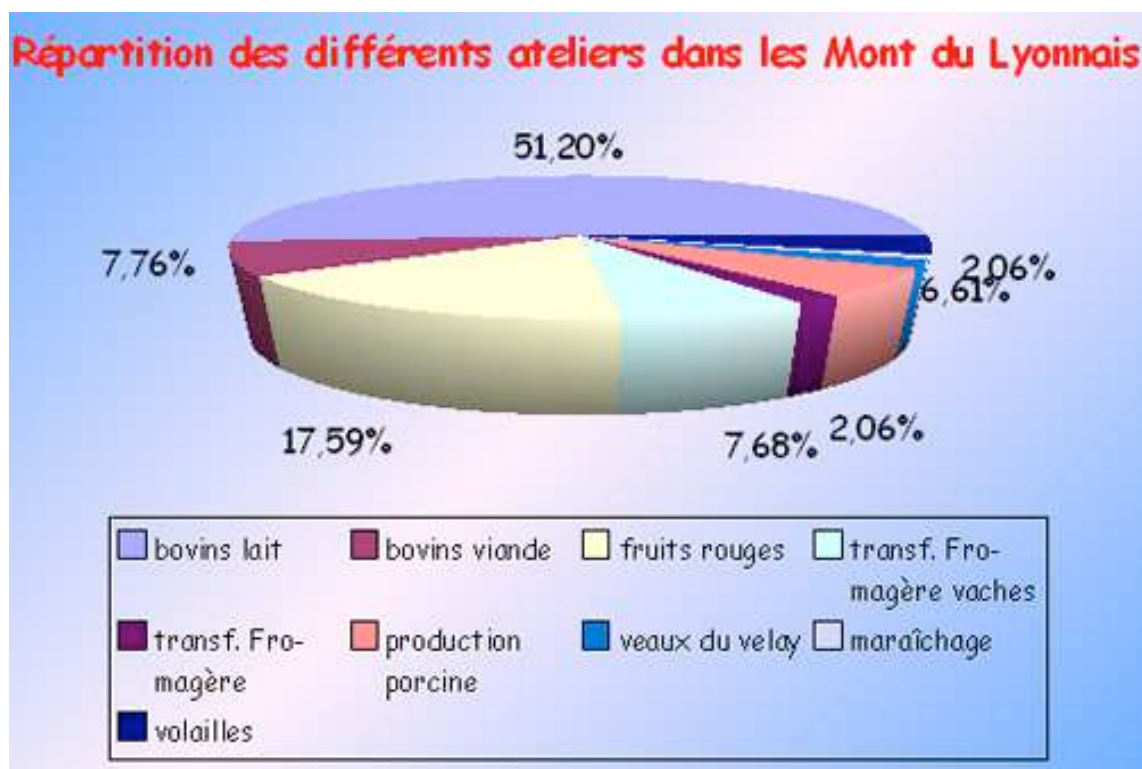
Figure 11 : Distribution spatiale des établissements dans les MDL

Source : SITELLE. *L'économie et l'emploi dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY, 2005. 107 p. 30



Enfin, en matière agricole, la figure 12 présente la répartition des différentes productions. La production laitière domine largement l'agriculture des Monts du Lyonnais. Il y a peu de transformation directe puisque 86,5% du lait est livré en laiterie. Cependant, face aux difficultés économiques et à l'évolution de la politique agricole commune (PAC), on observe une diversification des productions et l'augmentation du nombre d'ateliers de transformations (en particulier lait et fruits rouges). La surface des exploitations agricoles est en moyenne de 24 hectares contre 42 hectares en France. Les fermes sont donc de petite taille. L'âge moyen des chefs d'exploitation est plus jeune que la moyenne française (33% de moins de 40 ans contre 26%) bien que la main d'œuvre disponible ait presque été divisée par deux depuis 1979 (de 3364 UTA en 1979 à 1873 UTA en 2000).

Figure 12 : Répartition des différents ateliers dans les Monts du Lyonnais
 Source : Diagnostic agricole SIMOLY (<http://www.monts-du-lyonnais.fr>)



Les données recueillies auprès des acteurs locaux ne permettent pas de dresser le portrait géographique de l'agriculture sachant que celui-ci n'est pas homogène sur les MDL. C'est

dommage car la diversité des modes de production et de culture et leur distribution spatiale jouent un rôle important dans l'élaboration des réponses collectives aux difficultés de l'agriculture, comme nous le verrons à travers le programme LEADER. Les avis ne sont pas unanimes, voire même plutôt contradictoires.

(4) Mobilités

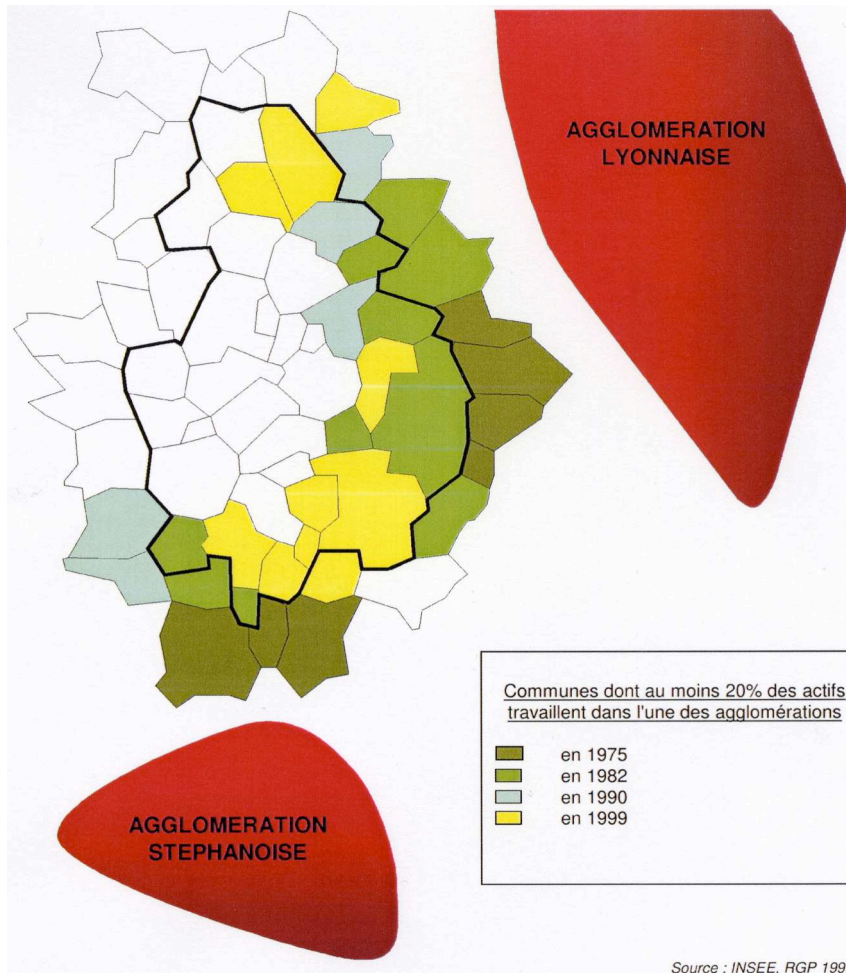
Les évolutions constatées sur les plans démographiques et économiques laissent présager une mobilité importante et en progression. Effectivement, sur les 14 309 actifs résidant dans les Monts du Lyonnais et ayant un emploi, 8 786 travaillent sur le périmètre des trois cantons : seuls 6 actifs sur 10 vivent et travaillent dans les Monts du Lyonnais. Les mouvements vers l'extérieur se font essentiellement en direction de l'agglomération lyonnaise, la plaine du Forez et l'agglomération de Saint-Etienne. La progression de l'influence des agglomérations, notamment en matière de « résidenciarisation », est très nette comme le montre la figure 13.

Par ailleurs, la densité des navettes domicile – travail n'est pas identique sur l'ensemble des trois cantons étudiés. Le pourcentage de personnes travaillant à l'extérieur de leur commune de résidence varie d'un canton à l'autre. Ainsi, 57,8% des actifs vivant dans le canton de Saint-Symphorien sur Coise travaillent en dehors de leur commune, contre 65,7% dans le canton de Saint-Laurent de Chamousset. Parallèlement, on constate que 22,7% des emplois locaux sont occupés par des actifs extérieurs aux Monts du Lyonnais : 2577 personnes viennent travailler dans les Monts du Lyonnais mais n'y résident pas. Les mobilités suivent donc des schémas plus complexes que les seuls mouvements pendulaires entre les Monts du Lyonnais et les agglomérations périphériques.

Cette situation induit naturellement une forte augmentation du trafic routier. De plus, les transports en commun restent peu développés et peu utilisés. Par exemple, il n'existe pas de ligne de bus régulière transversale qui relie les trois bourgs-centres. D'ailleurs, seules onze communes des Monts du Lyonnais sont desservies par une ligne régulière. Les lignes sont principalement utilisées en direction de l'extérieur du territoire, et peu en interne. Enfin, les transports en commun sont très peu utilisés pour les déplacements domicile-travail (seulement 1% des actifs), de même que les services existants comme les transports à la demande et les lignes scolaires.

Figure 13 : Extension de l'influence des villes sur les Monts du Lyonnais

Source : SITELLE. *Mobilité et transports dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY, 2005. p. 49



(5) Maîtrise foncière et paysage

Le foncier et le paysage sont largement dominés par l'activité agricole. La Surface Agricole Utile²⁵¹ représente 30 155 ha soit 72 % de la surface totale des Monts du Lyonnais dont plus de 50 % est toujours en herbe pour la production laitière. En conséquence, les prairies dominent le paysage. Les photos de la figure 14 donnent un aperçu des paysages des MDL.

²⁵¹ Surface en culture, c'est-à-dire hors forêt.

Figure 14 : Photographies des paysages du Mont du Lyonnais. Source : Ludovic Méasson, mai 2006



Paysage cultivé dans les environs de St Symph. / Coise



Vue du Mont Crépier (906 m) en direction du sud



Vallée de la Brévenne – Ste Foy l’Argentière



Nouvelles constructions – St Laurent de Chamousset

L'évolution du nombre de logements est constante depuis 1982, mais semble se stabiliser : +8,5% entre 1982 et 1990 et +5 % entre 1990 et 1999. Le nombre de résidences principales augmente plus rapidement que le nombre de logements total (1870 contre 739 entre 1990 et 1999), ce qui signifie qu'une partie des résidences secondaires est transformée en résidences principales. Par ailleurs, le nombre de permis de construire déposés par an a doublé entre 1990 et 1999. La part de logements collectifs ne représente que 21 % contre 53,3 % en Région Rhône-Alpes. L'urbanisation concerne plutôt les communes rurales et peu les bourgs

centre. Le prix du foncier augmente rapidement. Enfin, la plupart des communes possèdent un document d'urbanisme (PLU, POS ou carte communale).

La traduction paysagère de ces évolutions n'est pas identique selon les cantons. On observe une centralisation autour de Chazelles-sur-Lyon, la structuration en deux pôles urbains dans le canton de Symphorien sur Coise et une irrigation de l'espace dans le canton de Saint Laurent de Chamousset.

(6) Un espace rural dynamique non homogène

Au terme de cette description de l'espace des MDL, l'analyse est soumise à un paradoxe classique de la géographie : saisir les dynamiques en les figeant pour « dire » l'espace. La disponibilité des données agrégées à l'échelle des cantons et plus encore à l'échelle du périmètre du programme LEADER (les trois cantons réunis) a tendance à surdéterminer la densité géographique de cette zone, comme si elle était le point d'intersection des dynamiques qui, pour la plupart, ne font que la traverser. En ce sens, l'analyse est porteuse du risque de transformer le périmètre et l'échelle, qui ne sont au départ que des outils, en résultats, et de passer d'une construction territoriale à une ontologie territoriale. Cependant, la description fournit également les éléments pour réfuter la « naturalité » de cet espace en partant de deux questions.

D'une part, la distinction extérieure / intérieure est-elle pertinente ? Le périmètre LEADER appartient à une zone qui peut être qualifiée de rural dynamique mais dont il est impossible de poser les limites franches. Le degré de « ruralité » ou « d'urbanité » suit un continuum qui n'offre aucune prise pour fixer une frontière linéaire. Le front de la périurbanisation illustré par la figure 10 (Extension de l'influence des villes sur les Monts du Lyonnais) semble figurer la pénétration « de l'extérieur dans l'intérieur ». Toutefois, admettre cela serait oublier que la velléité de ce front à flirter avec la limite du périmètre LEADER dépend du choix de celui qui réalise la carte (le front situe plus ou moins loin selon les critères sélectionnés) et ce serait omettre qu'il ne concerne que les parties ouest et sud. Qu'en est-il alors du périmètre à l'est et au nord ? La répartition des activités économiques ne respecte également pas le périmètre LEADER. La figure 11 (Distribution spatiale des établissements dans les MDL) montre bien l'absence de distribution des établissements propre à une forme d'unité des MDL.

D'autre part, qu'elle est la pertinence de « l'intérieur » ? Admettre qu'il existe un intérieur, c'est accepter l'idée d'une unité ou d'une homogénéité de l'organisation d'un espace. Or, quel

que soit le champ abordé (économie, démographie, mobilité, etc.), des différences marquées existent entre les trois cantons. Il suffit d'observer le taux de centralité des bourgs-centres et leurs trajectoires économiques pour s'interdire d'unifier excessivement l'espace des MDL.

Ainsi, de toute évidence, l'explication du périmètre LEADER ne peut se réduire à une description sommaire de l'espace géographique. Par ailleurs, les mutations constatées (augmentation de la population, tertiarisation de l'économie, urbanisation) ne lui sont pas spécifiques. Elles correspondent à des évolutions globales (mondialisation de l'agriculture, métropolisation). En définitive, l'entité délimitée étudiée appartient à un espace rural dynamique en mutation et incarne la constitution d'un collectif d'acteurs dont les limites spatiales ne respectent pas une organisation simple issue d'une poignée de critères. Le cœur des solidarités mobilisées par le périmètre LEADER doit donc être cherché dans le système d'acteurs en présence.

b) Renouvellement du personnel politique au cœur de réseaux d'acteurs historiques

La liste des acteurs comptant en matière de développement territorial est, dans l'absolu, quasi infinie et s'étend à mesure que l'on descend vers l'individu. Dans un premier temps, nous avons donc pris le parti de restreindre le système d'acteurs aux principaux présents dans le comité de programmation et de suivi (CPS) du programme LEADER. Le CPS est l'instance décisionnelle qui juge et sélectionne les projets subventionnés. Conformément à la réglementation européenne, il est composé d'un collège privé (16 membres) plus important que le collège public (12 membres) (cf. Annexe 1). Parmi l'ensemble de ces acteurs, les communautés de communes et le SIMOLY qui les fédèrent jouent un rôle central. Les associations de professionnels agricoles, de commerçants et d'artisans constituent l'autre pôle structurant. Nous concentrerons donc l'effort d'analyse sur ces deux ensembles. Nous apporterons également quelques informations complémentaires sur certains acteurs (tourisme, groupement d'entreprises, centre culturel). Dans la partie suivante qui sera consacrée à l'analyse du programme LEADER, nous élargirons le cercle au fil des enjeux soulevés et des réseaux sollicités.

(1) Le SYMOLY : de l'intercommunalité de service à l'intercommunalité de développement²⁵²

Le SIMOLY (Syndicat Intercommunautaire des Monts du Lyonnais) assure la gestion du programme LEADER et définit son périmètre qui correspond en fait aux trois cantons des MDL : Saint Laurent de Chamousset, Saint Symphorien sur Coise et Chazelles sur Lyon. Il fut créé en 1979 pour gérer un plan d'aménagement rural (PAR). En effet, contre l'avis des DDE (Directions départementales de l'équipement), une « unité » fut reconnue aux Monts du Lyonnais et instaura le périmètre actuel du SIMOLY à cheval sur les départements du Rhône (cantons de Saint Symphorien-sur-Coise et de Saint Laurent-de-Chamousset) et de la Loire (canton de Chazelles-sur-Lyon). Le PAR constitua la première coopération publique à l'échelle des Monts du Lyonnais. Auparavant, quelques prémices étaient visibles. Par exemple, un comice agricole organisant une foire bisannuelle permettait aux agriculteurs des trois cantons ainsi que celui de Saint Galmier de se rencontrer et d'échanger entre eux, avec les élus, sur l'état de l'agriculture locale. Autre exemple, une coopération entre le canton de Chazelles sur Lyon et celui de Saint Symphorien sur Coise avait permis dans les années 70 l'aménagement d'une base de loisirs (Base des Urongues).

Le PAR et la création du SIMOLY marquent historiquement une volonté de travail en commun qui s'est progressivement affirmée. La dynamique fut lancée par Benoit Carteron, conseiller général du canton de Saint Symphorien sur Coise et président du conseil général, accompagné de Pierre Grange, maire de Saint Symphorien sur Coise. Elle était essentiellement motivée par l'opportunité de financer la modernisation agricole et des équipements publics à l'époque où, par exemple, les commutateurs téléphoniques des Monts du Lyonnais étaient encore manuels et qu'il fallait attendre parfois 2 heures pour obtenir une ligne.

La montée en puissance du SIMOLY a ensuite suivi les mouvements de la décentralisation et de la territorialisation de l'action publique. Cette échelle semblait la plus propice au gabarit requis dans les programmes de financement, notamment régionaux, comme l'indiquent les propos de René Trégouët, ancien président du SIMOLY : *« la région nous a incité, elle a été quand même un élément très accélérateur parce que, et moi j'étais élu régional aussi à ce moment-là, j'ai vu la nécessité de fédérer un peu les MDL pour présenter les projets*

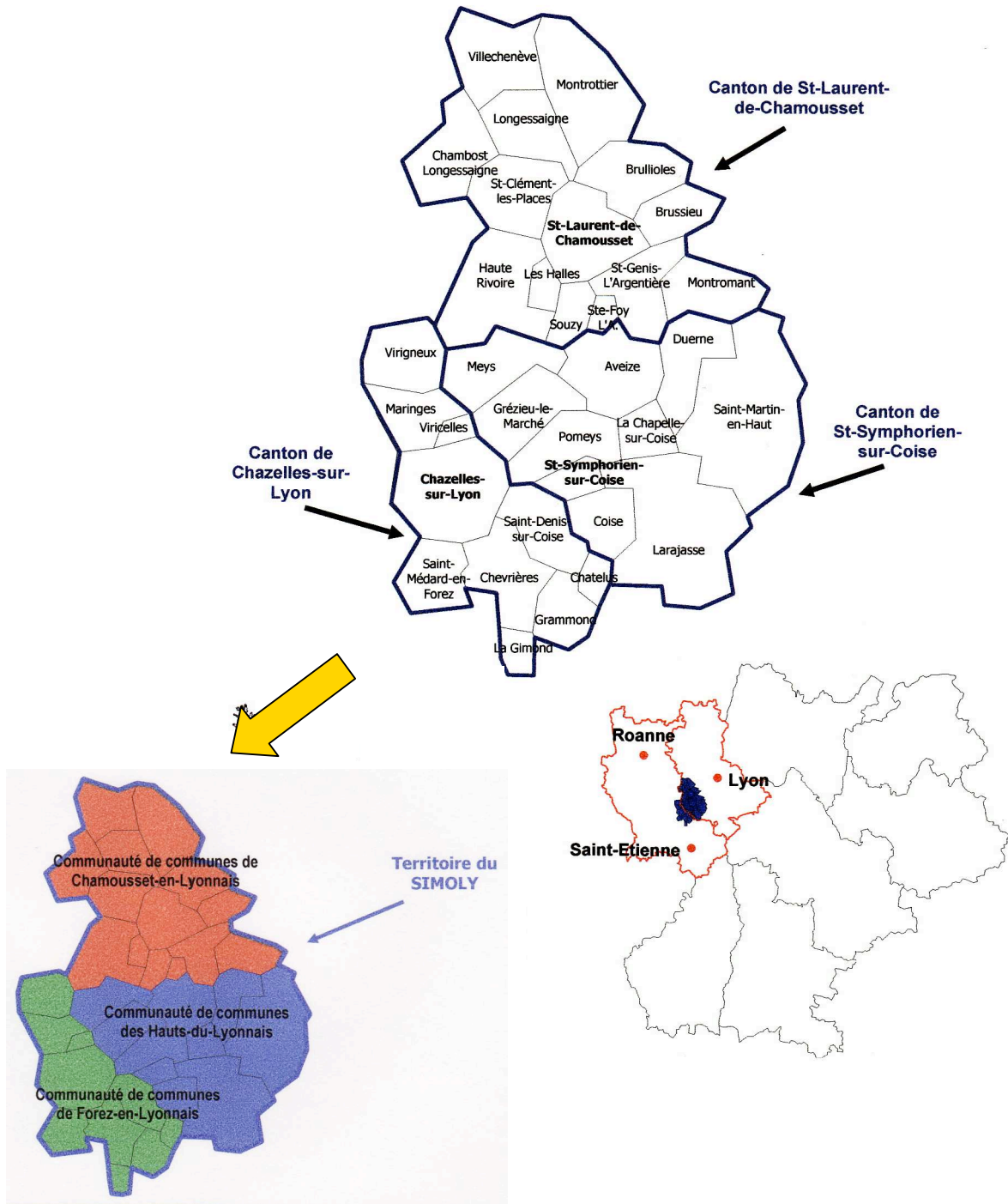
²⁵² Les données budgétaires de ce paragraphe sont issues de : SOMIVAL. *Projet de territoire pour les Monts du Lyonnais. Diagnostic stratégique*. Pomeys: SIMOLY. 2004. 78 p.

ensemble. On voulait être aidé pour des plans pluriannuels d'aménagement etc. Je pense que le principal fédérateur a été la région. Au-delà de nos intérêts propres, parce qu'il faut bien reconnaître que si l'on constitue ce type d'association, c'est aussi parce qu'on y voit l'intérêt de nos territoires, parce que la DATAR, les aides européennes, etc., très clairement, étaient données à des "territoires". Vous savez, c'est un travail pragmatique qu'on a fait. Mais on a eu la chance que les hommes s'entendent bien ».

La dernière déclinaison de cette histoire fut le passage en 2001 du statut de syndicat intercommunal à celui de syndicat intercommunautaire. Autrement dit, les membres du SIMOLY ne sont plus les communes mais les communautés de communes. Ces dernières sont parfaitement calquées sur les cantons : la communauté de commune du Forez en Lyonnais pour le canton de Chazelles sur Lyon, la communauté de commune des Hauts du Lyonnais pour le canton de Symphorien sur Coise et la communauté de commune du Chamousset en Lyonnais pour le canton de Saint Laurent de Chamousset. Juridiquement, le SYMOLY est un syndicat mixte. Il s'étend sur 34 communes (figure 15).

Figure 15 : Structuration institutionnelle des MDL

Source : SITELLE. *Charte de territoire des Monts du Lyonnais*. Pomeys: SIMOLY, 2005. 80 p. 5-6



Cette évolution institutionnelle marque une double reconnaissance pour le SIMOLY :

- d'une part, il est clairement considéré comme un instrument des communautés de communes (« CC » dans la suite du document) et non plus des communes seules dont l'influence devient indirecte (chaque commune est toutefois représentée par au moins un délégué au comité syndical qui est l'instance décisionnelle du SIMOLY). La répartition des responsabilités confirme ce choix puisque les présidents des trois CC sont respectivement président, premier et deuxième vice-présidents du SIMOLY,
- d'autre part, la nature de l'action du SIMOLY évolue d'une logique de service à une logique de développement. En effet, bien que les communautés de communes n'aient formellement délégué que peu de compétences au SIMOLY, il s'impose progressivement depuis le début des années 2000 comme un acteur structurant dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement local et d'aménagement du territoire. « *C'est la dimension forte au niveau politique* » assure Jean-Louis Cloye, l'actuel président du SIMOLY, alors que la gestion et le tri des déchets constituaient les principales missions du SIMOLY jusqu'à la fin des années 90. Son site Internet précise en effet que sa mission est le « *développement du territoire des Monts du Lyonnais* » décliné en quatre points (outre la gestion des déchets) : gestion des subventions (programme européen LEADER +, Contrat de développement Rhône-Alpes), développement des nouvelles technologies, mise en œuvre d'une politique touristique, propriétaire du Centre Médical de l'Argentière et du CAT de Meys (Centre d'adaptation par le travail).

L'historique des procédures portées par le SIMOLY atteste de son rôle croissant dans les initiatives locales de développement : procédure ORAC (Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce) de 1998 à 2002, CGD (Contrat global de développement, procédure régionale) de 2000 à 2005, LEADER + (procédure européenne) de 2000 à 2006 et CDRA (Contrat de Développement Rhône-Alpes, procédure régionale renouvelant les CGD) sur la période 2006-2011. Le tableau de la figure 16 en donne une vue d'ensemble.

Figure 16 : tableau des procédures portées par le SIMOLY

	Montant total de la subvention ²⁵³	Nature de l'action
ORAC	9216179 €	Amélioration des outils de travail des artisans : rénovation, extension, création de bâtiments ; modernisation et acquisition de nouveaux matériels
CGD	2449017 €	Diverses aides au développement économique : hôtels d'entreprises pour les CC, création de Maisons de Pays, aides à la création d'un label agricole
LEADER+	1362200 €	Programme visant à l'identification des MDL : label agricole, événements touristiques, structuration des réseaux de professionnels
CDRA	2690000 €	Continuité avec le programme LEADER

Ces données peuvent être comparées au budget du SIMOLY. Les dépenses s'élevaient en 2004 à 2,5 M€ répartis en deux postes : 1,5 M€ de dépenses « environnement » (ordures ménagères) et 1 M€ « développement local ». Les dépenses pour le développement local sont supportées à hauteur de 50 % par les trois communautés de communes en fonction de leur population (entre 135 000 et 180 000 € par communauté de communes). Les subventions accordées dans le cadre des procédures de développement territorial représentent donc une part non négligeable des ressources locales puisqu'elles s'élèvent du quart (LEADER) au double (ORAC) des dépenses « développement local » du SIMOLY une fois ramenées à une moyenne annuelle.

L'évolution du rôle du SIMOLY se lit également dans la rénovation de son organisation avec la création de 10 comités thématiques (finances, environnement, agriculture, tourisme...) regroupant des élus et des « acteurs du territoire ». Enfin, dans le cadre du CRDA, le SIMOLY s'est engagé dans la rédaction d'un « projet de territoire » impliquant la mise en place d'un Conseil local de développement (CLD). Les principales étapes de cette démarche sont :

- la réalisation de trois études en 2004/2005²⁵⁴,
- l'élaboration d'une Charte de territoire en 2005 issue des travaux parallèles des élus et du CLD (instance mixte privée/publique)²⁵⁵.

²⁵³ Dans la plupart des cas, ces subventions ne couvrent qu'une partie des besoins financiers des projets. Cela signifie que les projets bénéficient de financements croisés (additions de différentes sources budgétaires).

²⁵⁴ SOMIVAL. *Op. cit.* 2004. p. 78 ; SITELLE. *Mobilité et transports dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY, 2005. 91 p. ; SITELLE. *L'économie et l'emploi dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY, 2005. 107 p.

(2) Les communautés de communes

Nous allons maintenant donner quelques éléments historiques sur la construction de l'intercommunalité dans les Monts du Lyonnais. Ceux-ci permettront de constater les différences d'approches et de culture entre les trois cantons.

(a) CC des Hauts du Lyonnais

La CC des Hauts du Lyonnais émane d'un SIVOM créé en 1974 afin de gérer un contrat de Pays accepté par l'État en 1975. Cette procédure révèle l'émergence des premières formes de développement territorial prévoyant des investissements et des aménagements intercommunaux. Elle se distingue des syndicats de services (eaux, ramassage scolaire...) qui existaient jusque-là et marque un renforcement de l'institutionnalisation de la coopération intercommunale. Toutefois, l'histoire de ce canton montre que la coopération intercommunale ne peut être réduite à sa traduction institutionnelle. Au contraire presque, comme nous allons le voir, ces dynamiques semblent avoir été dans un premier temps parallèles.

Louis Véricel, ancien président du SIVOM, ancien conseiller général et ancien maire de Saint Symphorien sur Coise, rappelle que la coopération intercommunale a précédé dans les faits la création du SIVOM dans le sens où le maire du bourg-centre, Pierre Grange, avait fait adopter la limitation des zones constructibles dans sa commune pour diffuser les habitations et les activités commerciales sur l'ensemble du canton. Sa vision du développement communal était étroitement liée à celle du développement cantonal et il fut à l'origine des premières concertations entre les maires du canton malgré l'absence de cadre formel. Le mouvement parallèle entre coopération intercommunale et institutionnalisation de l'intercommunalité s'exprime également en matière d'action scolaire. Afin de répondre à l'exode des jeunes, la mairie de Saint Symphorien sur Coise prit l'initiative de financer la construction d'un lycée professionnel tandis que le Préfet du Rhône fournissait le personnel (mais refusait d'assumer la construction car les grandes villes étaient prioritaires). Cette action illustre l'existence d'une réflexion intercommunale car l'implantation d'un lycée allait rayonner bien au-delà des frontières municipales. Pour autant, formellement, elle fut menée dans un cadre communal.

La création du SIVOM du Canton de Saint Symphorien sur Coise n'a donc pas été véritablement à l'initiative de la coopération cantonale. Elle l'a accompagnée et surtout, elle fut une structure de gestion des financements d'équipements du contrat de Pays (signé en

²⁵⁵ SITELLE. *Charte de territoire des Monts du Lyonnais*. Pomeys: SIMOLY, 2005. 80 p.

1975). En définitive, l'intercommunalité s'est construite en creux et le rôle des élus du bourg-centre a été déterminant. René Trégouët, qui fut longtemps conseiller général du canton voisin de Saint Laurent de Chamousset et président du SIMOLY considère en effet que Pierre Granges était « *un saint homme parce qu'il a toujours voulu partager ce qu'il a fait* ». Louis Véricel, successeur de Pierre Grange, estime pour sa part à propos du développement de l'intercommunalité « *que ça a été la volonté d'un homme, qu'on a accompagné, de favoriser la vie dans les MDL en ne la concentrant pas toute au chef-lieu* ». Louis Véricel conduira d'ailleurs son action dans le même état d'esprit.

L'historien Jean-Pierre Houssel a effectivement montré le rôle déterminant des élus du canton de Saint Symphorien sur Coise au sortir de la seconde guerre mondiale. Les bouleversements provoqués par l'épisode tragique de 1939 à 1945 ont favorisé un affaiblissement du conservatisme local au profit du catholicisme social dont les premiers groupes virent le jour à partir de 1910 et qui étaient actifs en matière d'enseignement et de formation. Ainsi, Benoit Carteron sera élu conseiller général du canton en 1945 et devint président du conseil général du Rhône en 1957 jusqu'en 1969. À la mairie, se succédèrent le chapelier André Loste de 1953 à 1972 et le fabricant de meubles Pierre Grange jusqu'en 1989. Jean-Pierre Houssel indique qu'ils « *se refusèrent à cumuler mandats locaux et mandats parlementaires. Ils rompent avec la gestion des notables qui, dans le cadre de la commune, se contentent d'une gestion économe limitée aux obligations légales. Dès 1948, la municipalité décide d'amener à grands frais, par pompage dans les nappes phréatiques du Rhône, l'eau indispensable pour répondre aux besoins industriels et domestiques auxquels ne peuvent satisfaire les maigres réserves locales, et elle amène les communes proches à constituer avec elle un syndicat des eaux* ». Ce rôle pionnier en matière intercommunale se confirme au début des années 70 avec la création d'une base de loisirs à Hurongues en association avec le canton de Chazelles sur Lyon.

Plus récemment, le passage en communauté de communes en 1998 fut assez difficile et a demandé un temps long de maturation. Louis Véricel qui était à ce moment maire de Saint Symphorien sur Coise et président du SIVOM illustre les résistances qui s'exerçaient : « *La CC a mis longtemps. Le fait que l'Etat donne des moyens supplémentaires aux CC par rapport aux syndicats, ça n'est pas rentré en ligne de compte dans la décision. Les élus se trouvaient bien avec ce qui existait et ils ne voyaient pas la nécessité d'avoir quelque chose de plus. Ils ne voulaient surtout pas perdre leurs compétences et dans les réunions, quand on évoquait ça, ils nous disaient "dans quelque temps, il ne nous restera plus que l'Etat civil"* ».

Le parcours vers cette forme plus intégrée d'intercommunalité fut alors pragmatique : les compétences du SIVOM s'exerçaient à la carte selon l'accord des communes et se traduisaient dans des mesures très pratiques comme le remplacement du personnel administratif.

Ce bref historique met en évidence la relation ambiguë entre la coopération des élus du canton de Saint Symphorien sur Coise et sa traduction institutionnelle. À bien des égards, ce canton fut pionnier en matière de coopération mais il est resté timide quant à adopter une organisation institutionnelle intégrée.

(b) CC de Chamousset en Lyonnais

La CC de Chamousset en Lyonnais possède une histoire et un style très différent de la CC des Hauts du Lyonnais. Cela tient beaucoup à la personnalité de René Trégouët qui a occupé au cours de sa carrière politique quasiment toutes les fonctions locales : président des intercommunalités (CC et SIMOLY), maire, conseiller général, sénateur et élu régional. Cet homme a incarné un style d'action publique très personnalisé ; il s'agissait moins de l'action du territoire que de « son » action. Par ailleurs, il peut être assimilé à ce que certains auteurs appellent les « entrepreneurs politiques »²⁵⁶ dans le sens où il a conçu son action principalement à travers le prisme du développement économique.

Arrivé en 1968 dans les Monts du Lyonnais, il va débiter sa carrière politique par la création d'un syndicat d'initiative d'animation locale. Sur la base de la notoriété acquise à l'issue de cette action, il est élu maire de Saint-Laurent de Chamousset en 1971. Dans la foulée, il devenait conseiller général en 1973.

Son action était au départ orientée vers l'aménagement et l'équipement du canton, mais elle fut assez rapidement amenée à évoluer vers le développement économique local, car les premiers signes de chômage se firent sentir. Elle donna lieu au développement du travail à domicile. Puis, au cours des années 80, face à la fragilité des tâches de sous-traitance, René Trégouët dirigea ses efforts sur les « hautes technologies », ce qui aboutit à la création d'une pépinière d'entreprises dont il se targue : « *j'ai créé Axone qui était la première pépinière de projets innovants en France* ».

²⁵⁶ FONTAINE, Joseph. L'élus patron. In J. FONTAINE, C. LE BART. *Le métier d'élus local*. Paris: L'Harmattan, 1994.

Lors des dernières élections cantonales en mars 2004, René Trégouët (UMP) a été battu au deuxième tour par Bernard Chaverot (PS) avec 56% des suffrages contre 44%. Originaire de Haute-Rivoire sur le même canton, Bernard Chaverot est issu d'une famille d'agriculteurs pluri-générationnelle. Il est instituteur dans les classes maternelles et cours préparatoires. Il est également maire de Monttrotier depuis 2001 alors qu'il était deuxième adjoint depuis 1989 et premier adjoint depuis 1995.

(c) CC du Forez en Lyonnais

La CC du Forez en Lyonnais fédère les communes du canton de Chazelles sur Lyon, seul canton ligérien du SIMOLY. Elle incarne un troisième « style » de coopération intercommunale. En premier lieu, l'observateur est frappé par la faible historicité dans les propos des principaux élus (la mairesse du bourg centre et le président de la CC) quand il leur est demandé d'expliquer l'histoire de l'intercommunalité. Ils évoquent peu d'éléments historiques alors que le canton dispose d'un SIVOM depuis 1978. Ainsi, paradoxalement, le passage du SIVOM en communauté de communes semble s'être imposé comme une continuité ; évènement presque incontournable. Par exemple, Jean-Paul Seux, l'actuel président de la CC justifie ce choix de la manière suivante : « *dans mon troisième mandat (de maire de Saint Médard en Forez), j'ai fait partie des gens qui se sont intéressés au CC parce qu'on commençait déjà à en parler. Ça s'est substitué au SIVOM, on a repris les anciennes compétences. On en a rajouté d'autres, on a fait nos statuts. On a bien travaillé ; on est allé présenter le projet 2 par 2 dans les conseils municipaux. (Relance enquêteur : quel intérêt de la CC ?). Déjà, l'intérêt de travailler ensemble, c'était acquis. Le SIVOM avait bien fait son travail. L'intercommunalité, on savait ce que c'était et on savait qu'on ne pouvait pas s'en passer* ». L'intérêt du passage en CC est donc justifié par la continuité historique mais il ne s'inscrit pas dans une épaisseur historique au sens où les élus feraient appel à un récit historique pour justifier et légitimer la situation actuelle. Comparativement, les deux autres cantons affichent plus clairement leur historicité.

À la limite, l'historicité du canton de Chazelles sur Lyon tient à la relation conflictuelle entre le bourg centre et les autres communes comme l'explique Jean-Paul Seux : « *il y a une difficulté de relation et un esprit chazellois qu'il faut trouver et analyser. Y'en a qui disent que ça remonte aux chapelleries parce que les gens qui travaillaient là dedans étaient riches. Alors est-ce qu'ils considéraient les autres comme des moins que rien ? Mais ce qui est étonnant, c'est que les derniers maires qui se sont succédés ont cet esprit et ne sont pas*

d'origine chazelloise. J'arrive pas à piger ». Le conflit entre Chazelles et les autres communes du canton est toujours vif. Par exemple, Chazelles a choisi de s'associer au SCOT Sud Loire (émanant de l'agglomération stéphanoise) plutôt que de suivre l'initiative lancée à l'échelle du SIMOLY. Nous verrons plus loin qu'il s'agit d'une décision extrêmement lourde pour l'avenir de la coopération intercommunale à l'échelle des MDL. La justification apportée par Marguerite Lacroix, mairesse de Chazelles, montre que le bourg-centre s'inscrit dans une histoire qui lui est propre et qui est peu intégrée au reste du canton : « *Nous, on est une ville commerçante. (...) Nous, on raisonne pas pareil à Chazelles. Je sais pas, c'est (le reste du canton) plus agricole. Bon, au niveau économique, les entreprises ont tendance à toutes venir sur Chazelles. Depuis qu'on a passé la compétence économique à la CC, j'avoue que ça a obligé les autres communes à se poser la question (des zones d'activités). Les autres communes ont dit, bon ben Chazelles, vous nous la mettez où ? Nous on a dit, ben on n'a pas de place, on a une révision du POS et après tout, la compétence économique est à la CC maintenant, on peut peut-être réfléchir ailleurs aussi. (...) Eux aussi ont eu une réflexion à faire en disant, ben oui, après tout, pourquoi pas... (...) Je veux dire que c'est une autre façon de voir les choses et de ne pas toujours se reposer sur la ville-centre. (...) Nous, on a dit "Stop".* ». Ces difficultés politiques se retrouvent dans le diagnostic territorial effectué par le bureau d'étude SITELLE en 2003 afin de préparer la rédaction d'un Plan d'Aménagement et de Développement (PADD) à l'échelle de la CC. Celui-ci indiquait la multiplicité des « atouts » du canton lié à sa position stratégique (proximité, agglomération, cadre de vie agréable, dynamisme économique, etc.) et remarquait dans le même temps la faiblesse des services collectifs, l'absence d'une réflexion sur l'urbanisme et l'économie à l'échelle cantonale²⁵⁷. Ainsi, les différents indices recueillis laissent penser que l'intercommunalité ne repose pas sur une véritable réflexion globale à l'échelle du canton.

Il est vrai que l'émergence d'une politique cantonale est confrontée à la complexité des influences géographiques. L'appellation « Forez en Lyonnais » de la CC n'est pas un hasard. Les structures économiques et associatives se déploient autant en direction de la Plaine du Forez et de Saint Etienne que vers Lyon et les Monts du Lyonnais *stricto sensu*. Il en va de même pour les espaces d'interventions publiques (LEADER+, SIMOLY, OPAH, SCOT, etc.). La structuration des intérêts sur l'espace cantonal est donc délicate. Dans ce contexte, le passage en CC et l'action qui a été engagée résonnent de manière singulière et semblent

²⁵⁷ Document de synthèse des ateliers collectifs en vue de l'élaboration du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), 2003, CC du Forez en Lyonnais.

constituer une tentative de dépassement de ces difficultés. Ce processus est visible dans l'élaboration du PADD où une attention particulière a été portée à la question de « l'identité de la CC ». En premier lieu, le diagnostic territorial a mis en exergue la double appartenance (Forez et Lyonnais) qui « ne favorise pas localement la lisibilité de l'action menée par la CC et l'émergence d'une réelle identité territoriale »²⁵⁸. Cette situation est considérée comme problématique sur deux plans. D'une part, l'identité est présentée comme un enjeu clé vis-à-vis de la périurbanisation qui institue un « risque » pour le canton de devenir une zone « dortoir ». D'autre part, elle apparaît comme un enjeu pour les communes rurales vis-à-vis de la concentration du bourg et appellerait un « rééquilibrage »²⁵⁹. Ainsi, ce diagnostic pose la construction identitaire comme une étape incontournable sur le chemin de la constitution d'une politique cantonale. Il institue en creux une relation de nécessité entre la question identitaire et la construction d'un programme d'action publique où l'élaboration d'un projet partagé passerait nécessairement par une identité commune. Cette conception de l'action publique territoriale se traduit par un malaise concernant l'attitude identitaire à adopter pour cet espace aux multiples influences. Par exemple, un document de synthèse d'un atelier collectif en vue de l'écriture du PADD insiste sur l'importance « d'affirmer l'appartenance du territoire aux Monts du Lyonnais », tout en proposant dans la ligne suivante de concevoir le canton comme un « trait d'union entre Forez et Monts du Lyonnais » qui ne doit « pas chercher un drapeau unique »²⁶⁰. Les contradictions de ces recommandations illustrent l'impasse qui consiste à vouloir simplifier l'affichage identitaire d'un espace soumis à des influences multiples.

Au-delà du réalisme discutable de ces propositions, l'ouverture de la question identitaire au niveau des institutions intercommunales a été saisie au bond par les élus qui souhaitent renforcer le rôle de cette échelle dans l'échiquier politique local. Ce fut l'occasion de « trancher » comme l'illustrent les propos de Jean-Paul Seux : « à un moment, on a hésité entre le pays Forez avec l'arrondissement de Monbrison et le CDRA des MDL. Y'avait un atelier qui s'appelait appartenance à un territoire, et là ça été net. Les acteurs qui ont participé ont dit : "on est MDL". A partir de là, on s'est déterminé et on a dit, c'est clair, on est MDL ». Au prix d'un rétrécissement des phénomènes identitaires à l'avis de quelques

²⁵⁸ SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un projet d'aménagement et de développement durable*. Chazelles sur Lyon: Communauté de communes du Forez en Lyonnais, 2003. p. 71

²⁵⁹ *ibid.* p. 74

²⁶⁰ Document de synthèse des ateliers collectifs en vue de l'élaboration du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), 2003, CC du Forez en Lyonnais.

dizaines de personnes, la CC du Forez en Lyonnais disposait enfin de l'occasion de rendre lisible et visible son action. Cette décision a permis à la CC de s'inscrire dans l'histoire dense des MDL. Elle a eu pour conséquence de stopper la participation de la CC aux réunions du « Pays Forez », en cours d'élaboration à cette époque, pour s'investir totalement dans les MDL. Mais surtout, cette décision permet de débiter l'écriture d'un « grand récit » cantonal qui puise son épaisseur dans l'histoire générale des MDL et construit son identité en mettant en scène le rôle spécifique du canton. L'écriture de ce récit cantonal figure par exemple dans le compte-rendu d'un comité de pilotage consacré à la rédaction de la charte de la CC où « Jean-Paul Seux tempère et propose de rajouter à côté de l'appartenance aux Monts du Lyonnais l'importance de la continuité des relations avec les autres territoires (communes, communautés de communes, Pays,...). Ainsi, le canton de Chazelles serait perçu comme un territoire de transition, une « porte d'entrée ». La notion d'ouverture devra expressément ressortir »²⁶¹. Depuis le PADD, la CC du Forez en Lyonnais n'appartient pas simplement aux MDL, elle en constitue aussi la « porte d'entrée », alors que jusque-là le canton était doté d'une histoire riche mais faite d'individualités, à l'instar de l'industrie et du musée de la chapellerie à Chazelles (2 000 ouvriers et 1 500 000 chapeaux par an expédiés dans le monde entier en 1899).

En définitive, le « territoire » cantonal semble davantage être envisagé, et donc doit incarner, au travers de ses institutions qu'au travers d'une histoire commune. En quelque sorte, l'épaisseur institutionnelle se substituerait à la faible épaisseur historique. L'enjeu est important car il doit permettre aux acteurs concernés d'exister dans la territorialisation de l'action publique comme le reconnaît Jean-Paul Seux : « *on a écrit ce projet (PADD) en se disant qu'une fois qu'on aurait des grands axes déclinés en action que ça nous permettrait de contractualiser avec le département de la Loire puisque le Conseil général de la Loire souhaitait mettre en place des contrats territoriaux de Développement. (...) Et ensuite, quand le SIMOLY signerait un nouveau contrat de développement avec la région Rhône-Alpes, ça nous permettrait, par des actions qu'on a déjà travaillées ensemble, d'être prêts* »²⁶².

²⁶¹ CC-Forez-en-Lyonnais. *PADD Compte-rendu du comité de pilotage du 16 décembre 2003*. Chazelles sur Lyon: Communauté de communes de Forez en Lyonnais, 2003. 2 p.

²⁶² Jean-Paul Seux, président de la CC du Forez en Lyonnais.

(d) Mise en perspective de la construction intercommunale

La description historique des coopérations intercommunales à l'échelle des cantons montre une forte diversité. Surtout, elle met en évidence un rapport des systèmes d'acteurs à l'intercommunalisation différenciée selon les cantons. Dans le canton de Saint Symphorien sur Coise, l'institutionnalisation de l'intercommunalité, qui s'est faite en creux, a presque été secondaire par rapport au souci d'une approche collective de l'aménagement du territoire. Le visage du canton de Saint Laurent de Chamousset est indissociable de sa principale figure politique, René Trégouët, et l'institutionnalisation a été le reflet d'une forte personnalisation du pouvoir. Enfin, le canton de Chazelles sur Lyon possède une historicité commune moins marquée et l'institutionnalisation a été utilisée pour tenter de construire le récit nécessaire à la dynamisation intercommunale. Si l'on force le trait, il constitue une situation quasi inverse au canton de Saint Symphorien sur Coise, puisque l'institutionnalisation est utilisée comme un moteur de coopération intercommunale et non comme une traduction de celle-ci. Ce constat apparaît également dans le tableau ci-dessous puisque la promptitude au passage en CC est inversée par rapport à l'historicité des coopérations cantonales : le canton de Chazelles sur Lyon a été le premier, celui de Saint Laurent de Chamousset le second et celui de Saint Symphorien sur Coise le dernier. Enfin, ce tableau de la figure 17 illustre la montée en puissance générale de l'intercommunalité au niveau français (cf. introduction), avec le passage généralisé en CC au cours des années 90 et le renforcement de son rôle au cours des années 2000 grâce à la taxe professionnelle unique (TPU). L'annexe 2 décrit les compétences assumées par chacune des communautés de communes.

Figure 17 : La montée en puissance de l'intercommunalité dans les années 90 dans les Monts du Lyonnais.

	CC Hauts du Lyonnais	CC du Chamousset en Lyonnais	CC du Forez en Lyonnais
Année de passage du SIVOM à la communauté de communes	1998	1996	1995
Année de passage à la TPU	2004	2001	2003
Taux en 2003 (2004 pour CCHL)	12,96 %	15,04 %	13,79 %
Dépenses réelles de fonctionnement (en 2003)	1 950 000 €	4 560 000 €	2 380 000 €
Dépenses réelles d'investissement (en 2003)	2 470 000 €	6 910 000 €	320 000 €

(3) Des professionnels de la politique aux « professionnels » de l'action publique : une évolution du profil des élus

Le mouvement de structuration intercommunale s'accompagne d'un renouvellement du personnel politique dont nous allons tenter de comprendre la nature et les effets sur les attitudes politiques locales. Le paysage politique général est traditionnellement situé à droite, même si le parti socialiste progresse un peu. La CFDT est le syndicat majoritaire pour les ouvriers comme la FDSEA pour les agriculteurs²⁶³.

Le tournant du XXI^{ème} siècle constitue un moment politique charnière dans les MDL. Commençons par la présidence du SIMOLY qui a changé en 2003. L'ancien président, René Trégouët, également conseiller général du canton de Saint-Laurent-de-Chamousset, premier vice-président du Conseil Général du Rhône et Sénateur, a démissionné de son poste pour se concentrer sur son mandat de conseiller général et son mandat de sénateur « *de manière à passer la main* »²⁶⁴. Mais il n'a pas été réélu conseiller général ce qui l'a empêché d'être repris sur la liste des élections sénatoriales. La place de président du SIMOLY, alors vacante, sera finalement attribuée à Jean-Louis Cloye, président de la Communauté de communes des Hauts-en-Lyonnais et jusque-là premier vice-président du SYMOLY. Son entrée dans la vie politique locale date de 1995 où la liste d'opposition de la commune de Meys, dont il faisait partie, l'emporta. Il fut élu maire « *sans aucune expérience* » précise-t-il. Puis il fut promu à la présidence de la CC des Hauts du Lyonnais et à la présidence du SIMOLY (cf. Partie 1.II.A.1.b.2.a). D'emblée, il indique ses intentions : sous son autorité, le SIMOLY ne sera pas une simple « *chambre d'enregistrement. J'ai dit, je veux bien être président du SYMOLY, mais à condition qu'on ait un vrai projet sur le territoire (...). C'était un peu mon programme pour être président du SYMOLY. (...) J'ai pas vocation à conduire des corbillards. Si c'est juste gérer les ordures ménagères, le SYMOLY se vide complètement de sa substance* ».

Pour Jean-Louis Cloye, les MDL constituent un territoire au sens fort. Mais, selon lui, il est menacé par l'urbanisation qui constitue « *l'une des questions fondamentales (...) à résoudre* ». Il considère que « *c'est un vrai enjeu, au regard du paysage, de la qualité de vie, de l'agriculture, du fonctionnement économique. Comment on va gérer ça ? Comment on va*

²⁶³ HOUSSEL, Jean-Pierre. *Les Monts du Lyonnais*. Chatillon sur Chalaronne: Editions la Taillanderie, 2005. p. 61

²⁶⁴ Président du SIMOLY et président du GA.

articuler ce territoire encore très rural et très agricole ? Très très agricole ! ». Mais surtout, le nouveau président du SIMOLY se singularise dans sa manière de rendre indissociable les enjeux territoriaux et la décentralisation. Il observe la « *montée en puissance de l'intercommunalité, (...) le phénomène majeur depuis 2001* ». Il estime même qu'en 2008, « *ça sera sans doute un enjeu majeur des élections municipales* » puisque le niveau de la fiscalité locale « *va bientôt basculer en faveur de l'interco* » et, par conséquent, « *l'espace de décision devient la CC. C'est là que se fondent les solidarités à l'échelle du territoire* ». L'indissociabilité entre la construction des enjeux territoriaux et l'évolution institutionnelle l'amène enfin à anticiper la décentralisation, en particulier « *le re-découpage du territoire national en ce que l'on va appeler des pays* ». Ainsi, conscient que les CC n'atteignent pas la « *dimension critique* », les acteurs locaux doivent chercher une « *certaine cohérence* » et une « *certaine signification* » à l'échelle supérieure. Jean-Louis Cloye possède donc une conception de l'action politique où se mêlent étroitement équilibres territoriaux et construction institutionnelle : « *il n'y a pas un territoire, y'a plusieurs niveaux de territoire qui s'imbriquent. Et savoir lequel est le plus pertinent pour mener un certain nombre d'action, c'est un choix politique* ».

La présentation du président du SIMOLY introduit l'idée que le mouvement de structuration intercommunale favorise le renouvellement du personnel politique. La conception de l'action politique qui vient d'être exposée s'éloigne en effet des figures traditionnelles des éligibles²⁶⁵. Elle souligne que la capacité à marier la politique locale et la « cuisine » institutionnelle devient une ressource politique. La comparaison du parcours d'accession à la présidence de la CC des Hauts du Lyonnais de Jean-Louis Cloye avec celui de son prédécesseur, Luis Véricel, permet de renforcer cette idée. Luis Véricel est issu d'une famille présente sur le canton depuis trois générations au moins. Il se présente lui-même comme « *très Monts du Lyonnais* ». Présent depuis son adolescence dans le paysage associatif et syndical local, il entre « *naturellement* » en politique car c'est avant tout une histoire de famille. Son père et son beau-père étaient conseillers municipaux à Symphorien sur Coise et l'encouragent à prendre leur place quand ceux-ci décident de se retirer de la vie publique. Le maire de l'époque l'incite également à se présenter. Il est élu conseiller municipal en 1971, puis les mandats s'enchaînent : 6 ans comme conseiller municipal, 12 ans comme adjoint et 12 ans comme maire. Il fut aussi conseiller général, élu avec 93,6 % des voix en 1982, avant d'être

²⁶⁵ ABÉLÈS, Marc. *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*. Paris: Odile Jacob, 1989. 365 p.

élu maire. Son prédécesseur l'avait désigné pour sa succession souhaitant avant tout éviter un « *parachutage* » par les partis politiques. Entre temps, en qualité de conseiller général, il fut élu président du SIVOM, puis de la CC, puis premier vice-président du SIMOLY, président du syndicat des eaux et enfin président de la commission des affaires sociales au Conseil général ! Le parcours de Louis Véricel tranche donc avec l'arrivée « *presque par hasard* » de Jean-Louis Cloye.

Le parallèle avec l'histoire de la CC du Forez en Lyonnais (canton de Chazelles sur Lyon) est intéressant car il montre une convergence. L'actuel président, Jean-Paul Seux, fit son apparition sur la scène politique locale en 1983 en accédant à la Mairie de Saint Médard en Forez également « *par hasard* » selon lui. Enseignant et arrivé sur la commune depuis 3 ans (en 1980) parce qu'il trouvait « *que les paysages étaient beaux et que (sa) femme bossait à Chazelles* », il entra à la mairie en tant que quatrième adjoint dans un contexte conflictuel. Le maire démissionna effectivement au bout de six mois et Jean-Paul Seux se retrouva à la tête de la seule liste candidate et fut élu maire. Son accession à la présidence de la CC se fit également dans une situation particulière en 1998. Traditionnellement, le maire du chef lieu de canton assumait également cette fonction. Mais Jean Bouthéon, le maire de Chazelles de l'époque, fut condamné à une peine d'inéligibilité par la justice. À ce moment, les maires du canton ont souhaité arrêter le système traditionnel de distribution des responsabilités politiques au niveau du canton et ils demandèrent à Jean-Paul Seux d'être président. Le fait que le maire « *d'une petite commune rurale* » assume la présidence de l'intercommunalité était « *une petite révolution interne* » selon l'intéressé. Par ailleurs, des transformations s'observaient également du côté du poste de conseiller général puisque l'élection fut remportée lors des deux avant-derniers scrutins par Maurice Desfarges, maire de Gramont. Enfin, aux dernières élections, Jean-Paul Seux fut à nouveau sollicité par les maires du canton pour briguer ce mandat et il fut élu, ce qui eut pour conséquence de réduire encore un peu le pouvoir d'influence du boug-centre (Chazelles sur Lyon). Ainsi, comme pour le canton de Saint Symphorien sur Coise, les responsabilités politiques sont occupées par de nouvelles figures.

Ce renouvellement semble aller de paire avec un changement des comportements politiques. Pour Jean-Paul Villé, directeur du bureau d'études SITELLE qui accompagne le SIMOLY depuis le début des années 2000, « *les élus ont changé. À l'époque de Trégouët, le contrat global (CGD, politique régionale) était une juxtaposition de trois contrats cantonaux complètement artificielle par rapport aux attentes de la Région. Le président Cloye est plus*

ouvert. Idem pour le canton de Chazelles avec Jean-Paul Seux ». Cet avis, le glissement vers un style d'exercice du pouvoir plus prompt à l'ouverture des cercles de réflexion et de décision, est partagé par certains membres du personnel technique. Marie Grandin, technicienne à la CC de Chamousset en Lyonnais évoque un président « *plus ouvert à la participation que le Sénateur Trégouët* ». Cécile Guyot, gestionnaire du programme LEADER au SIMOLY estime aussi que « *Jean-Louis Cloye est plus à l'écoute, des petits maires notamment, alors que Trégouët arrivait en réunion et disait "voilà ce qu'il faut faire"* ».

Cette évolution de l'attitude politique semble se traduire en particulier à travers une transformation des modes de désignation et de reproduction du personnel politique local. Quand Louis Véricel chercha à désigner ses successeurs après l'annonce de son retrait de la vie politique, il demanda à Roger Peillon, conseiller municipal de Saint Symphorien, d'assumer conjointement la mairie et la présidence de la CC puisque, traditionnellement, le maire du bourg-centre préside l'intercommunalité du canton. Roger Peillon accepta la mairie mais refusa la présidence de la CC pour des raisons personnelles. Louis Véricel proposa alors le siège de conseiller général et la présidence de la CC à Jean-Louis Cloye. Ce dernier consentit à exercer la présidence de la CC mais déclina l'offre pour le conseil général. Selon Jean-Louis Cloye, le non-renouvellement du mandat de Louis Véricel obligea les élus locaux à « *réfléchir à l'organisation du territoire de la Communauté de communes* ». À la logique du cumul des mandats, les élus ont préféré « *organiser les choses pour que, géographiquement, toutes les composantes de la Communauté de communes soient représentées* ». En effet, la communauté de communes disposait d'un représentant au Conseil général par l'intermédiaire de Maurice Cellier, maire - conseiller général de Saint Martin-en-Hauts. Le maire de Saint-Symphorien-sur-Coise était lui président du Syndicat des eaux et du Syndicat de l'assainissement. Et le président de la CC, Jean-Louis Cloye, était le maire d'une des petites communes du canton. Par ce biais, les deux principaux centres urbains de la CC (Saint-Symphorien-sur-Coise, 3200 habitants, chef-lieu de canton, et Saint Martin, 3500 habitants) étaient, selon les intéressés, équitablement représentés, ainsi que les petites communes. Les dernières années ont donc été le théâtre d'une rupture assez franche dans la distribution locale du pouvoir en passant de la logique du cumul à la logique de la répartition géographique. L'organisation politique du SIMOLY répond également à cette logique de répartition géographique du pouvoir. Les présidents des trois communautés de communes qui composent le SIMOLY assurent aussi les postes de président, premier et deuxième vice-présidents.

Enfin, le renouvellement du personnel politique intercommunal est corrélatif de l'évolution du rôle du SIMOLY déjà évoqué. Alors que ce dernier occupe une place de plus en plus centrale dans la vie politique locale, les propos recueillis auprès de Louis Véricel indiquent une certaine distance vis-à-vis de cet échelon territorial : *« c'est vrai que le SIMOLY a voulu être un lieu de réflexion et il y a eu pas mal de succès (...). Enfin, on peut toujours voir le verre à moitié vide ou à moitié plein. (...) Le SIMOLY veut faire, je dirai l'amalgame, mais c'est pas le mot, de sorte que chacune des CC se retrouve au sein de cette structure et ait des ambitions communes : le maintien de l'emploi et de la création de l'emploi, de mieux se faire connaître. (...) Maintenant, le SIMOLY parle de développement. (...) Donc les choses évoluent... »*.

En fait, il semble que le SIMOLY ait été l'incubateur d'une évolution de la culture politique locale dans le sens d'une traduction institutionnelle plus forte des enjeux politiques. Cela est très sensible quand René Trégouët évoque l'histoire du SIMOLY : *« depuis 1969, s'était constitué non loin de nous un grand ensemble qui s'appelait la COURLY ; la communauté urbaine de Lyon. Et on commençait à sentir que si on n'était pas uni dans certains types d'actions, on ne serait pas assez coriace en quelques sortes, on serait assez facilement digestible. Si on est trop petit, on nous digère facilement. (...) Une décennie plus tard, à la fin des années 80 - début des années 90, où là, la région et la Communauté urbaine, on a senti qu'ils demandaient une organisation. Déjà, dans les années 80, s'est formée une association, la Région Urbaine de Lyon, qui englobait notre secteur sans nous avoir rien demandé. Bon, ils avaient pris un compas et 50 kilomètres autour de Lyon... Les flux de l'agglomération Lyonnais, on ne les sentait pas encore. Ça touchait les coteaux du Lyonnais, la première couronne jusqu'à 20 kilomètres de Lyon. Nous, à 45 km de Lyon, on le sentait pas encore. On l'a senti à partir des années 95-98. Là, on s'est organisé plus clairement »*. René Trégouët fut effectivement l'un des premiers à chercher une traduction institutionnelle à la relation symboliquement conflictuelle avec les agglomérations proches qui a toujours été structurante dans les débats politiques locaux²⁶⁶. On retrouve enfin cette culture de la relation entre politique et institution avec le canton de Chazelles. Nous avons montré comment l'institutionnalisation était utilisée pour faire exister le « territoire ».

En définitive, l'ensemble des éléments rassemblés dans ce paragraphe converge vers l'idée que la structuration intercommunale participe d'une évolution de la culture politique locale. À la fois moteur, traduction et incubateur, le SIMOLY constitue une échelle et un lieu où

²⁶⁶ HOUSSEL, Jean-Pierre. *Op. cit.* 2005

l'activité politique (structuration des intérêts, lutte pour l'accèsion au pouvoir, etc.) se confond de plus en plus avec l'activité institutionnelle (application des lois de la décentralisation, intégration des politiques publiques territoriales, etc.). Cette évolution semble aller de paire avec le renouvellement partiel du personnel politique intercommunal.

(4) Le tissu associatif et syndical et ses relations avec les collectivités locales

À côté des collectivités locales, le programme LEADER mobilise fortement certaines associations. En particulier, il s'agit des groupements de professionnels dans les domaines de l'agriculture, de l'artisanat et du commerce. Nous allons voir que l'historicité des réseaux qui revendiquent leur appartenance aux « MDL » est variable et que la nature de leur relation à cet espace est plurielle.

(a) Le Comité de Développement des Monts du Lyonnais (CDML)

Les acteurs agricoles occupent une place centrale dans le système d'acteurs local. Historiquement, ils ont constitué la première forme de coopération à l'échelle des Monts du Lyonnais par l'intermédiaire du « comice agricole des 4 cantons » (canton de Saint-Galmier, canton de Chazelles-sur-Lyon, canton de Saint-Symphorien-sur-Coise, canton de Saint-Laurent-de-Chamousset). Celui-ci fut créé tout de suite après la seconde guerre mondiale. Son activité se résumait à l'organisation d'une foire bisannuelle ayant pour objectif l'échange d'informations entre zones agricoles voisines.

Puis, les Monts du Lyonnais connurent une importante phase de modernisation agricole dans les années 50-60 notamment impulsée par les groupes de la Jeunesse Agricole Chrétienne (JAC). Ces derniers étaient très actifs dans le domaine de la formation²⁶⁷. La mobilisation collective fut telle, que le premier comité agricole décentralisé français a été créé dans les MDL. En effet, suite à une remise en cause locale de la modernisation – notamment liée à l'application douloureuse de la prophylaxie bovine -, les agriculteurs progressistes ont obtenu que le SUAD (« Service d'utilité et d'aide à l'agriculture » dont l'objectif était la diffusion et l'application des nouvelles techniques agricoles) soit « territorialisé » pour approfondir la sensibilisation locale. Cela donna lieu à la création en 1967 du Comité de développement des Monts du Lyonnais (CDML), regroupant tous les acteurs de la modernisation agricole. Ce comité s'établissait sur trois cantons – Chazelles sur Lyon, Saint Symphorien sur Coise et

²⁶⁷ 6 Maisons familiales et rurales ont été créées entre 1945 et 1962

Saint Laurent de Chamousset - et s'affranchissait ainsi de la frontière départementale. Le rattachement du CDML aux chambres départementales de l'agriculture entraîna sa scission en 1972 en deux comités Loire et Rhône. Toutefois, le dynamisme des solidarités locales fut reconnu après cette date puisque les trois cantons obtinrent l'établissement d'un Plan d'Aménagement Rural (PAR) entre 1973 et 1978, malgré l'avis défavorable des DDE. Rappelons enfin que le PAR fut à l'origine du SIMOLY (cf. Partie 1.II.A.1.b.1). Cet épisode valut aux MDL l'image de « *village gaulois* »²⁶⁸ dans certaines administrations alors qu'ils étaient déjà traditionnellement qualifiés de « petite Vendée lyonnaise » en raison de la force locale du sentiment religieux²⁶⁹.

L'organisation actuelle du CDML découle de cette période. Tout en conservant un nom identique, les parties « Rhône » et « Loire » fonctionnent séparément avec deux structures associatives rattachées à leur chambre départementale respective. Ces dernières fournissent l'essentiel des moyens financiers ainsi que le salaire des personnels. Le CDML Rhône suit le périmètre des cantons de Saint Symphorien et de Saint Laurent de Chamousset. Tous les agriculteurs de cet espace sont automatiquement adhérents. Le CDML Loire s'étend aux Cantons de Saint Galmier et de Saint Héand en plus du canton de Chazelles. Les agriculteurs souhaitant y adhérer doivent s'acquitter d'une cotisation. Le CDML Loire représente 25% de l'espace du SIMOLY contre 75 % pour le CDML Rhône qui, par conséquent, est bien plus présent. La coordination entre les deux est « *informelle* », mais Florent Pobel, le technicien du CDML Rhône, explique que les deux structures sont obligées « *d'arriver groupées et d'avoir une coordination* » en raison du nombre croissant de procédures gérées par le SIMOLY.

La description des deux principaux « dossiers » que le CDML a porté ces dernières années va permettre de comprendre son rôle dans les Monts du Lyonnais et, surtout, l'évolution de celui-ci. FROMOLY, le premier dossier, concerne la constitution d'un groupement d'agriculteurs souhaitant développer la transformation du lait sur les Monts du Lyonnais. L'idée de créer un atelier commun d'affinage est née il y a une quinzaine d'années. Elle avait donné lieu à la création d'une marque « locale » de fromage : le Margueton. Une dizaine d'agriculteurs participaient à ce projet. Cette initiative constituait une réaction à l'évolution de la politique agricole commune (PAC) comme l'indique Daniel Fol, président du CDML : « *la base, c'était quand on a commencé à parler de la baisse du prix du lait, c'était pour*

²⁶⁸ Animateur SIMOLY

²⁶⁹ HOUSSEL, Jean-Pierre. *Op. cit.* 2005. p. 9

contrecarrer ça ». Mais le véritable essor du projet date du début des années 2000. Les producteurs laitiers ont élargi le spectre du projet et souhaitent désormais développer des « rigottes », des « marguetons » et des fromages apéritifs. Cette relance prend en compte une nouvelle évolution de fond : le développement de Lyon et Saint Etienne. Ainsi, comme l'explique Daniel Fol, l'idée est de « *valoriser la proximité des villes (Lyon et Saint Etienne), leur développement, et d'essayer de développer un fromage fabriqué dans les MDL. Parce que malgré qu'il y ait beaucoup de lait, y'a aucun fromage qui est identifié aux MDL* ». En définitive, FROMOLY est le fruit de la prise en compte de deux évolutions historiques : l'une géographique, avec la métropolisation, et l'autre politique, avec les nouvelles orientations de la PAC.

« L'interpro fruits rouges » est l'autre dossier important soutenu par le CDML. Il constitue cette fois une réaction des agriculteurs à des circonstances locales : la baisse des prix de vente des fruits rouges sur les marchés et une diminution de leur production dans les Monts du Lyonnais. La riposte imaginée consiste à faire un travail de valorisation de cette filière en créant un label Monts du Lyonnais. Il s'agit donc d'une stratégie d'identification territoriale. Cette démarche va de pair avec une évolution de la structure des exploitations agricoles. Les fruits rouges correspondaient jusque dans les années 90 à une production de complément, permettant de conserver la petite taille des unités laitières. Or, on assiste aujourd'hui à une spécialisation soit laitière, soit fruitière.

Ces deux projets sont emblématiques du repositionnement partiel de l'agriculture des MDL, qui reflète un processus en cours à l'échelle nationale. Les agriculteurs réagissent à la réduction des aides européennes à la production en se tournant vers des stratégies commerciales fondées sur le développement des marchés urbains à haute valeur ajoutée comme les produits du « terroir ». Le modèle économique agricole local s'inscrit donc progressivement dans une logique « d'identification territoriale » comme le souligne Daniel Fol : « *actuellement, c'est la grande tendance : réduction des circuits de distribution, circuits courts* ».

Cette mutation entraîne une évolution du rôle du CDML. Ce dernier n'est ni l'initiateur, ni le chef d'orchestre des transformations en cours. Il accompagne les agriculteurs ou les groupes d'agriculteurs qui en font la demande. Il ne porte pas directement les projets. Sa mission se situe essentiellement au niveau de l'accompagnement technique. Toutefois, l'évolution de l'environnement institutionnel (intercommunalité, politiques de développement territorial)

tend progressivement à transformer la forme de cet accompagnement vers un rôle d'interface entre les agriculteurs et les collectivités territoriales. Daniel Fol explique par exemple que « *le CDML est là pour faire démarrer (les groupes) au début pour les financements LEADER etc. Le CDML était beaucoup plus orienté avant vers l'agriculture et maintenant on travaille plus avec les collectivités locales, dont le SIMOLY. (...) C'est depuis qu'il y a du financement par les collectivités, notamment par le SIMOLY. Y'a LEADER et avant y'avait le contrat global (CGD). Et on travaille sur le CDRA aussi. Voilà on travaille beaucoup avec les élus maintenant. Au CDML, on a une commission "relation avec les élus" »*. Daniel Fol reconnaît donc que le rapprochement avec les collectivités locales s'explique par l'évolution des circuits de subvention. Par exemple, il ne fait pas mystère de sa motivation à participer au Conseil Local de Développement qui accompagne la mise en place du CDRA : « *on suit parce qu'il y aura des financements pour l'agriculture, on espère en avoir !* ». Le rapprochement entre le CDML et le SIMOLY est accentué par le fait que les CC interviennent peu en matière agricole et sont même perçues comme des concurrents dans la recherche de subventions : « *(Question enquêteur : C'est plus dur avec les CLD (par rapport à LEADER), tous les acteurs du territoire sont présents ?) Oui, effectivement, c'est pour ça qu'il faut être présent. (...) Les CC sont en train de dire qu'il leur faut plus de la moitié des sous, alors il reste plus grand chose. Elles veulent manger la moitié du gâteau, donc il ne reste qu'une autre moitié pour toutes les autres actions* ».

Au final, la situation locale de l'agriculture est donc marquée par un triple phénomène :

- la réduction des aides de la PAC,
- l'augmentation de la place des collectivités territoriales dans le subventionnement de l'agriculture,
- l'accroissement des marchés urbains à forte valeur ajoutée (produits du terroirs, produits fermiers...).

L'interaction entre ces trois changements semble donner lieu à un rapprochement du SIMOLY et du CDML d'une part, et un rôle d'interface du CDML entre les agriculteurs et les collectivités territoriales d'autre part.

(b) OSER

La fédération OSER (Organisation d'une Structure RÉgionale) tient également une place importante dans le programme LEADER. Elle rassemble sous forme associative des commerçants, artisans et professions libérales installés dans les « Monts du Lyonnais ». Elle a pour but de valoriser et de promouvoir ces activités économiques. L'origine de cette initiative remonte à une ORAC (Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce) lancée en 1998 dont les élus, et en particulier le président du SIMOLY de l'époque René Trégouët, étaient les chefs de file. Le périmètre concerné regroupait le SIMOLY et le canton de Saint Galmier au sud-ouest (dans la Loire). L'ORAC a pris fin en 2001. Elle était principalement destinée aux entreprises (276 entreprises subventionnées au total) mais une ligne budgétaire avait toutefois été réservée pour les Unions Commerciales et Artisanales (UCA). C'est à partir de cette niche financière que va se développer la fédération OSER.

Hervé Boinon²⁷⁰, président d'OSER, explique que les UCA pouvaient prétendre à un subventionnement de l'ORAC à condition que celles appartenant au SIMOLY présentent des projets en commun. Il s'agissait des UCA de Sainte Foy l'Argentière, Saint Laurent de Chamousset, Saint Martin en Haut, Saint Symphorien sur Coise, Monttrotier, Chambost-Longessaigne et Duerne (les 3 dernières sont actuellement en sommeil). Des actions de communication (journaux, affichage...) furent dans un premier temps financées puis est venu l'idée d'une carte de fidélité à l'échelle des trois cantons du SIMOLY. Le budget prévisionnel était de 200000 francs et ne pouvait être porté par une seule UCA en raison de l'absence de moyens de gestion. C'est ainsi que la fédération OSER fut créée en 2001 pour porter le projet de la carte de fidélité. Les élus du SIMOLY ont fortement soutenu l'initiative malgré l'absence de la partie ligérienne au départ du projet. Selon Hervé Boinon, les élus « *voulaient que Chazelles raccroche. (...) En somme, les élus du SIMOLY ont mis le train en marche et les chambres consulaires ont mis le charbon avec nous. Les élus et les Chambres ont eu l'idée de l'animateur. Nous on n'imaginait pas ça. Quand on voyait les sommes, on n'y croyait pas* ». Le soutien se lit également dans le financement de l'emploi-jeune chargé d'animer la structure : 80% est financé par l'État et les 20 % restant sont partagés entre la région (50%), le SIMOLY (30%) et OSER (20%).

²⁷⁰ L'actuel président est originaire de Sainte Foy l'Argentière où il exerce depuis 1990 comme boucher / traiteur dont il représente la troisième génération dans sa famille. Très tôt, il s'est engagé dans des associations locales (Maison des Jeunes et Club de Kung Fu) puis comme membre de l'UCA rassemblant les commerçants de Sainte Foy l'Argentière, Saint Genis et Souzy qui fut créée en 1972.

Ainsi, Hervé Boinon raconte qu'ils ont fait « *une première réunion au resto entre UCA*²⁷¹, *parce qu'il fallait qu'on se connaisse. Et on s'est rendu compte qu'on avait les mêmes objectifs et surtout les mêmes problèmes. D'une part, on avait à réunir autour de nous des chefs d'entreprises qui ne se tournent pas naturellement vers l'associatif. D'autre part, l'animation "chacun dans son coin" n'était pas efficace face à "l'évasion commerciale" car les animations d'envergure étaient impossibles. L'évasion commerciale, il s'agit de l'évasion vers les grands centres urbains. (...) Le premier centre commercial était à Ecully. Puis il y eu celui de Monthieu à Saint Etienne, puis Givors, puis Feurs...* ». Cet extrait illustre deux éléments importants pour la suite : l'absence de liens historiques entre les UCA et le rôle que semble jouer immédiatement l'imaginaire territorial. En effet, « l'évasion commerciale » et le prisme territorial qu'elle suggère dans la lecture de l'évolution de l'activité commerciale et artisanale de l'espace des Monts du Lyonnais, constituent le lien social à l'origine de la fédération OSER. Le prisme territorial constitue toujours la grille de lecture de la fédération OSER comme l'indique l'ancien président, Henri Charvolin, dans le guide « OSER les Monts du Lyonnais » : « *Notre objectif est donc de défendre nos métiers, votre liberté de choix et la qualité de la vie sur le territoire des Monts du Lyonnais. Maintenir la diversité de nos métiers c'est aussi pérenniser l'emploi et empêcher la désertification de nos villages. C'est également vous proposer une alternative à la consommation de masse... De ce fait, notre vocation dépasse la simple et néanmoins indispensable promotion du commerce de proximité. Nous sommes ainsi devenus le partenaire privilégié des élus du SIMOLY dans le cadre des réflexions liées à l'avenir des Monts du Lyonnais* »²⁷².

Cependant, le « contenu territorial » de la fédération OSER n'est pas évident. La plaquette de présentation met en avant le « *savoir-faire* » des MDL mais nos enquêtes ne révèlent pas de spécificité territoriale très marquée. Celle-ci semblerait plutôt résider dans le tissu économique comme le suggère Hervé Boinon dans cette même plaquette : « *Dans les Monts du Lyonnais, contrairement à d'autres territoires, la diversité de notre tissu économique laisse encore une large place à nos petites et moyennes entreprises et à ces hommes et femmes souhaitant aller de l'avant* »²⁷³. Plus loin, la justification de la dimension territoriale est la suivante : « *L'ambiance de notre région se traduit par un esprit de village qui est l'âme*

²⁷¹ Depuis la création de la fédération OSER, une nouvelle UCA adhérente s'est créée à Chazelles sur Lyon.

²⁷² OSER. *Vivre et OSER dans les Monts du Lyonnais*. Pomeys: OSER, 2005. p. 7

²⁷³ OSER. *De nos villages, de la coordination de nos idées, de notre savoir faire est né OSER dans les Monts du Lyonnais*. Pomeys: OSER, p. 2

de "OSER" par delà les guerres de clochers de jadis »²⁷⁴. La plaquette de présentation de la fédération reste donc très vague sur son contenu territorial.

La liste des membres d'OSER révèle une participation mitigée des artisans et des commerçants des MDL. La fédération compte environ 220 adhérents (soit 20 à 30 % des entreprises des MDL réparties sur 10 communes parmi les 34 du SIMOLY). Elle organise différents types d'animations commerciales. En premier lieu, il s'agit d'évènements comme des jeux-concours ou des « chasses au trésor » visant à attirer des clients dans les commerces partenaires en échange de lots à gagner ou d'avantages commerciaux. En second lieu, il s'agit d'actions permanentes : la publication d'un guide gratuit des commerçants et artisans des Monts du Lyonnais et la mise en place de la carte de fidélité que nous avons déjà évoqué précédemment. Cette dernière représente le cœur de l'action d'OSER. Or, seul 40% des adhérents (environ 90 membres) ont consenti à s'impliquer. Hervé Boinon reconnaît que « *les résultats de la carte sont mitigés* ». Il impute cela à la dispersion géographique des membres qui réduit la « fidélité » des clients : « *ils ne se déplacent pas pour les avantages permanents, ils se déplacent seulement pour les offres ponctuelles et très intéressantes* ». En somme, « l'effet territorial » de l'association n'est pas évident.

Hervé Boinon développe enfin un dernier argument pour décrire le contenu territorial de la fédération OSER. Celui-ci se trouverait dans le comportement des acheteurs : « *Y'a eu une étude (qui) montrait que les habitants ne voulaient plus de grandes surfaces. Et puis y'a une identité commune : ruralité, ouvriers, industrie...* ». Mais Hervé Boinon reconnaît finalement qu'OSER « *ne fait pas l'unanimité au niveau local. C'est très bien, mais le fait d'être dispersé, ça ne se voit pas, on a un souci d'être vu. Et puis la carte, certains (commerçants) la trouvent trop chère, les clients voudraient des ristournes directes... Mais les commerçants ne veulent pas, c'est trop cher* ».

En définitive, l'ancrage territorial et la pertinence du prisme territorial ou, pour le dire autrement, l'épaisseur territoriale de la fédération OSER n'est pas évidente au-delà d'un sentiment de détresse légitime vis-à-vis du développement de la grande distribution, du changement de comportement des consommateurs et, *in fine*, de la fragilisation du tissu

²⁷⁴ *ibid.* p. 6

commercial et artisanal local. Le volontarisme politique dont est issu OSER²⁷⁵ peine à prendre corps dans l'espace des MDL. Il s'est manifestement appuyé sur l'identité territoriale bien réelle des Monts du Lyonnais mais celle-ci ne dispose pas d'une véritable résonance tant au niveau de l'adhésion des commerçants et artisans, que des consommateurs ou encore des savoir-faire. Ainsi, Hervé Boinon s'interroge aujourd'hui sur la pertinence et les motivations de la démarche OSER soutenue dans le cadre du programme LEADER : « *le plus de LEADER+ ? Ca nous pousse, ça nous donne de l'ampleur. Bon y'a les sous aussi. Mais LEADER+, ça sert surtout aux élus quand ils vont au Département où à la Région. Moi ça me fait pas vendre plus de beefsteak et la coiffeuse plus de chignons. On m'appelle de loin, Cluse par exemple, pour me parler du prix de LEADER+ parmi les 25000 projets LEADER. Ça me fait plaisir, mais bon...* ». Serait-ce donc la visibilité « extérieure » plus que l'efficacité « intérieure » qui intéresserait les élus des MDL ?

(c) Le Lyonnais

Les acteurs du tourisme sont également présents assez significativement dans le programme LEADER par l'intermédiaire des offices du tourisme (un par canton) et de l'association « Le Lyonnais » créée au milieu des années 90. L'activité touristique se caractérise principalement par un tourisme à la journée en provenance des agglomérations voisines. L'enjeu du développement de cette filière est d'allonger la durée de présence des visiteurs afin de passer à un tourisme de séjours. Cela implique une coopération des acteurs de la filière afin d'offrir un panel d'activités suffisamment large pour inciter les visiteurs à prolonger leur séjour. C'est avec cet objectif que fut créé l'association le Lyonnais à cheval sur les monts et les coteaux (figure 18) afin d'atteindre un espace « pertinent » sur le plan touristique comme l'explique Annie Poirot, Présidente de l'office de Saint Martin en Haut : « *on sentait le besoin effectivement de se structurer. (...) Si on peut envoyer (le touriste) sur les cantons voisins pour voir autre chose, on arrivera à garder le touriste plusieurs jours. On a besoin de se structurer parce qu'on n'est pas suffisamment important chacun dans notre coin* ». Ce changement d'échelle ne se fait cependant pas sans difficulté, « *c'est pas dans les mentalités encore* » pour reprendre l'expression de Mme Poirot. La coopération a pour l'instant pris la forme d'une mise en commun des documents promotionnels. Chaque opérateur possède la documentation des autres opérateurs. L'association « Le Lyonnais » a publié un guide de

²⁷⁵ La plaquette de présentation d'OSER indique par exemple : « *Nous sommes ainsi devenus le partenaire privilégié des élus du SIMOLY dans le cadre des réflexions liées à l'avenir des Monts du Lyonnais* » ; OSER. *Op. cit.* 2005. p. 7

l'ensemble des offres présentes sur les monts et coteaux. Une réflexion est en cours sur la création de circuits et de programmes touristiques, mais la maturation du projet et l'accord des partenaires est plus difficile.

Là encore, cette association a été fortement soutenue par les élus et en particulier par René Trégouët. Ce dernier pense que la structuration politique du territoire devra progressivement s'étendre au-delà du SIMOLY et il voyait dans le Lyonnais au moment de sa création une préfiguration de cette perspective. Il va même plus loin car il estime que ce mouvement atteindra l'échelle du département : *« c'est une vue de l'esprit à 50 ans, au lieu qu'elle soit comme on la prépare territoires riches / territoires pauvres, en partant de mon sol et en prenant toute la périphérie : les Monts du Beaujolais, Monts de Tatare, MDL parce qu'on est tous à peu près aussi pauvre les uns que les autres »*. Cette vision politique de l'association du Lyonnais reste actuellement peu partagée localement.

Figure 18 : Géographie de l'association Le Lyonnais
 Source : <http://www.monts-du-lyonnais.fr>



(d) Autres acteurs : le GELF et le CCML

Deux dernières associations peuvent être rapidement présentées pour clore la description du système d'acteurs mobilisé par le programme LEADER. Leur rôle n'est pas central certes, mais elles bénéficient du soutien des élus. Elles constituent donc des exemples du type de coopérations public-privé recherchées par le Comité de programmation et de suivi du programme.

- Le Groupement d'Employeurs du Lyonnais et du Forez (GELF)

Créé en octobre 2001 et opérationnel depuis février 2002, le GELF est un groupement d'employeurs dont l'objectif est de favoriser le développement économique sur les CC des Hauts en Lyonnais et du Forez en Lyonnais qui en sont d'ailleurs à l'initiative. En pratique, le GELF offre une solution aux entreprises qui ont besoin de main d'œuvre, mais dont les besoins sont insuffisants pour embaucher (périodicité des tâches, seulement quelques heures par semaines) : il fédère les besoins pour proposer des salariés à temps partiel dans plusieurs entreprises. Le GELF compte aujourd'hui 78 entreprises adhérentes, 33 salariés à temps partagé et un salarié permanent.

- Le Comité Culturel des Monts du Lyonnais (CCML)

Le Centre culturel des Monts du Lyonnais (CCML) est un acteur historique des MDL. Il fut créé en réaction aux premières influences du développement des agglomérations périphériques au cours des années 60. De jeunes agriculteurs associés à des enseignants, des élus locaux et des syndicalistes ouvriers, ont cherché à garantir la cohésion du « pays ». Ils créèrent le CCML en 1969 dont la mission était « *de préserver et de mettre en valeur l'identité du pays en s'occupant de "tout ce qui touche à la vie" tout en donnant une dimension intercommunale à sa réflexion et à ses actions* »²⁷⁶. Le centre culturel intervenait essentiellement dans le domaine social avant de s'ouvrir à l'économie avec le développement agricole et touristique.

La collaboration entre le SIMOLY et le CCML a été mise entre parenthèse pendant les années où René Trégouët était président du premier car il voyait dans le second un concurrent politique. « *Trégouët est ressorti gagnant* » selon l'expression de Thierry Werkoff, animateur au SIMOL, ce qui assura au SIMOLY la prédominance en matière de développement local. Le rôle du CCML s'amplifie depuis que René Trégouët ne participe plus à la vie politique

²⁷⁶ HOUSSEL, Jean-Pierre. *op. cit.* 2005

locale. Il est effectivement membre du CPS LEADER où il prend une place croissante au fur et à mesure de l'avancée du programme.

(e) Conclusion : la diversité des références aux MDL

Nous avons cherché tout au long de cette partie à donner un aperçu significatif du système d'acteurs local dont il est question dans le programme LEADER. Plusieurs points de synthèse peuvent être dégagés :

- depuis le milieu des années 90, la montée en puissance du rôle de l'intercommunalité se traduit d'une part, par une augmentation de son pouvoir fiscal et budgétaire et, d'autre part, par un renouvellement sensible du personnel et de la culture politique locale,
- la diversité des histoires cantonales et le rapport différencié qu'entretiennent les cantons vis-à-vis de l'institutionnalisation intercommunale,
- le rôle structurant de la dialectique ville / campagne dans les actions collectives qui se décline dans une multitude de figures : réservoir à touristes pour la filière touristique, menace pour les terres agricoles et en même temps débouchés commerciaux, concurrent politique pour les CC,
- une pluralité des espaces collectifs : CC, SIMOLY, monts et coteaux pour le tourisme, association de CC avec le GELF, Chazelles sur Lyon et la plaine du Forez, réseau de points de vente pour OSER,
- le volontarisme politique du SIMOLY dans l'initiation d'action collective : GELF, OSER, soutien des initiatives agricoles, le Lyonnais.

La lecture territoriale des MDL n'est donc pas simple. Le système d'acteurs associe une diversité d'espaces d'action et de représentations dont il faudra saisir le processus d'articulation dans le programme LEADER. Enfin, un dernier élément mérite d'être souligné car la dissection du système d'acteurs a tendance à ne pas laisser apparaître les phénomènes plus globaux, la référence à l'identité des MDL est très présente chez les acteurs enquêtés. Il semble que l'on puisse parler d'identité territoriale chez la plupart d'entre eux.

c) La définition du territoire comme acte politique

L'enjeu de cette première partie consacrée à l'analyse de l'espace géographique et du système d'acteurs du programme LEADER des MDL était d'éviter deux écueils : donner une représentation unifiée de cet espace ou au contraire le fragmenter excessivement. Nous espérons en avoir donné un aperçu équilibré. Dire cela, c'est déjà se situer au cœur du travail

politique dont il sera question dans la partie suivante. Analyser et parler de territoire, quelle que soit sa position, c'est évoluer entre deux pôles en tension : unification et fragmentation. Ainsi, quand le scientifique, l'expert ou le citoyen tentent d'en extraire des « objets » comme les territoires ou des espaces cohérents, il produit « un processus d'objectivation dans lequel toute forme de pensée s'investit pour individualiser et structurer la réalité dont elle propose une configuration » selon les termes de Bernard Debarbieux²⁷⁷. Participer à ce processus, c'est déjà faire de la politique car, comme le rappelle Denis Retaillé, « nommer, déjà, suppose un choix, (...) c'est fixer un sens »²⁷⁸, et le chercheur doit être extrêmement prudent et faire preuve de discernement quand il s'y aventure.

Cette distance est sans doute plus difficile pour les bureaux d'études qui disposent rarement du temps et des moyens nécessaires à un examen approfondi de l'espace des sociétés. Les diagnostics de territoire ont en général tendance à forcer le trait de l'unification. Comment en serait-il autrement d'ailleurs, puisque le postulat *du* territoire justifie l'existence du diagnostic. La réalité « d'un intérieur » et « d'un extérieur » n'est donc pas soumise à débat critique. Au contraire, c'est la matrice même de ces formes d'expertise : les synthèses se présentent sous forme d'une opposition atouts / contraintes *du* territoire. Cela a pour conséquence de penser l'espace à travers une seule dimension, un seul plan : le territoire doit reconnaître ses désavantages et rechercher en lui-même ses opportunités. Cette lecture écrase la perspective géographique, alors que celle-ci est au fondement de la démarche, en écrétant « interfaces » entre les différentes spatialités du social²⁷⁹. L'expertise vient alors parachever les processus de construction sociale d'une entité géographique « bornée ». Elle propose des représentations cartographiques qui le renforcent comme cet exemple de carte des espaces périurbains de l'Observatoire des territoires où les trois cantons des MDL se trouvent isolés, encerclés presque, au milieu d'une marée urbaine (figure 19). Progressivement, la représentation des dispositions spatiales et des formes géographiques glisse « jusqu'à la qualité de l'être », c'est-à-dire jusqu'à la justification où l'« objectivité de la terre » vaut

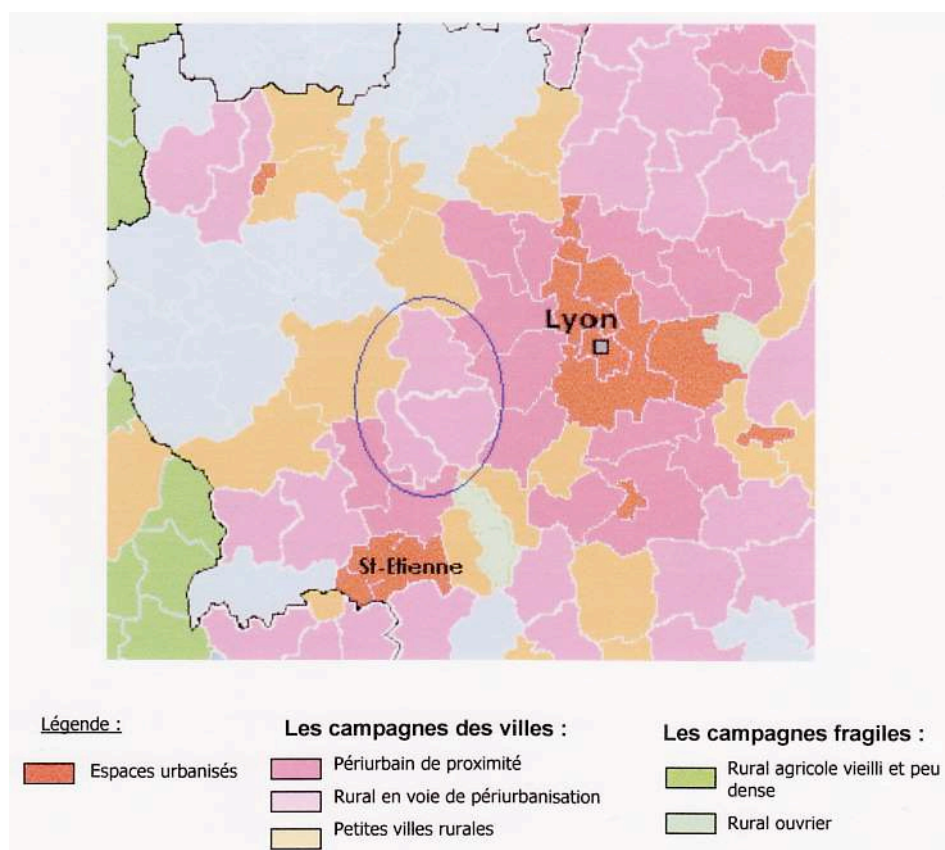
²⁷⁷ DEBARBIEUX, Bernard. Présentation générale. De l'objet spatiale à l'objet géographique. In B. DEBARBIEUX, M.-C. FOURNY. *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Grenoble: CNRS-Maison des sciences de l'homme-Alpes, 2004. p. 11

²⁷⁸ RETAILLÉ, Denis. La vérité des cartes. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 88

²⁷⁹ *ibid.* p. 97

« preuve »²⁸⁰. À cette unité spatiale, les historiens rajoutent l'unité historique en racontant l'histoire des MDL²⁸¹.

Figure 19 : Typologie des espaces selon l'Observatoire des territoires (DIACT)
Source : SITELLE. *Charte de territoire des Monts du Lyonnais*. Pomeys: SIMOLY. p. 18



Il n'est pas ici question de nier l'utilité de ces instruments, mais simplement de rappeler leur utilisation : faire exister dans le débat des fragments de dynamiques territoriales sous forme de représentations mettant en scène la tension entre unification et fragmentation. Surtout, il est nécessaire de rappeler qu'avoir recours à ces instruments est par nature un acte politique. L'enjeu qui se présente alors à nous est de comprendre et de démêler ce travail politique :

²⁸⁰ *ibid.* p. 90-91 et p. 95

²⁸¹ Une animatrice du SIMOLY à propos du livre HOUSSEL, Jean-Pierre. *Op. cit.* 2005. 240 p. : « je pense que ça va être un outil de dire, voilà, les MDL sont quelque chose, parce que par exemple, par rapport aux pays (...) la région aimerait bien nous faire un pays coteaux-monts ; on peut dire, ben non, les monts ont une identité propre. Y'a aussi un regard politique. Vivre MDL, c'est pas que culturel. Y'a toujours plein de côtés ».

alors que l'espace des MDL se trouve inséré dans une dynamique générale de métropolisation, qui se compose lui-même d'une multitude de dynamiques territoriales, comment et pourquoi le programme LEADER existe sur le périmètre du SIMOLY ? Les diagnostics territoriaux le légitiment mais ne l'expliquent pas. Ce serait inverser la réalité que de le prétendre. Qu'est-ce qui autorise à Jean-Louis Cloye, le président du SIMOLY, l'étonnante justification de la convergence de l'action collective des MDL par sa diversité : *« pour l'économie, c'est là qu'il y a le plus de différences entre les 3 CC. Elles sont parties de situations complètement différentes. Saint Laurent (de Chamousset), qui était un territoire complètement en déserrance économique, j'exagère un peu, mais qui a eu à reconstruire une économie. St Sym (Saint Symphorien sur Coise) qui a une tradition économique beaucoup plus ancrée, beaucoup plus vivace et d'ailleurs qui du point de vue de l'économie s'en sort mieux que les autres territoires. Et Chazelles sur Lyon qui était un territoire assez particulier au sens où jusque dans les années 50, l'économie c'était la chapellerie. (...) Donc y'a des fragilités, des différences, mais en même temps, on est bien dans les mêmes situations du point de vue du tissu économique. Même si on part pas des mêmes points, on s'aperçoit qu'il y a des convergences si on veut imaginer le développement »* ? Comment le paradoxe de la « diversité convergente » se mue-t-il en argument politique ? C'est à cette question que va tenter de répondre la partie suivante.

2. LEADER, de la stratégie agricole à la production territoriale

Le programme LEADER, c'est des subventions, des fiches-actions, des règlements d'application, etc. C'est aussi, des discours sur le territoire, un nœud de stratégies territoriales et la tentative d'incarner un territoire. L'objectif de cette partie sera de naviguer entre ces deux dimensions du programme, la « petite cuisine » et les « grands récits », afin de comprendre l'influence de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme sur les diverses constructions territoriales en présence. Nous essaierons de répondre à deux types de questions :

- Quelles sont les constructions territoriales renforcées par LEADER et celles qui sont affaiblies ?
- Comment se nouent les stratégies territoriales, les jeux d'acteurs et les représentations de l'espace ?

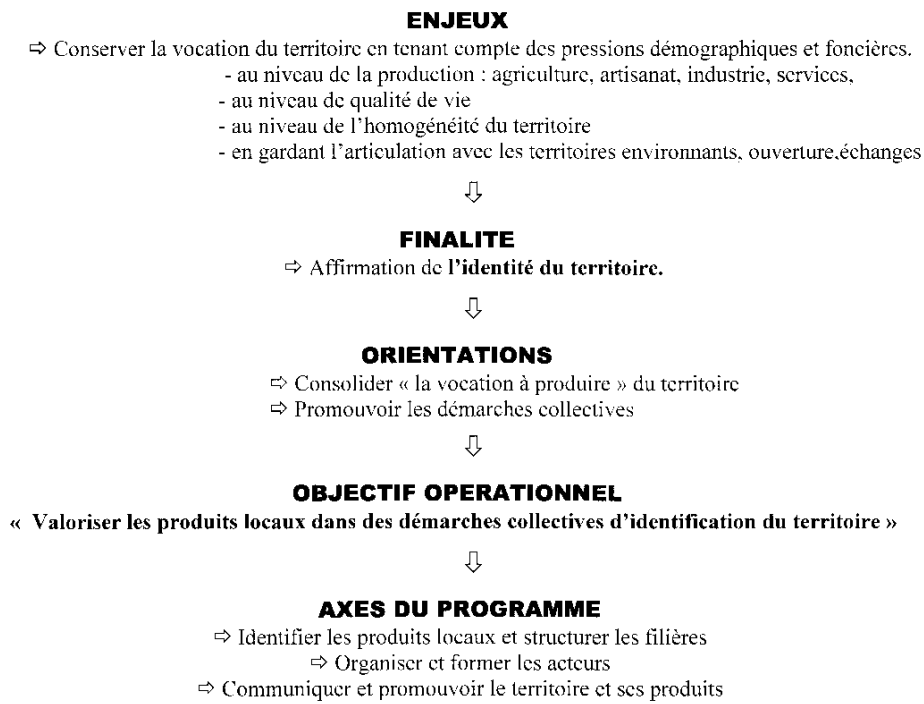
a) L'identification des produits locaux : de l'agriculture au territoire

La première évocation du programme LEADER eut lieu au milieu des années 90 dans le cadre d'un atelier de réflexion sur l'avenir des agriculteurs. Celui-ci fut organisé en partenariat entre le SIMOLY et le CDML. Thierry Werkoff, animateur « tourisme » au SIMOLY, pilotait l'initiative. Il s'agissait de réfléchir à des stratégies économiques alternatives afin de faire face à la réforme de la PAC. En particulier, l'idée de promouvoir l'identification des produits des MDL était avancée. Mais la mobilisation autour du programme LEADER (il s'agissait de la génération précédente, LEADER II) n'était pas suffisante. « *J'étais tout seul et c'était trop lourd* » se rappelle Thierry Werkoff. Il faudra donc attendre la future génération de programme LEADER+ pour que le SIMOLY porte un projet de candidature.

C'est effectivement en 2003 que le SIMOLY se lance dans l'aventure LEADER en positionnant son programme sur l'axe thématique « valorisation des produits locaux »²⁸². La figure 20 schématise la démarche du programme LEADER telle qu'elle est présentée aujourd'hui.

²⁸² La commission européenne proposait quatre « thèmes fédérateurs » : l'utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies pour rendre plus compétitifs les produits et services des territoires ; l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales ; la valorisation des produits locaux, notamment en facilitant par des démarches collectives, l'accès aux marchés pour les petites structures de production ; la valorisation des ressources naturelles et culturelles, y compris la valorisation des sites d'intérêt communautaire Natura 2000.

Figure 20 : Graphe d'objectifs du programme LEADER des MDL
Source : document interne SIMOLY



Il faut remarquer en premier lieu que les enjeux « conserver la vocation du territoire » font directement référence à la périurbanisation. Cécile Guyot, la gestionnaire du programme insiste sur ce point : l'objectif « *est d'être reconnu comme un territoire de production et de vie, et c'est pas seulement une cité dortoir, et c'est pas seulement des gens qui viennent le dimanche* ». LEADER entend donc agir sur la structure socio-économique de l'espace concerné.

En ce sens, la présentation des finalités franchit un palier supplémentaire puisqu'il s'agirait « d'affirmer l'identité du territoire ». L'ambition a donc fortement évolué entre les premières discussions de 1995 et la candidature de 2003. Elle est passée de l'identification des produits agricoles à l'identification du territoire. Selon Cécile Guyot cela justifie un « bombardement » communicationnel : « *le but, c'est d'identifier, de valoriser les Monts du Lyonnais pour qu'ils soient reconnus comme Monts du Lyonnais. (...) Au niveau du tourisme, on soutient la communication de manifestations (à condition) que ça apparaisse comme fête des fleurs*

MDL, spectacle vivant des MDL, etc., pour encore une fois, bombarder MDL, MDL, MDL... ». Enfin, cette finalité est associée à l'idée de favoriser les « démarches collectives », la structuration des filières, l'organisation des acteurs. Nous verrons effectivement qu'il s'agit d'un aspect très important.

Cette démarche générale se décline principalement en deux projets :

- la création d'une « marque collective » Monts du Lyonnais : l'idée est de mettre à disposition un label MDL pour les produits et les services qui le souhaitent. Ce projet s'appuie notamment sur les acteurs agricoles : le CDML, « l'Interpro fruits rouges » et FROMOLY,
- le second projet consiste à soutenir le développement de la fédération OSER.

Ces deux initiatives ont fortement structuré la candidature et ont concentré l'essentiel des attentes.

Ainsi présenté, le programme offre une assez bonne cohérence. Le graphe d'objectifs articule très bien les enjeux, les finalités et les axes dans lesquels les principaux projets s'inscrivent très logiquement. Toutefois, la « stratégie territoriale des MDL » n'a pas toujours été aussi claire. En particulier, Jean-Paul Villié, le directeur du bureau d'études qui a réalisé l'évaluation du programme, considère qu'au départ « *la candidature n'était pas le fruit d'un projet de développement, mais d'une simple recherche de financement. Le graphe d'objectif est donc une construction a posteriori d'une stratégie* ». Cela est confirmé par Cécile Guyot : « *(la cohérence) n'a jamais été aussi marquée que depuis qu'on a commencé l'évaluation (..) Alors qu'au départ, c'était plus confus. (...) Disons que l'évaluation a permis de formaliser* ». Un processus de maturation a donc eu lieu dans les 2-3 premières années du programme (entre la candidature et les enquêtes réalisées dans le cadre de ce travail de thèse). Mais celui-ci dépasse la seule dimension formelle et concerne pleinement le travail politique comme nous allons le voir maintenant à travers l'histoire de la candidature.

L'histoire de cette procédure débute avec une forte dose de bricolage et d'opportunisme. L'idée de proposer une candidature au programme LEADER a germé dans le Canton de Saint-Laurent-de-Chamousset. Au départ, ce dernier avait envisagé de partir seul, mais le cadre réglementaire et stratégique du programme l'a obligé à élargir l'assise de la candidature. Marie Grandin, technicienne en charge du dossier à ce moment-là, explique effectivement que « *très rapidement* » elle s'était aperçue « *qu'un territoire de 14 communes et de 12 000*

habitants n'avait aucune chance de voir un dossier validé ». LEADER fut alors présenté aux techniciens des trois CC afin de « *demander ce qu'ils voyaient (pouvaient intégrer) dedans* ». Comme l'échelle de réflexion devenait celle du SIMOLY, les techniciens ont eu le « *réflexe SIMOLY* », c'est-à-dire qu'ils ont proposé le portage du dossier au SIMOLY, qui a accepté. À partir de cet instant, les élus ont commencé à être associés à la démarche. L'ancien président du SIMOLY, René Trégouët, a confié le dossier LEADER à l'actuel président, Jean-Louis Cloye (alors premier vice-président), avec pour seule consigne : « *débrouillez-vous pour qu'on ait LEADER+* ». Un projet fut rédigé et envoyé au comité de sélection qui le refusa. De l'aveu de Jean-Louis Cloye, « *un des gros défauts de LEADER, à mon avis, un péché de jeunesse de LEADER, c'est que LEADER a surtout été monté par des techniciens et peu par des politiques. Il était trop fragmenté au niveau de ses objectifs* ». Celui-ci s'impliqua personnellement dans la rédaction de la seconde version du projet qui marquera un saut stratégique. Plutôt que de partir d'une somme de projets à financer, le groupe de réflexion partit de ce qui lui paraissait être la problématique centrale des MDL : « *leur manque de reconnaissance et de notoriété* ». Le lien entre identité, identification et productions agricoles découlait alors logiquement selon Jean-Louis Cloye : « *on s'est dit, on va se servir de LEADER pour à la fois affirmer l'identité du territoire et affirmer l'identité du territoire à travers des productions* ».

L'élargissement de l'idée d'identification des produits agricoles au renforcement de l'identité du territoire et, surtout, leur relation logique ont été le fruit d'un cercle restreint d'acteurs. Jean-Louis Cloye reconnaît que « *LEADER a principalement été porté par le SIMOLY et le CDML Rhône* » au départ. Florent Pobel, technicien du CDML (69), estime également que « *le CDML a vraiment été moteur dans la construction du programme LEADER+, aussi bien techniquement que politiquement* ». La marque collective, « *l'Interpro fruits rouges* » et le FROMOLY « *étaient (des projets) en germe au moment où LEADER s'est construit et la construction de LEADER s'est faite en fonction de ces initiatives là qui commençaient* ». Le lien privilégié entre le monde agricole et le SIMOLY s'est exprimé pleinement à cette époque. Cependant, il y avait un flottement, toujours perceptible, dans la définition de « *l'identification* ». Ainsi, Marie Grandin précise « *qu'on avait dit dès le début que les produits locaux, ce n'était pas que les produits agricoles, même si les produits agricoles étaient ambassadeurs. (...) Alors après c'était plus ou moins bien exprimé, et puis tout le monde l'avait plus ou moins bien compris peut-être...* ». L'amplification du spectre de la

notion de produits locaux au-delà de la dimension agricole était due en particulier à l'association touristique « Le Lyonnais »²⁸³.

Quoi qu'il en soit, petit à petit, les principaux leaders politiques (en premier lieu les présidents de CC) ont vu dans la marque collective la possibilité de passer de l'identification des produits à l'identification de l'espace. L'enjeu pour eux était de faire partager cette vision des MDL en tant qu'espace politique au-delà d'un simple périmètre de gestion des procédures financières. Le comité de suivi et de programmation du programme LEADER (CPS) sera le lieu de cette socialisation. Rappelons que le CPS est l'instance décisionnelle du programme composée d'un ensemble d'acteurs publics et privés « représentatifs » des MDL. Cécile Guyot sourit à peine quand elle explique par exemple qu'ils ont « *rabaché la démarche LEADER* » aux membres du CPS. À propos des offices du tourisme, elle considère que participer au CPS « *leur permet de comprendre la logique, de comprendre pourquoi justement ça s'appelle "notre pays, votre terroir", et quelle est toute la stratégie de développement qu'il y a derrière* ». Ou encore cette remarque concernant le Centre Culturel des MDL (CCML) : « *ça leur permet de comprendre qu'il faut véritablement engager une démarche de structuration, une démarche collective* ». Bref, l'enjeu pour les leaders politiques au sein du CPS était de faire passer l'idée que le chemin du développement des MDL passait par la reconnaissance du « territoire » qui, elle-même, était conditionnée par la multiplication des démarches collectives à cette échelle.

Enfin, l'ouverture de la notion d'identification à celle d'identité a été poussée par une difficulté d'ordre technico-administratif. Hélène Perreau, chargée de mission « Marque collective » au SIMOLY, explique que la « règle 12 » LEADER stipule que les projets financés doivent être situés à l'intérieur du périmètre. Or, une étude de faisabilité de la marque collective a montré que cette initiative est pertinente seulement si elle s'inscrit sur le périmètre du Lyonnais, c'est à dire les monts et les coteaux. Effectivement, la plupart des réseaux d'acteurs concernés sont à cheval sur les deux. Ainsi, alors que la candidature LEADER avait été assez largement motivée par la création de la marque collective, sa mise en oeuvre n'a pas pu être financée à l'exception de l'étude de faisabilité ! En conséquence, le CPS dû faire face à une drôle de crise puisqu'il était dans l'incapacité de dépenser l'argent

²⁸³ Cécile Guyot, animatrice LEADER : « *Le lyonnais, c'est l'association qui a vraiment dit aux élus : y'a quelque chose à faire avec une marque collective. Ils sont eux aussi très très intégrés dans le développement du territoire. Il travaillait beaucoup sur la marque collective, ils font partis du comité de pilotage sur la marque collective. C'est eux qui travaillent sur toute la communication, donc c'est logique* ».

obtenu et se trouvait exposé au risque du dégageant d'office : chaque année, l'argent non dépensé « retourne » à Bruxelles. Il prit la décision d'assouplir au maximum les règles de sélection des projets financés en adoptant une définition lâche de la notion de « produits locaux ». Cela s'est traduit par une attention plus forte aux acteurs touristiques et un renforcement de leur représentation au sein du CPS. Cela fait dire à Annie Poirot, directrice de l'office du tourisme de Saint Martin en Hauts : *« du coup, on est passé quand même de quelque chose de très restreint à quelque chose de très ouvert parce que s'y trouvent maintenant tout le tourisme, le culturel aussi. On s'est ouvert à la culture, chose qui n'était pas non plus au départ et on s'est aperçu, c'est vrai qu'en fin de compte que les agriculteurs, c'est vrai, étaient très demandeurs, mais on n'avait pas suffisamment de consommation de crédits »*.

La présentation du programme LEADER a montré que sa construction et, en particulier, la prise en main politique du dossier se sont traduites par le glissement d'une conception très agricole du projet vers une conception plus large d'identification du territoire. Nous allons maintenant analyser les dimensions stratégiques de ce glissement et montrer les implications politiques qu'elles recouvrent.

b) LEADER : premiers pas vers un positionnement dans le champ de la territorialisation de l'action publique

La communication aux États membres de la commission européenne affectée au programme LEADER la mission de soutenir l'innovation dans les territoires ruraux. L'écho que renvoient les acteurs des MDL est plutôt faible. Pour Annie Poirot²⁸⁴ par exemple, l'innovation *« c'est de créer des choses qui ne se sont encore jamais faites pour le moment dans notre coin. La maison de pays, c'est un exemple parce que c'est vrai qu'il y en avait pas, donc une innovation par rapport au canton »*. Il faut admettre que cette définition relève d'une ambition très mesurée. Marie Grandin relativise pour sa part les exigences de la procédure : *« on a eu l'impression qu'on nous demandait de faire des choses qu'on faisait déjà. (...) On était donc innovant et pas innovant à la fois »*. Elle reconnaît quand même que l'obligation d'avoir au moins 50% d'acteurs privés dans le CPS *« pousse à mettre en réseau »* plus que la procédure régionale (CGD). En somme, le programme LEADER n'est pas considéré comme une procédure originale ni dans sa forme ni dans ses ambitions par les acteurs locaux.

²⁸⁴ Présidente Office du Tourisme de Saint Martin en Hauts

Pourtant, comme nous allons le voir, il est considéré comme un enjeu crucial pour le territoire ! Ce paragraphe va donc tenter de démêler les fils de ce paradoxe.

Pour Jean-Louis Cloye, président du SIMOLY et président du CPS, l'intérêt du programme réside dans le « *label européen* » qu'il représente : « *en clair, si vous être reconnu LEADER+, ça veut dire que vous êtes reconnus comme territoire par la DATAR et au niveau européen. Donc vous êtes un vrai territoire* ». Il en prend pour preuve par exemple, le fait que le Sous-préfet du Rhône mette en avant « *le territoire LEADER + comme un élément important de structuration des territoires* » dans les négociations à propos de l'établissement des SCOT²⁸⁵. Cependant, il faut faire attention à ne pas inverser la chronologie des événements. Cet élément d'appréciation du programme LEADER – le label européen - n'a pas motivé la candidature. Cet intérêt stratégique a été perçu progressivement comme l'avoue Jean-Louis Cloye : « *personne, y compris moi d'ailleurs, n'avait compris l'intérêt de cette reconnaissance européenne* ». Par contre, la préoccupation de la structuration intercommunale était bien présente : LEADER, « *c'est une étape dans la structuration du territoire et (...) on s'est assuré (...) qu'il y ait un vrai portage politique, c'est-à-dire : qu'est-ce qui fait consensus au niveau des élus sur le développement du territoire ? Cela, avant d'aller discuter avec la société civile, de manière à ce qu'il y ait une vraie base politique* ». Ces propos indiquent la volonté des élus de construire une cohésion politique à l'échelle des MDL. Il reste à comprendre pourquoi.

Partons d'un propos dérobé de Cécile Guyot²⁸⁶ à propos du livre *Les Monts du Lyonnais*²⁸⁷ qui vient d'être publié sous l'impulsion du SIMOLY : « *ça va être un outil de dire, voilà, les MDL sont quelque chose, parce que, par exemple, par rapport aux Pays, (...) la Région aimerait bien nous faire un Pays "coteaux + monts". On peut dire, ben non, les Monts (du Lyonnais) ont une identité propre. Y'a aussi un regard politique. Vivre MDL, c'est pas que culturel* ». La « visibilisation » et la mise en scène de l'identité apparaissent donc connectées à l'avenir institutionnel des MDL. Elles sont en particulier dirigées vers l'extérieur à l'endroit des institutions publiques *supra* locales. Cette volonté de montrer, et même de prouver, la cohésion territoriale et politique des MDL s'explique par la crainte de voir le territoire se fragmenter en plusieurs entités, notamment par l'intermédiaire du futur SCOT. Les principaux

²⁸⁵ Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) : instrument visant à planifier l'occupation du sol à l'échelle intercommunale.

²⁸⁶ Animatrice du programme LEADER au SIMOLY

²⁸⁷ HOUSSEL, Jean-Pierre. *Op. cit.* 2005

acteurs locaux considèrent effectivement que cet instrument constitue le moyen le plus efficace pour maîtriser l'urbanisation des MDL liée au desserrement des agglomérations voisines. Ainsi, à bien des égards, l'obtention d'un SCOT sur le périmètre du SIMOLY apparaît localement comme un enjeu fondamental et constitue une ligne de fuite pour les décisions ayant trait aux coopérations intercommunales. La maîtrise collective du foncier n'est pas un thème nouveau dans les MDL. Elle était déjà inscrite au contrat de Pays du canton de Saint Symphorien sur Coise en 1975, qui prévoyait la constitution de réserves foncières. L'objectif était de réguler les prix et la disponibilité des terrains dans l'optique de répondre aux « besoins locaux », que l'installation de populations urbaines mettait « en danger »²⁸⁸. Cette perspective historique montre combien la volonté de réguler les dynamiques extérieures, et en particulier urbaines, est au fondement des solidarités locales.

Un élément important de la logique d'action collective commence à se dessiner : les divers programmes de développement territorial, la montée en puissance de l'intercommunalité, la gestion de la décentralisation et l'action politique locale sont totalement interconnectées. Les choix pour chacune de ces dimensions de l'action publique locale semblent s'effectuer au regard de leurs conséquences sur les autres dimensions. Cécile Guyot illustre cela en évoquant le risque que Chazelles sur Lyon choisisse de s'associer au SCOT de Saint Etienne plutôt que celui des MDL : « *si elle (Chazelles sur Lyon) part dans le SCOT Sud-Loire, peut-être qu'on ne pourra pas faire de SCOT à l'échelle Monts du Lyonnais et qu'on ne pourra peut-être pas avoir de CDRA avec la Région parce qu'il faut une cohérence territoriale. Or, si une commune est ailleurs, ça marchera plus et la Région va dire ; vous n'avez qu'à faire un pays avec les Coteaux du Lyonnais et la Loire. Par conséquent, le canton de Chazelles va dire que ça ne les intéresse pas parce que ce n'est pas de leur côté* ».

En fait, le mouvement de structuration intercommunale est vécu localement comme un facteur de risque important quant à l'explosion institutionnelle du « territoire » qui est soumis « à des forces centrifuges extrêmement importantes » selon les termes de Jean-Louis Cloye²⁸⁹. Pour expliquer ce phénomène, le président du SIMOLY développe un raisonnement subtil à partir de l'analyse des conséquences de la décentralisation. Il distingue deux éléments : l'accroissement des compétences données aux Régions et la montée en puissance de l'intercommunalité. Il considère cette dernière comme « le phénomène majeur depuis

²⁸⁸ SIVOM-du-Canton-de-Saint-Symphorien-sur-Coise. *Pays de Saint-Symphorien-sur-Coise. Contrat de Pays*. Saint-Symphorien-sur-Coise: SIVOM du Canton de Saint-Symphorien-sur-Coise, 1975. p. 50

²⁸⁹ Président du SIMOLY et du CPS LEADER

2001 avec des incitations de l'Etat : le passage en TPU, la collecte d'une part de plus en plus significative de l'impôt local ». Mais il constate également que ce processus est guidé par la notion de pays des lois Pasqua et Voynet : « c'est le re-découpage du territoire national en pays et les politiques contractuelles de l'Etat et des différentes strates (région) se basent dessus ». Cela pose un problème pour les Monts du Lyonnais car « le SYMOLY n'est pas un pays dans le sens de la loi Voynet et l'échelon des Communautés de communes n'atteint pas cette dimension critique ». Par conséquent, si les Communautés de communes portent chacune un projet, « elles seront, à l'évidence, forcées de rejoindre d'autres territoires ». In fine, c'est la prise en charge publique des enjeux politiques locaux qui est menacée selon Jean-Louis Cloye : « si on laisse les choses aller, on va vers un partage. Or, on n'arrivera pas à résoudre ces enjeux (urbanisation, développement agricole, maintien de l'activité économique, etc.), qui sont des enjeux communs, si on est rattaché à des entités qui sont plus grandes et qui coupent le territoire ».

Il faut insister sur la relation de nécessité qui, aux yeux des acteurs locaux, unit l'existence de structures institutionnelles à l'échelle du SIMOLY et le traitement des enjeux politiques locaux. Ce lien de causalité est structurant dans les stratégies territoriales des MDL. Nous allons tenter de mettre à jour ce schéma de causalité en reprenant avec précision les propos de Jean-Louis Cloye qui est sans doute celui qui a le plus « théorisé » ce sentiment diffus. En somme, les élus redoutent le chevauchement du périmètre du SIMOLY par d'autres espaces institutionnels car cela présente deux types de risque :

- d'abord, il y a « l'attraction vers la périphérie de la dynamique socio-économique ». Autrement dit, la « centrifugation » est ici envisagée comme un déplacement de la spatialité des réseaux d'acteurs. L'institution d'espaces de coopération non fidèles au SIMOLY apparaît comme un mouvement qui « pourrait dissoudre le territoire et le mettre dans des problématiques différentes ». Jean-Louis Cloye et Jean-Paul Seux citent tous les deux les exemples de l'ANPE et des missions locales qui « séparent » les MDL en trois. En creux, cela signifie que les élus considèrent que les démarches de développement territorial ont une influence sur les réseaux d'acteurs en jouant sur la spatialité des solidarités,
- ensuite, les élus raisonnent en termes de rapports de force politiques : « les MDL, c'est pas une île et, forcément, ils sont largement sous l'influence des territoires environnants. Mais à mon avis, une grosse différence entre, avoir des solutions communes sur le territoire qui

soient réfléchies en articulation avec les territoires environnants, et fractionner le territoire en 3 entités qui vont rejoindre des entités beaucoup plus grosses dans lesquelles ils vont disparaître complètement, un des éléments quand même, c'est qu'on est peu nombreux sur le territoire, 34 000, 37 000, si j'imagine que Chazelles rejoint le SCOT sud Loire, c'est 500 000 habitants ! Si Saint Laurent rejoint Tarares, on se retrouve avec des choses de même dimension. Et nous si on partait avec le sud Lyonnais, on se retrouve fondu dans un ensemble de 120000 habitants. Donc si on veut garder les caractéristiques de nos territoires et être en capacité de les défendre, il faut une certaine unité ». Ce raisonnement sous-entend que le rapport de force politique est nivelé par l'institution d'espaces communs (avec la périphérie) alors qu'il est sauvegardé avec des espaces distincts (centre/périphérie).

Ces deux aspects convergent vers l'idée que ce qui est en jeu dans la construction de la géographie institutionnelle, c'est la maîtrise de l'agenda politique local. Ils relèvent en effet de deux aspects centraux du travail politique : la construction de la légitimité de l'action (maintien des réseaux d'acteurs constitutifs des enjeux politiques) et l'exercice du pouvoir (être en capacité de défendre les enjeux sur lesquels s'engage le personnel politique).

À l'évidence, la géographie institutionnelle n'est pas pensée au prisme de l'efficacité technique, au sens où seraient privilégiées les coopérations économiques, les complémentarités de ressources, etc. L'efficacité en question est d'ordre politique. La perspective est de sauvegarder la continuité temporelle des enjeux politiques locaux. La matrice cognitive utilisée par les élus n'est donc pas celle de l'opposition atouts / contraintes qui est en général mise en avant dans les démarches de projet de territoire. La matrice structurante est une vision stratégique intérieur / extérieur, et même centre / périphérie pourrait-on dire. Son point de mire consiste à trouver une géographie institutionnelle qui fasse peser le moins d'incertitudes possibles sur les agendas politiques locaux. D'ailleurs, les trois CC ont déjà fait l'expérience de ce que représente cette incertitude. Lors de la première version des CGD à la fin des années 90, les trois cantons avaient proposé une candidature commune. Mais le Conseil régional avait considéré ce périmètre trop restreint et avait demandé à ce que le canton de Saint Galmier (Loire) soit associé, d'autant plus qu'il n'était engagé dans aucun autre CGD. La coopération fut très difficile et empreinte de nombreux conflits. Le programme perdurait malgré tout grâce à un élu de Saint Galmier qui apaisait les tensions entre le maire de cette ville et René Trégouët. Mais cet élu décéda au cours du programme qui n'y résista pas, et fut abandonné avant la fin. Finalement, en 2000, les trois

cantons ont obtenu un CGD mais « avec au moins 3 ou 4 ans de retard sur les autres territoires » se plaint Marie Grandin qui se révolte : « On ne peut pas forcer les gens à bosser ensemble ! Alors peut-être qu'ils (le conseil régional) ont envie d'avoir des maillages cohérents, des territoires à peu près de la même taille, etc., mais c'est pas toujours facile ». En définitive, cet épisode historique illustre le fait que la construction des territoires de projet est l'expression d'un compromis entre les équilibres politiques locaux et les intentions des autorités *supra* locales en matière de structuration territoriale ou, plus exactement, la représentation que se font les acteurs locaux de ces dernières en cherchant à les anticiper.

Évoquer l'idée de compromis signifie que la matrice intérieur / extérieur n'est pas sans incidence sur les équilibres locaux. Plus exactement, ces derniers sont tiraillés entre l'augmentation de l'intégration politique que « nécessite » l'unicité face à l'extérieur et la tendance à la dissolution des coordinations face aux enjeux politiques micro-locaux. Concrètement, cela s'exprime par le fait que la perspective d'une politique d'aménagement et de développement du territoire complètement intégrée paraît encore lointaine. Jean-Paul Seux reconnaît par exemple que l'idée d'une zone d'activité économique intercommunautaire, c'est-à-dire où les trois CC investissent indistinctement, est « difficile ». « La TPU, qui va la recevoir, comment elle sera distribuée ? » s'interroge-t-il. Toutefois, face au risque de ne pas être éligible dans le cadre des politiques territoriales et, donc, de non-reconnaissance de leur territoire, les élus locaux concèdent à davantage de coordination interne. Par exemple, au moment du CGD, les élus du SIMOLY « avaient divisé l'enveloppe en 3 », autrement dit une pour chaque CC. Marie Grandin explique que le Conseil régional « a dit (aux élus) ; vous faites plus ça ». Et effectivement, elle constate que le programme LEADER est plus cohérent et que la dimension collective à l'échelle du SIMOLY est plus présente.

Enfin, l'idée de matrice intérieur / extérieur mérite une autre précision qui est sous-entendue par l'idée de compromis : « l'extérieur » ne constitue pas un pôle stable dont la stratégie serait clairement lisible. Bien au contraire, il rassemble une multitude d'acteurs aux stratégies diverses et parfois contradictoires. Les acteurs locaux intègrent également cette donnée dans leur manière de penser la géographie institutionnelle. Jean-Paul Seux constate ainsi que le Préfet de la Loire a été « le premier qui a coupé en deux » la CC du Forez en Lyonnais en acceptant la demande de Chazelles de rejoindre le SCOT Sud-loire alors que le périmètre du SIMOLY s'affirme de plus en plus. « Le Préfet n'imaginait des regroupements de CC qu'à l'intérieur de son département » poursuit-il. Pour sa part, Hélène Perreau chargée de la création de la marque collective s'étonne « des concurrences entre les différents services » du

conseil régional aboutissant à des difficultés d'articulation entre les CDRA émanant du service des politiques territoriales et les PSADER issus de la direction de l'agriculture. Elle conclut : « *les territoires se trouvent à devoir gérer la structuration de toutes les initiatives. C'est pas simple.* »

Ce paragraphe a mis au jour un élément structurant pour la compréhension du travail politique relatif à la construction des territoires de projet : la matrice intérieur / extérieur (ou centre / périphérie) est structurante dans la manière dont les principaux élus des MDL pensent la géographie intercommunale. Par ailleurs, les choix en la matière donne lieu à un compromis entre les équilibres politiques territoriaux et les stratégies *supra* locales de structuration territoriale telles qu'elles sont anticipées par les acteurs locaux. Nous allons dans le paragraphe suivant chercher à comprendre les implications locales de ce compromis. En effet, l'inquiétude de Jean-Louis Cloye - « *si on n'arrive pas à faire l'unité sur le territoire du SYMOLY, je me fais beaucoup de soucis sur l'évolution des Monts du Lyonnais* » - introduit l'idée que ce compromis n'est qu'une simple question d'affichage vis-à-vis du Conseil régional ou de l'État. Il semble au contraire que sa construction implique des arbitrages territoriaux difficiles.

c) L'agriculture au cœur du référentiel global / territorial

Les *méta* perspectives qui se construisent au niveau du SIMOLY et qui permettent de faire fonctionner la matrice intérieur / extérieur ne se font pas *ex nihilo*, c'est-à-dire de manière déconnectée avec les dynamiques locales. Elles possèdent leur pendant *infra* territorial fait d'arbitrages, de rapports de forces, d'opportunisme, de stratégies individuelles et collectives, bref, de politique. Nous allons analyser maintenant l'articulation entre LEADER et les équilibres locaux en cherchant à décrire la complexité de la genèse « interne » de ce programme.

Tout d'abord, il est utile de rappeler le paysage stratégique du programme. D'une part, le fil conducteur de la vie politique locale est l'urbanisation croissante des MDL et, donc, la gestion des dynamiques territoriales inhérentes au développement des agglomérations voisines. D'autre part, LEADER est envisagé par les élus comme un programme pour « le territoire », qui doit « *toucher tous les secteurs de la vie des Monts du Lyonnais* » selon les termes du président du SIMOLY.

Il a vocation à dépasser une simple approche agricole sectorielle. Dans ce contexte, l'enjeu analytique est double :

- comprendre comment l'ambition locale est passée d'une stratégie économique agricole à une approche globale du développement du territoire,
- comprendre comment le sentiment collectif de « menace » vis-à-vis de la périurbanisation s'est traduit progressivement en un programme d'action commun.

Partons du cœur initial du programme, l'agriculture, dont on sait qu'elle occupe une place centrale dans le programme, afin d'observer comment LEADER s'est progressivement élargi à la notion de territoire. En fait, la place de l'agriculture fait débat et le rôle prégnant du monde agricole ne semble pas aller de soi. Par exemple, une animatrice de la CC de Chamousset en Lyonnais, qui a beaucoup investi depuis 20 ans dans le développement des nouvelles technologies, explique de manière un peu revancharde « *ça fait, même en interne, prendre conscience aux gens du territoire que le canton ce n'est pas que de l'agriculture ; qu'il y a aussi des entreprises et pas que des petits artisans* », à propos du soutien financier LEADER pour la participation à un salon d'entreprises. Elle ajoute : « *La valorisation des produits locaux... je sais pas si tout le monde est complètement derrière ?* ».

Il faut remarquer que le débat en question ne renvoie pas strictement à une concurrence entre secteurs d'activité ou entre CC : il se situe surtout au niveau de la production d'une vision « du territoire » devant permettre à chacun des acteurs et des intérêts en présence de trouver une place.

Cet horizon politique a poussé par exemple le CDML à rédiger un « projet de territoire » traduisant « la vision du monde agricole du territoire des Monts du Lyonnais »²⁹⁰. Autrement dit, les agriculteurs ont compris qu'il ne s'agit plus seulement de jouer des coudes pour obtenir la part la plus importante possible des subsides publics. Il leur faut les justifier au prisme de leur rôle dans la « vie du territoire ». L'approche territoriale oblige donc les agriculteurs à défendre leur vision du territoire. Ainsi peut-on lire dans le projet de territoire rédigé par le CDML qu'il faut « dépasser l'agriculture au sens propre du terme. L'agriculture y est force de proposition pour une certaine vision du territoire dans son intégralité. Elle prend certes en compte ses propres intérêts, mais sait aussi les dépasser dans une vision

²⁹⁰ CDML. *Projet de territoire pour les agriculteurs des Monts du Lyonnais*. Symphorien-sur-Coise: CDML, 2006. 8 p.

responsable »²⁹¹. Cette démarche s'inscrit en particulier dans l'horizon du futur SCOT : « si cet outil de planification se dessine, la réflexion à mener devra définir des grandes fonctions, des grandes vocations du territoire (...). L'objet sera donc de définir un projet en concertation avec l'ensemble des groupes d'influence du territoire. (...) L'agriculture, en s'exprimant de cette manière, entend justifier sa voix au chapitre au sein des instances publiques de décision et de régulation »²⁹². En fin de compte, cette recherche d'une définition territoriale de l'agriculture « doit permettre aux agriculteurs de rester maîtres de leur avenir »²⁹³.

Ce travail politique du monde agricole dépasse la seule dimension cognitive. Il consiste également à occuper physiquement le terrain des rapports de force. Premièrement, les agriculteurs cherchent à conserver leur présence dans les conseils municipaux où ils sont de moins en moins nombreux. Surtout, ils ont de moins en moins « *l'oreille des maires* » explique Daniel Fol, le président du CDML. Ils sont effectivement confrontés aux effets indirects de l'évolution de la structure sociale des MDL liée à la transformation de l'économie et à l'arrivée des populations urbaines qui les rendent minoritaires sur les plans numérique et politique. Cette tendance est renforcée par le fait que de moins en moins d'élus sont issus du milieu agricole de l'avis de Florent Pobel²⁹⁴. Deuxièmement, les agriculteurs cherchent à être présents dans les nouvelles instances de concertation territoriale avec, au premier chef, le CLD mis en place dans le cadre du CDRA. Pour Daniel Fol, le CLD est désormais un passage obligé s'il « *espère avoir des financements pour l'agriculture* ». Mais la bataille est de plus en plus rude au fur et à mesure qu'augmente le nombre d'intérêts représentés dans ces instances. Ce constat est partagé par d'autres acteurs jusqu'ici centraux dans la vie politique locale comme la fédération OSER dont le président reconnaît que « *c'est pas du tout les mêmes personnes que dans LEADER, (...) ça a été ouvert à toutes les associations et toutes les entreprises. Donc on perd un peu notre place, ça change notre situation vis-à-vis du SIMOLY* ».

En définitive, les agriculteurs à travers le CDML ou les commerçants à travers la fédération OSER jouent une partition politique complexe prise en étau entre deux phénomènes : d'une part, la transformation de la structure sociale des MDL qui conduit au renforcement de nouveaux intérêts collectifs (nouveaux habitants, tourisme, etc.) et, d'autre part, la montée en

²⁹¹ *ibid.* p. 1

²⁹² *ibid.*

²⁹³ *ibid.* p. 8

²⁹⁴ Technicien au CDML

puissance de l'approche territoriale suscitée par les politiques *supra* locales qui ouvre les cercles de la négociation politique bien au-delà des cercles traditionnels. Enfin, il faut remarquer l'originalité des réponses de certains acteurs en perte de pouvoir. Par exemple, les agriculteurs tentent d'augmenter leur pouvoir d'influence en augmentant leur maîtrise des instruments du développement territorial par la formation. Daniel Fol explique ainsi que le CDML « *a fait des formations sur les PLU pour que les agriculteurs se tiennent au courant et qu'ils défendent leurs positions* ». Le rôle de LEADER dans cette évolution plus générale de la configuration politique locale a été crucial. Pour Florent Pobel, animateur au CDML, LEADER a généré « *plus de relations "bilatérales" et tout ce monde discute ensemble pour gérer ce territoire* ». Ce programme fut le premier pas vers la question désormais centrale du monde agricole : « *comment on est plus agriculteur-citoyen au milieu des autres, qu'agriculteur-producteur bête et méchant ? (...) En associant tout le monde, on se retrouve nous à chercher qu'elle place on a ici* ».

Cependant, il serait erroné de présenter la situation seulement sous l'angle de la perte de pouvoir des agriculteurs car, comme nous allons le montrer, l'agriculture est clairement une charnière de la construction de la territorialité politique, qui permet l'articulation des principaux enjeux *infra* locaux. En ce sens, elle joue un rôle pivot et se trouve au centre de l'échiquier politique. En effet, la présentation du programme a montré que le principal enjeu local était la limitation de l'urbanisation. L'objectif est de converser la vocation productive du territoire et la stratégie consiste à soutenir les actions permettant l'identification des MDL. Dans cette présentation, il est donc sous-entendu que l'urbanisation menace les fonctions productives du territoire. Pourtant, *a priori*, il n'y a pas de raison pour que l'arrivée de nouvelles populations remettent en cause l'économie locale. Peut-être même au contraire pourrait-on suggérer ? Mais le fait est que la relation de causalité entre « l'idée de territoire de production » et la volonté de « limiter l'urbanisation » est prégnante chez les acteurs locaux. Il nous reste donc à comprendre comment cette « théorie de l'action » s'est construite. Cela va nous entraîner au cœur de la dimension cognitive du travail politique dont l'art consiste justement à faire exister et à rendre structurantes ces formes de causalité en s'appuyant notamment, dans le cas particulier des MDL, sur le rôle charnière de l'agriculture.

Tout d'abord, il faut apporter une nuance importante à l'idée que l'urbanisation est le premier des maux des agriculteurs. L'incompatibilité entre l'agriculture et la périurbanisation est en général placée au centre des débats : morcellement, disponibilité foncière, augmentation du prix des terrains, menace pour la reprise des exploitations, etc. Ces problèmes sont bien réels,

mais ils sont secondaires par rapport à la pérennisation économique des exploitations dont le principal facteur de déstabilisation est la réforme de la PAC comme l'indique les propos de Florent Pobel²⁹⁵ : « *Tous nous disent, (...) si ça rentre à la fin du mois, on est capable de supporter (l'urbanisation). Si on roule sur l'or, la périurbanisation, on fera avec. Mais si on n'arrive pas à faire survivre nos structures, la périurbanisation c'est encore quelque chose qui rajoute des contraintes* ». Les agriculteurs font assez clairement la distinction entre l'activité économique et les questions d'aménagement de l'espace. L'alchimie du programme LEADER sera justement de tisser un lien direct entre les deux. Cela passe en particulier par le recours à la notion d'identification territoriale centrale dans le projet de marque collective qui suggère que la valeur commerciale des produits résulte pour partie de l'image du territoire qu'il faut donc préserver²⁹⁶...

L'enchevêtrement entre économie et aménagement de l'espace entraîne d'ailleurs, des tensions à l'intérieur de la sphère agricole car la stratégie de l'identification territoriale survalorise le rôle des petites productions dans le territoire comme le reconnaît Paul Ronzon, président de la marque collective : « *si on voulait qu'il y ait vraiment un cahier des charges spécifique, avec une notion de terroir même, on n'aura jamais les volumes (de produits agricoles). (...) On satisfera 10 ou 15 producteurs des MDL et c'est pas suffisant* ». Par ailleurs, l'opportunité et la nature de la stratégie d'identification territoriale ont suscité de nombreux débats. Le président du CDML remarque avec scepticisme que tous les territoires « *s'y mettent, alors après, quelle place ?* ». L'interrogation est légitime puisque ce modèle agricole fonctionne en partie sur la notion de rareté. Puis, une fois admise l'opportunité de la stratégie, se pose l'épineuse question de la définition de la notion d'identification ; qu'est-ce qu'un produit des MDL ? « *On butte sur des conceptions différentes de l'agriculture* » constate Paul Ronzon²⁹⁷. La controverse réside dans la part du savoir-faire, de la démarche qualité ou encore de l'influence pédologique nécessaires au label « produits des MDL ». Par exemple, le fait que l'Interpro fruits rouges est acceptée des productions de fraises hors-sol sous l'appellation « Fraises des MDL » pour augmenter les volumes de commercialisation afin de percer le marché a déclenché une vive polémique en interne. Le débat oscille donc

²⁹⁵ Animateur CDML

²⁹⁶ On peut lire par exemple dans le projet de territoire rédigé par le CDML : « Il faut savoir parler de l'identité du territoire « Monts du Lyonnais ». Les gens qui habitent cette région savent qu'il existe une identité commune et aime la revendiquer. Savoir mieux extérioriser cette richesse est un atout identitaire. Elle est notamment source de valeur ajoutée pour les fruits de ce territoire que sont les productions agricoles ». CDML. *Op. cit.* 2006. p. 8

²⁹⁷ Président de la marque collective

entre l'idée de terroir et l'idée d'une simple spécification de provenance. Pour Florent Pobel²⁹⁸, « *le risque* » est de se diriger « *vers une valorisation du périmètre (du type) "nos produits viennent de là"* ».

L'évolution du modèle économique agricole ne se fait pas sans heurt comme cela vient d'être montré. Plus encore, le repositionnement sur la stratégie de l'identification territoriale soutenue au niveau du SIMOLY entraîne des risques non négligeables de fragmentation du monde agricole alors que les réseaux de solidarités sur les MDL ont depuis presque un siècle toujours été forts comme l'a mis en évidence la partie précédente. L'unité a depuis toujours été recherchée. Le risque de fragmentation est de deux ordres :

- d'abord, il peut se produire une bipolarisation des modèles économiques des exploitations agricoles : « *une partie qui va se spécialiser dans la production de masse et une autre partie qui va se diversifier dans les circuits courts* » selon Daniel Fol²⁹⁹,
- ensuite, un affaiblissement des réseaux de solidarité des MDL au profit des réseaux à cheval sur les monts et les coteaux. Ce point est actuellement très sensible dans le monde agricole tant les enquêtes réalisées rassemblent des propos contradictoires. Paul Ronzon rappelle que « *ça c'est toujours monté ensemble* » entre monts et coteaux pour justifier les solidarités naissantes, alors que Florent Pobel constate au contraire le discours de certains agriculteurs, notamment parmi les jeunes : « *les MDL, on est les meilleurs, on n'a pas besoin des autres, on va se débrouiller, on a toujours fait ça, je vois pas pourquoi ça changera* ».

La mise en tension des solidarités agricoles est donc bien réelle ce qui oblige les différents acteurs agricoles à un travail politique de reconstruction de leur communauté en articulant les différentes conceptions qui s'expriment. Mais un faisceau d'indices conduit à penser que la fragmentation n'aura pas lieu car le CDML et le SIMOLY possèdent des intérêts croisés et unissent leurs efforts pour maintenir les solidarités agricoles à l'échelle des MDL. Les agriculteurs, comme les élus du SIMOLY, sont favorables à « *un SCOT uniforme sur les MDL* ». Un SCOT commun avec les coteaux serait selon eux synonyme de « *cité dortoir, plus d'activités économiques. On sera le poumon vert, la promenade des gens* », s'échauffe Daniel Fol qui estime que les MDL seront alors « *en minorité* », « *obligés d'accepter* », au cours des négociations avec les coteaux. Cette crainte est confirmée par Florent Pobel qui constate que

²⁹⁸ Animateur CDML

²⁹⁹ Président CDML

les agriculteurs ne « *croient pas du tout* » qu'un SCOT monts et coteaux puisse permettre de conserver des dynamiques propres aux MDL. Pour eux, « *c'est le début de la fin* » si l'on touche « *à cette entité (les MDL) par un quelconque périmètre non pertinent par rapport à ce massif* ». La volonté commune du CDML et du SIMOLY d'obtenir un SCOT à l'échelle des MDL renforce finalement la relation de causalité entre la maîtrise de l'urbanisation et le maintien de la fonction production du territoire que les principaux élus cherchent à installer dans les débats locaux.

Les différents éléments exposés montrent et expliquent le fait que le SIMOLY s'appuie largement sur l'agriculture pour l'élaboration et la défense de son projet de territoire. « Le territoire du SIMOLY... agricole par nature » affirme même son site Internet³⁰⁰. Mais les élus sont confrontés aux limites de cette proposition sur deux plans :

- faire de l'identification territoriale un argument commercial peut se retourner comme un boomerang : l'intérêt commercial conduit à privilégier le territoire le plus vendeur. Ainsi, certains agriculteurs doutent que les MDL soient vraiment pertinents pour percer les marchés régionaux et nationaux tandis que les élus disent « *nous, ce qui nous inquiète, c'est la valorisation des MDL, de les différencier, de le rendre visible, d'avoir une image de ce territoire-là* »³⁰¹. Bref, la réussite de l'entreprise territoriale du SIMOLY dépend de sa capacité à trouver le bon compromis politique entre la rationalité économique et la rationalité politique,
- l'accent mis sur la ruralité des MDL laisse peu de place au fait urbain et, par conséquent, n'intègre pas les spécificités de Chazelles sur Lyon qui, avec plus de 5 000 habitants, représente la plus grosse ville. « *On est une petite ville, on n'est pas vraiment une commune rurale et, forcément, on ne peut pas avoir la même vision des choses politiques du territoire* » introduit sa mairesse Danièle Lacroix. Cette commune a fait le choix d'entrer dans le SCOT Sud-Loire en association avec l'agglomération stéphanoise. Or, cela remet en cause la possibilité pour le reste des MDL d'établir ensemble un SCOT. Cette décision est sans doute la plus importante que les MDL aient connu ces dernières années. Elle fut motivée par deux arguments. En premier lieu, Chazelles sur Lyon estime supporter les coûts de la centralité de son canton. « *À la MJC, y'a 800 adhérents et que 400 de Chazelles et on paye pour les 800* » explique par exemple Danièle Lacroix. Or,

³⁰⁰ http://www.monts-du-lyonnais.fr/rubrique.php3?id_rubrique=98

³⁰¹ Florent Pobel, animateur CDML

cette dernière ne voit pas d'argument dans le projet de territoire défendu par le SIMOLY susceptible de contrebalancer ces données. Elle illustre son propos en expliquant que le projet de marque collective ne concerne pas les agriculteurs de Chazelles et quasiment aucun du canton. « *Agriculture oui, mais nous c'est plus agriculture laitière* » rétorque-t-elle. Les solidarités restent donc à construire. Le second argument concerne la logique de la géographie de la coopération intercommunale. Danièle Lacroix défend une rationalité plus technique que politique. Le « *bassin de vie (de Chazelles sur Lyon)* » dépend de la Loire selon elle, ce qui est corroboré par les « *structures administratives* » (Service d'incendie et de sécurité, hôpitaux, maisons pour l'emploi). Alors, son « *rêve* », c'est l'existence « *du territoire SIMOLY où on peut continuer à faire des choses très bien ensemble, mais chacun dans un SCOT* ». « *L'idéal, c'est que chaque CC soit dans un SCOT différent et on se retrouve ensemble pour le lien* ». À ceux qui disent que le poids politique de Chazelles sur Lyon dans le SCOT Sud Loire sera très faible, elle répond que « *si on fait en parti, ils sont obligés de prendre en compte notre territoire. Y'a douze sièges, et on en a un* ». En définitive l'urbain rend bien au SIMOLY l'absence du fait urbain dans la vision du territoire qu'il est en train de construire. Tout n'est pas question de construction cognitive, certes, mais il vrai que peu de perches sont tendues en direction de Chazelles pour poser les fondations de nouvelles solidarités compatibles avec le renforcement de la cohérence territoriale que recherche le SIMOLY.

Ce paragraphe montre finalement comment les élus utilisent l'agriculture pour tenter de construire une image du territoire qui permette l'articulation des principaux groupes d'intérêts locaux. Le programme LEADER a largement initié ce travail cognitif qui cherche à présenter le SIMOLY comme l'échelle optimale d'articulation entre le développement économique et l'aménagement de l'espace. Toutefois, cette construction collective est fragile. Elle peine à donner un horizon satisfaisant à l'ensemble des acteurs concernés comme l'illustrent les exemples de la commune de Chazelles sur Lyon et des débats internes au monde agricole. La dimension cognitive n'a de sens et, surtout, elle n'a d'effet politique que si elle s'accompagne des alliances nécessaires. C'est le champ que nous allons maintenant aborder.

d) La géographie stratégique des alliances politiques

Sur quoi repose cette représentation des MDL comme territoire rural de production ? Plus exactement, qui se reconnaît ou accepte de se reconnaître dans cette image et pourquoi ? C'est ce que nous allons tenter de comprendre ici.

La position des maires est notre point de départ. De ce point de vue, la « dissidence » Chazelloise permet de pointer en creux le fait que les intérêts portés par le SIMOLY ont peu de résonance au niveau communal. Ceux-là sont même contraignants à certains égards. En effet, en premier lieu, la définition de la ligne politique en matière d'accueil de nouvelles populations et d'urbanisme, met en tension les communes et le SIMOLY. Constatant l'amaigrissement des dotations de l'État et le passage en TPU³⁰² au niveau des CC, la mairesse de Chazelles sur Lyon rappelle que « *les communes ont besoin d'avoir des habitants, c'est ce qui les fait vivre (financièrement)* ». On comprend alors que le combat contre la périurbanisation soit essentiellement porté au niveau des CC et du SIMOLY. Même si aucune décision n'est prise sans le consentement des maires, la hiérarchie des intérêts n'est pas identique entre les communes, les CC et le SIMOLY. L'exemple de Chazelles qui a choisi de se désolidariser est intéressant car il montre que lorsque les communes possèdent un poids politique suffisant (nombre d'habitants, ressources financières, etc.), elles ne se rangent pas nécessairement sous la perspective politique du SIMOLY dont le frein à l'urbanisation est le principal ressort. Le consentement des communes n'est donc pas totalement volontaire ; il est pour une bonne part contraint par l'injonction à la structuration intercommunale.

Si l'on analyse maintenant les raisons pour lesquelles l'agriculture, le tourisme et la fédération OSER s'accordent avec le SIMOLY, on s'aperçoit qu'ils ont tous intérêts à la limitation de l'urbanisme sur les MDL. D'abord, ils se retrouvent dans un certain scepticisme quant à la volonté des maires de limiter l'accueil de nouvelles populations. Ils prennent pour preuve la rapidité croissante avec laquelle émergent, selon eux, de nouveaux lotissements. Ensuite, ils possèdent chacun une bonne raison de souhaiter que l'autorité du SIMOLY se renforce :

- la partie précédente a largement évoqué l'agriculture et montré que les agriculteurs estiment qu'un SCOT à l'échelle du SIMOLY constitue la meilleure solution pour la protection du foncier agricole. Au-delà de cette échelle, ils estiment qu'ils devront se plier

³⁰² Taxe professionnelle unique : la taxe professionnelle est prélevée directement par la CC qui fixe un taux unique sur tout le territoire.

aux exigences de la ville et en deçà leur confiance dans la volonté des communes et des CC est moyenne,

- l'intérêt des acteurs touristiques est lui aussi évident. La valeur des MDL pour ce secteur d'activité dépend de la conservation d'un paysage rural et jardiné. Comme le dit Annie Poirot³⁰³, il faut que « *nos MDL gardent leur attrait (...) touristique, leur attrait "poumon vert" de Lyon et de Saint Etienne. Et ben faut pas qu'il y ait trop ni d'industries, ni d'habitations, ni de circulation sur les routes, ni tout ça quoi. Tout ce que peut engendrer une venue massive de personnes venant de l'extérieur quoi* »,
- l'intérêt des commerçants est moins évident. La présentation de la fédération OSER plus haut dans le texte a montré que ce collectif s'est constitué autour de la menace de « l'évasion commerciale » à la faveur de l'identité territoriale des MDL et sous l'impulsion des élus. Pour autant, le contenu territorial de l'action est assez fragile et l'intérêt de leur fédération n'est pas complètement acquis. Mais, il semble désormais qu'un autre phénomène vienne conforter leur intérêt pour le SIMOLY : « l'invasion fiscale ». Il s'agit de l'implantation de moyennes et de grandes surfaces dans les MDL qui cherchent à profiter de la croissance démographique. Alors, il apparaît aux membres d'OSER que le SIMOLY est l'échelle la plus adéquate pour lutter contre cette nouvelle forme de concurrence. Plus exactement, à leur sens, il est nécessaire que la politique économique soit conduite par le SIMOLY afin d'éviter la concurrence entre communes ou entre CC dans l'implantation des grandes surfaces et le bénéfice des subsides de toutes sortes que cela représente. Hervé Boinon, Président de la fédération OSER, considère ainsi que « *les communes gardent trop de prérogatives, les maires ne sont pas mûres, ils n'ont pas envie de laisser la compétence économique et par conséquent, l'emplacement des zones artisanales est incohérent* ». Avec l'augmentation généralisée des surfaces autorisées dans les MDL au cours des années 2005 et 2006, Hervé Boinon se dit « *un peu énervé et vexé* » car il y a selon lui « *une non volonté des élus* », privilégiant l'opinion de « *tout un chacun* », de réfléchir le développement commercial à l'échelle des MDL. Tout cela l'amène à porter un jugement *a posteriori* sévère sur le programme LEADER. « *Avec OSER, on s'est donné bonne conscience* » lance-t-il ! Il pense qu'avec LEADER « *y'avait une obligation de venir chercher (OSER)* ». La réglementation européenne oblige effectivement que le CPS soit composé d'au moins 50% d'acteurs privés. Mais la place privilégiée que les élus ont accordée à OSER s'explique surtout par le fait que leurs

³⁰³ Présidente Office du tourisme de Saint Martin en Hauts.

initiatives, en particulier la carte de fidélité, donnent du corps et de l'épaisseur au « territoire » des MDL. En effet, les secteurs du commerce et de l'artisanat n'ont pas tous été sollicités à part égale dans le programme LEADER. Par exemple, les acteurs du bâtiment s'interrogent sur leur place dans ce programme. « *Je ne vois pas l'avantage de LEADER pour l'artisanat du bâtiment* » se résigne Mr Lachanat, délégué de la Commission économique de la Chambre des Métiers de Lyon et membre du CPS. D'une part, il n'existe pas de savoir-faire commun au MDL qui permettrait de fédérer les artisans de ce secteur et, d'autre part, il estime que le programme « *est presque fait plus pour l'agriculture, pour les élus, pour faire connaître leurs communes et le lyonnais en définitive. (...) En gros, LEADER est fait pour valoriser une image, un territoire* ».

L'analyse des alliances stratégiques qui se nouent à la faveur du programme LEADER offre un angle de vue différent et complémentaire de l'analyse cognitive. Ce qui est prégnant dans les alliances recherchées par les élus est la correspondance dans l'expression spatiale des intérêts. Les élus « tendent l'oreille » essentiellement quand les intérêts économiques et les intérêts politiques trouvent une géographie commune. Ainsi, le programme LEADER illustre clairement l'équilibre fragile entre la dimension cognitive et la dimension stratégique du travail politique. « L'optimum territorial » du SIMOLY que cherchent à démontrer les élus en mobilisant l'identité territoriale, la menace commune de l'urbanisation ou encore la valeur touristique, se nourrit effectivement d'intérêts présents sur le territoire, mais ceux-ci se reconnaissent plus ou moins bien dans l'échelle du SIMOLY, au vue de l'idée récurrente d'un périmètre servant surtout l'intérêt des élus. L'art politique consiste justement à articuler la dimension cognitive - l'idée que le SIMOLY est la « bonne » échelle de gouvernance – et la dimension stratégique – les intérêts des différents acteurs. Le travail politique peut alors se définir comme l'énoncé d'un grand récit géographique qui vise à articuler et à faire converger les multiples spatialités stratégiques présentes dans le système d'acteurs. Cette « synthèse spatiale » est à la fois réelle – l'espace des MDL est effectivement mise en avant par certains acteurs – et discursive – il ne s'agit jamais du périmètre exact du SIMOLY –. Elle incarne un équilibre en permanente construction. D'ailleurs, nous allons approfondir cette tension en s'intéressant à la géographie des pratiques.

e) Les pratiques de développement territorial et leur rapport ambigu au périmètre

Nous voulons concentrer l'analyse des pratiques de développement en étudiant le sens et l'intérêt des diverses spatialités mobilisées par les acteurs. Par ailleurs, nous chercherons pour chacune à définir la relation qu'elle entretient avec le périmètre du SIMOLY.

La marque collective constitue en la matière un riche terrain d'étude, d'abord parce que la référence aux MDL cache pour l'essentiel une action à l'échelle du lyonnais associant les monts et les coteaux. Hélène Perreau, chargée de mission pour le développement de la marque au SIMOLY, présente le projet de la manière suivante : « *on met à disposition un outil d'identification, c'est-à-dire, la possibilité de dire, en respectant certains engagements, "je suis des MDL"* ». Elle argumente à partir du constat « *qu'on a l'impression qu'il y a un vide sur la carte (entre) le Beaujolais, le Pilat et le Forez* », car « *les MDL* » ne possèdent pas de « *notoriété* ». En fait, précise-t-elle, « *les MDL, c'est les monts et les coteaux. Nous, on fait la distinction géographique mais c'est pas dans les esprits* ». Drôle d'ambiguïté donc entre MDL et Lyonnais, surtout au regard des débats qui ont lieu au même moment sur la structuration du territoire et l'opportunité d'un SCOT sur le périmètre du SIMOLY.

L'histoire de cette marque nous renseigne sur la présence de cette ambiguïté lourde de sens. Paul Ronzon, président de l'association de la marque collective, explique « *qu'au départ, il y a plus de 10 ans, y'avait un appel du pied de l'association touristique "le Lyonnais"* » qui s'établit sur les monts et les coteaux. Puis le CDML et le SIMOLY sont devenus également des porteurs actifs. « *On a tout le temps eu à l'esprit de l'élargir avec les coteaux* » poursuit-il. Cela méritait sans doute d'être précisée car le SIMOLY a tenté de lancer l'initiative en la réduisant à son propre périmètre. Déjà, ce dernier a financé un poste à temps plein sur ce projet car « *ça a pris tellement d'ampleur parce qu'on touche l'agriculture, l'artisanat, les commerçants, et ça se détachait un peu du tourisme* » justifie Hélène Perreau. Mais l'idée a fait long feu. Une étude de juin 2004 réalisée par Blezat Consulting a définitivement scellé les espoirs du SIMOLY qui dû se résigner à développer le projet à l'échelle du Lyonnais. Hélène Perreau conclut que « *le projet de la marque collective, c'est un bébé de LEADER. Mais ils se sont aperçus dans l'étude de faisabilité que ce n'était pas pertinent de faire ça à l'échelle d'un petit territoire "timbre-poste"* ». Il est évident que le SIMOLY aurait eu tout à gagner à ce que la marque collective s'établisse sur son périmètre. Ce projet vise pour l'essentiel à « *créer des réseaux* » et « *des synergies* » pour que les touristes aient une offre complète de produits et de prestations, que les producteurs puissent bâtir des ateliers de transformation et

ouvrir des points de vente, etc. Cette perspective était alléchante pour le SIMOLY qui cherche à démontrer la « réalité de son territoire » aux autorités régionales et nationales. Mais pour Paul Ronzon, il n’y a pas de doute : « *il faut être plus vaste (que le SIMOLY) parce que c’est quand même petit 3 cantons* ». Sous-entendu, l’efficacité économique de la marque dépend de la superficie du territoire, et il faut une « grande » taille pour percer les « grands » marchés régionaux et nationaux. Cet épisode de l’émergence de la marque collective explique l’ambiguïté qui subsiste dans les discours entre Lyonnais et MDL. Il met aussi en évidence l’enchevêtrement spatial des intérêts car, malgré l’échelle du projet, les élus du SIMOLY continuent à soutenir fortement le projet. Hélène Perreau explique que « *c’est un élément pilier du CDRA* » au sens où « *les projets qui voudront être financés par le CDRA devront plus ou moins avoir un lien avec la marque collective* ». La continuité politique sur ce dossier souligne la vision complexe que les élus portent en matière de structuration des territoires puisque, pour eux, mieux vaut la marque collective du Lyonnais que rien du tout. Il faudrait sur ce point approfondir les enquêtes.

En dernier lieu, la conclusion aux hésitations géographiques de la marque collective est assez paradoxale puisqu’en dehors de l’étude de faisabilité, elle n’a pas été financée par LEADER. En effet, la « règle 12 » du règlement européen stipule que les projets éligibles aux fonds LEADER doivent avoir lieu à l’intérieur du territoire de projet. Autrement dit, comme la marque concerne les monts et les coteaux, elle n’est pas finançable ! Le blocage réglementaire de la marque collective a beaucoup ébranlé la conduite du programme LEADER qui s’est retrouvé orphelin de son principal projet. Thierry Werkoff, animateur tourisme au SIMOLY, s’insurge littéralement contre ces « *technocrates dont l’unique souci est de produire des cases* » : « *si on veut laisser faire le local, chacun doit faire son boulot et laisser le local libre de choisir son périmètre !* ». Il conclut : « *On ne peut pas faire du développement local avec des cases. La case freine la stratégie. Le serpent se mord la queue* ». En fait, le problème qu’a rencontré la marque collective tient pour partie à la complexité des projets. Dans la plupart des cas, ils sont le fruit d’une multitude de partenariats dont il est difficile d’isoler un responsable unique. Hélène Perreau tente de décrire le panorama des intervenants pour illustrer la situation : « *on a le CDML qui travaille plus sur l’aspect technique, et puis y’a l’antenne de (la Chambre d’agriculture de) Brignais (sur les coteaux) qui travaille plus sur la communication, et puis y’a la marque collective sur les monts et les coteaux. Donc faut qu’on arrive à travailler avec un trio. Par exemple, "l’interpro fruits rouges" a voulu refaire sa communication. Donc ils sont allés chercher des financements auprès de la technicienne du*

CDML qui est allée voir le SIMOLY pour voir ce qui peut être fait avec LEADER +. Et comme la filière est aussi sur les coteaux du Lyonnais, ils sont allés voir le CDRA d'ACCOLADE³⁰⁴ pour faire financer autre chose. Plus la marque collective qui est à la fois financée par les Monts et les coteaux. Donc on finance les trucs plusieurs fois différemment. C'est terrible. Après le rôle du CDML, ils sont compétents sur les MDL et nous on travaille sur les Monts et coteaux. Moi, mes relations avec le CDML, je la tiens au courant de ce qui se passe, point barre. Elle, elle fait plus de la gestion et de l'animation filière. C'est aussi mon relais. J'embête pas directement les agriculteurs pour tel ou tel truc, je passe par le CDML. C'est pas du tout structuré, c'est pas du tout organisé ». Cette situation n'est donc pas du tout adaptée à la rigueur administrative requise dans le programme LEADER.

Par ailleurs, la « règle 12 » engendre également des difficultés pour des projets dont le montage partenarial est plus simple mais dont la géographie ne respecte pas exactement le périmètre du SIMOLY. Hervé Boinon estime lui aussi être « coincé » pour faire entrer des commerçants extérieurs dans la fédération OSER. De la même manière, la « règle 12 » bloque un certain nombre de projets touristiques. Par exemple, l'office du tourisme de Saint Martin en Hauts avait l'habitude de travailler avec la commune de Marceneau qui n'appartient pas au SIMOLY. Cette coopération qu'il ne souhaite pas rompre l'oblige à demander des financements LEADER au nom de la CC et « de ne surtout de pas parler de Marceneau » chuchote sa présidente.

La conséquence des difficultés engendrées par la « règle 12 » est au moins autant paradoxale que l'épisode de la marque collective est malheureux. La réglementation européenne prévoit en effet un seuil de consommation annuelle des crédits communautaires. Si les GAL n'ont pas atteint ce seuil, ils doivent rendre à la Commission européenne les fonds correspondant à la différence entre le taux réel de crédits consommés et le seuil réglementaire. Les MDL se sont trouvés dans cette situation puisque le programme avait été prévu pour des projets qui n'étaient finalement pas finançables (qui devaient entrer dans le cadre de la marque collective). Le Conseil régional avait alors convoqué les responsables du programme pour leur « mettre la pression sur le niveau de dépense » selon Bernard Chaverot³⁰⁵. Le CPS a alors pris la décision d'assouplir les règles d'attribution des subventions « en élargissant tout ce qu'on pouvait y mettre dans ce LEADER » s'amuse Annie Poirot. En particulier, les

³⁰⁴ Association de gestion du CDPRA qui regroupe les 4 CC des coteaux du Lyonnais.

³⁰⁵ Conseiller général du canton de Saint Laurent de Chamousset.

financements ont été ouverts aux différentes formes d'événementiel. La stratégie d'identification est alors assimilée à « *tout ce qui fait connaître les MDL, (...) au risque de subventionner toutes les kermesses de village* ». Effectivement, la rigueur administrative du programme LEADER a eu dans le cas des MDL l'effet totalement inverse à celui escompté, puisque la stratégie collective s'est petit à petit distendue afin de consommer les crédits dans les délais impartis. Elle a engendré davantage d'opportunisme et une réduction du nombre d'actions structurantes à l'échelle des MDL. Marie Grandin conclut sceptique : « *La stratégie... On ne donne des sous qu'à ceux qui consomment vite ! C'est un peu idiot. Ça casse un peu les projets* ». Au final, LEADER a financé une multitude de projets ponctuels dont la géographie est extrêmement variée : réseaux d'acteurs, groupement de communes, point précis, portion de communauté de communes. L'enjeu pour les porteurs de projet et les élus consiste alors à trouver et démontrer la relation entre ces actions et le territoire de projets : les marchés de toutes sortes deviennent ainsi des foires de produits locaux « MDL ». On peut aussi citer la création d'un village gaulois qui devrait permettre de « faire connaître » les MDL, ou encore le soutien à la mise en place locale du Réseau national de surveillance aérobiologique qui « participe à la sensibilisation des MDL »³⁰⁶.

En dehors des secteurs du tourisme et de l'agriculture que recouvre partiellement la marque collective, le développement économique « *reste l'apanage des trois communautés de communes* » pour reprendre l'expression de Marie Grandin³⁰⁷. En particulier, celles-ci ont mis en place un hôtel d'entreprise³⁰⁸. Ainsi, elles n'avaient « *jamais trop réfléchi à ça* », et il n'y a finalement pas « *de grande action en faveur de l'économie* ». Seule la promotion du territoire aux salons d'entrepreneurs se fait en commun « *parce qu'on n'a pas la taille pertinente si on est juste quatorze communes perdues au milieu du Rhône ou de la Loire* » concède Marie Grandin. L'explication de cette faible intégration territoriale du développement économique se trouve pour l'essentiel dans le fonctionnement de la TPU³⁰⁹ puisque les ressources financières des CC dépendent de l'implantation géographique des entreprises. Bernard Chaverot, conseiller général du canton de Saint Laurent de Chamousset, admet ainsi, que « *sur les zones artisanales, on est loin d'une réflexion globale à l'échelle des Monts du Lyonnais* ». Il ajoute aux contraintes de la TPU des contraintes pratiques : « *il y a les difficultés géographiques du territoire. De Monttrotier, on met 40 minutes pour aller aux*

³⁰⁶ Comité de programmation du 13 avril 2006.

³⁰⁷ Animatrice CC Chamousset en Lyonnais

³⁰⁸ Structure qui vise à favoriser au maximum le lancement de PME (Petites et Moyennes Entreprises)

³⁰⁹ Taxe Professionnelle Unique

portes de Lyon et 40 minutes pour aller à Saint Symphorien. Donc faire du développement économique à cette échelle n'est pas évident ».

3. De l'identité à l'identification, la territorialité politique en recomposition

Après avoir cherché à comprendre dans le détail comment le programme LEADER s'est inséré dans les équilibres politiques locaux, nous allons chercher à prendre un peu plus de distance pour situer LEADER dans des évolutions politiques plus générales. Plus exactement, nous chercherons à répondre à la question : de quel(s) changement(s) LEADER est-il à l'origine ? S'il s'inscrit dans une dialectique identité / identification, alors que représente-t-elle dans la vie politique locale ? Et surtout, favorise-t-elle la recomposition de la territorialité politique ou la reconduction de la situation héritée ?

a) Extérioriser l'identité pour mieux la maîtriser

Les Monts du Lyonnais sont depuis longtemps un espace de flux et la question de la gestion des relations ville / campagne est au cœur des débats politiques depuis des décennies. Au milieu des années 75, Benoît Carteron, ancien conseiller général du canton de Saint Symphorien sur Coise et ancien président du Conseil général, avait érigé cette situation en trait culturel des MDL : *« contrairement aux bourgs isolés, notre Pays a toujours été ouvert aux courants de pensée et aux apports techniques »*³¹⁰. Il reste que cela a le plus souvent été vécu comme une menace. Ainsi peut-on lire en 1975 dans le Contrat de Pays du même canton *« qu'à partir des années 60, la cadence du changement est trop brutale et rapide pour qu'elle puisse être assimilée et maîtrisée par la population locale. Il y a une sorte d'invasion de la société locale par la société globale, d'où une accélération qualitative et quantitative de l'exode rural jusque-là assez lent, et une crise des valeurs »*³¹¹.

La peur de *« l'envahissement »* urbain constitue effectivement le fil conducteur de cette relation historique qu'entretiennent les MDL avec les agglomérations périphériques car *« quand le citadin a découvert la campagne, il arrive qu'il s'y installe »*³¹² ! Les premiers brassages de population datent de l'entre-deux guerre au moment du déclin de l'agriculture. Les paysans préférèrent alors l'emploi en ville, et les urbains, profitant du développement de l'automobile, des cars et des voix ferrées, commencèrent à acheter des propriétés à la

³¹⁰ SIVOM-du-Canton-de-Saint-Symphorien-sur-Coise. *Op. cit.* 1975. p. 2

³¹¹ *ibid.* p. 27

³¹² *ibid.*, p. 50

campagne³¹³. Puis l'exode rural s'accroît après la seconde guerre mondiale et fut vécu comme une « *pénétration urbaine* », qu'il s'agissait de gérer « *avec ce qu'elle apporte de positif et de négatif* »³¹⁴. Il fallait éviter le « *déchirement psychologique* » des jeunes qui louent « *une chambre en ville* »³¹⁵.

Les parties qui précèdent ont montré que cette appréhension des relations ville / campagne est toujours une réalité même si les mots sont moins forts. Il faut aujourd'hui « *préserver le pays de la fragmentation* » et limiter « *l'urbanisation* ». Cependant, la forme des réponses apportées à la question de la maîtrise des influences urbaines a fortement évolué. Aujourd'hui, elle est même paradoxale puisque pour défendre « l'identité » des MDL, il s'agirait de la faire connaître. « *Il y a une forte identité même s'il n'y a pas d'identification* » constate Thierry Werkoff³¹⁶. Cela se traduit par l'émergence progressive d'activités de communication comme le remarque très justement Louis Véricel, qui participe à la vie politique locale depuis la fin des années 60 (cf. Partie 1.II.A.1.b.2.a) : « *c'est vrai qu'on a jamais (jusqu'à son retrait politique au début des années 2000) eu le souci de la communication externe. Vous savez, y'a un vieux proverbe qui dit, pour vivre heureux, vivons cachés...* ». Cela tranche avec le propos de Jean-Louis Cloye³¹⁷ pour qui les MDL ont « *besoin d'une visibilité* ».

Ce renversement d'attitude révèle en fait un changement plus profond de la chose politique. Le besoin d'identification s'apparente à une forme d'extériorisation de la société locale. Cela apparaît clairement dans les propos de Jean-Louis Cloye qui définit la question de l'identification, en particulier à travers la marque collective, de la manière suivante : « *comment on se pense soi, mais aussi en relation avec les autres territoires ?* ». En quelque sorte, il ne suffit plus d'être un territoire, il faut en avoir conscience ! Le glissement de perspective est assez marqué si l'on se réfère aux préconisations du milieu des années 70 où il fallait « *éviter que les traditions du pays ou la spécificité du pays ne se noient dans le gigantisme des grandes agglomérations proches et disparaissent sous une avalanche de productions mass media* »³¹⁸. Il s'agit donc désormais de mettre en scène l'identité locale et de rendre visible les codes territoriaux. *In fine*, cette recherche d'extériorisation est une

³¹³ HOUSSEL, Jean-Pierre. *Op. cit.* 2005. p. 58

³¹⁴ SIVOM-du-Canton-de-Saint-Symphorien-sur-Coise. *Op. cit.* 1975. p. 45

³¹⁵ *ibid.* p. 41

³¹⁶ Animateur SIMOLY

³¹⁷ Président SIMOLY et CPS LEADER

³¹⁸ SIVOM-du-Canton-de-Saint-Symphorien-sur-Coise. *Op. cit.* 1975

manière pour les acteurs locaux de se donner prise sur la société locale dans un contexte où la reproduction de celle-ci n'est plus assurée. L'enjeu politique de ce basculement est double :

- extérioriser pour négocier avec l'extérieur : le programme LEADER, qui a largement initié la démarche d'identification, a en partie été motivé par le souci de faire exister les MDL vis-à-vis des autorités *supra* locales (Conseil régional et État) et vis-à-vis des entités territoriales extérieures (agglomérations). En ce sens, l'espace est perçu et utilisé comme une symbolisation des rapports de force de politique. Les débats à propos de la décision de la ville de Chazelles sur Lyon de s'associer au SCOT Sud Loire ont d'ailleurs été l'occasion de formaliser ses théories politiques locales. Pour René Trégouët, hostile à la position chazelloise, « *il vaut mieux être le premier dans un petit royaume que le dernier dans un grand royaume* ». À l'inverse, Jean-Paul Seux³¹⁹ attribue la philosophie « *il vaut mieux être petit dans un grand territoire que grand dans un petit territoire* » aux dirigeants de Chazelles. Enfin, Danièle Lacroix, mairesse de Chazelles, plaide pour l'idée que l'on peut résumer par « *mieux vaut être avec que contre* ». Selon elle, le meilleur moyen de défendre ses intérêts est de faire entendre sa voix directement auprès des agglomérations. Ainsi se dessinent deux usages du rapport espace / politique à travers la question de l'identification. Le premier émane d'une rationalité très politique où les espaces de coopération doivent se superposer à la géographie des rapports de force comme l'exprime Jean-Louis Cloye : « *La grosse différence entre avoir des solutions communes sur le territoire qui soient réfléchies en articulation avec les territoires environnants et fractionner le territoire en trois entités, c'est qu'elles vont rejoindre des entités beaucoup plus grosses dans lesquelles elles vont disparaître complètement* ». Le second incarne une rationalité plus technique où les espaces de coopération intercommunale suivent la géographie des dynamiques économiques, démographiques, etc. Tel est le « *rêve* » de Danièle Lacroix : « *un territoire SIMOLY où on peut faire des choses très bien ensemble, on a su le montrer et le prouver, mais chacun dans un SCOT* »,
- extérioriser pour renforcer la cohésion interne : le second enjeu de l'identification est celui de la mobilisation intérieure. Le renouvellement démographique des MDL tend à favoriser la transformation des enjeux politiques comme cela a été montré à propos des relations entre les agriculteurs et les élus. Par conséquent, ces derniers pourraient progressivement être moins attentifs à l'intérêt commun que représente l'espace du SIMOLY. Dans ce

³¹⁹ Président CC Forez en Lyonnais

contexte, le programme LEADER a été un moyen pour les partisans d'une unité forte des MDL de susciter et de renforcer l'adhésion des principaux acteurs locaux autour d'un projet identitaire commun. La démarche d'identification a donc été le théâtre d'une socialisation de la stratégie développée au niveau des protagonistes du programme LEADER. Ce phénomène est illustré par les propos de Bernard Chaverot, conseiller général du canton de Saint Laurent de Chamousset et maire de la commune de Monttrotier : « *Les élus sont toujours à la recherche de financements et LEADER m'a d'abord intéressé par ce biais ; une source de financement. Mais très vite j'ai compris que c'était plus que ça* ». Effectivement, pour Jean-Louis Cloye, LEADER a été « *une étape* » dans la construction de l'existence politique des MDL. Le programme « *a bien aidé* » pour « *expliquer la nécessaire inscription des actions, y compris des actions locales, dans une action à l'échelon des Monts du Lyonnais* ». En pratique, LEADER a permis de diffuser le « *projet politique, (...) y compris dans n'importe quel club cycliste qui organise une manifestation et qui vient demander des fonds : (...) vous voulez des sous, nous on accepte de vous accompagner mais comment vous situez votre action par rapport à la vie des Monts du Lyonnais* ».

L'extériorisation de l'identité que suggère la démarche d'identification territoriale correspond finalement à un double aspect du travail politique : la démonstration extérieure de la réalité du territoire et le renforcement de la cohésion intérieure par la stimulation du sentiment d'appartenance territoriale. L'activité politique du programme LEADER se situe alors au cœur d'un effort de constitution de la communauté politique locale, qui est menacée à la fois par les intentions *supra* locales en matière de structuration territoriale, et par les transformations sociales et économiques locales provoquées par la métropolisation.

Dans ce contexte, le SIMOLY est utilisé comme un espace charnière entre *extra* territorial et *infra* territorial. Mais l'analyse nous enseigne également que ce travail politique ne se résume pas seulement à un travail idéologique ou cognitif. Il relève de manière importante d'une logique d'activation de réseaux comme cela a été montré à propos du CDML et de la fédération OSER. Plus encore, il semble que la preuve de l'existence du « territoire » des MDL se fasse par l'institutionnalisation des réseaux comme l'exprime Jean-Paul Seux³²⁰ : « *LEADER, ça nous a permis de travailler avec les acteurs du territoire. Moi, ce que j'en retire, c'est que petit à petit, les associations entrent dans l'intercommunalité et demandent à être mises en réseau* ». Le président du SIMOLY espère renforcer cette dynamique avec la

³²⁰ Président CC Forez en Lyonnais et vice-président SIMOLY

mise en place du CLD : « ça a été la première fois avec LEADER où l'on a formalisé le dialogue et la discussion avec les acteurs de la société civile et qu'on leur a donné des responsabilités. Donc c'est vrai que ça a été une étape importante qu'on est en train de développer avec le CLD. Moi j'entends amplifier l'articulation entre les élus et les gens qui portent les projets dans le territoire ». Selon lui, « le rôle de la société civile est déterminant. Les gens qui travaillent et qui sont impliqués dans le fonctionnement du territoire ont vraiment le sentiment de l'existence des Monts du Lyonnais. Pour eux, ça leur paraît une évidence »³²¹.

L'activation, et surtout l'institutionnalisation de réseaux d'acteurs territoriaux à travers le CPS LEADER, puis le CLD, apparaissent finalement comme les moyens de donner corps au rôle charnière du SIMOLY. Le territoire des MDL gagne en épaisseur au fur et à mesure que se multiplient et se renforcent divers réseaux d'acteurs dont la géographie épouse plus ou moins le périmètre du SIMOLY. En somme, l'objectif poursuivi est d'accroître la résilience du territoire sur deux plans : d'une part, la densité des réseaux locaux permet d'argumenter la réalité du territoire vis-à-vis des autorités *supra* locales et, d'autre part, l'occupation croissante de l'espace physique et symbolique par des réseaux, dont la relation au pouvoir politique est de plus en plus intense, réduit le risque de voir apparaître localement une stratégie territoriale alternative.

b) Le SIMOLY ou la tension entre l'action collective et l'action commune

Le SIMOLY possède un rôle d'articulation entre le *supra* local et l'*infra* local, l'intérieur et l'extérieur, les anciennes et les nouvelles populations. Bref, son rôle devient de plus en plus central dans la vie politique locale au fur et à mesure que se renforcent la décentralisation, la structuration intercommunale et la périurbanisation. Mais ce mouvement s'accompagne-t-il d'une prise de pouvoir du SIMOLY et de son président ? Peut-on estimer qu'ils fixent la politique des MDL sous laquelle se rangent les CC et les communes ?

Pour comprendre la montée en puissance du SIMOLY dans la vie politique locale, il faut rappeler en premier lieu que l'intercommunalité est désormais perçue par les acteurs locaux comme un passage obligé. En particulier, la structuration en pays occupe l'horizon politique et les différents instruments territoriaux (SCOT, LEADER, CDRA) sont appréhendés au prisme des rapports de force que suscite ce mouvement de recomposition territorial. Ainsi, à propos du SIMOLY, les élus ne discutent plus de l'opportunité d'une telle échelle d'action,

³²¹ Le président du SIMOLY et du GAL.

mais de la meilleure façon de l'institutionnaliser. Justement, les relations de pouvoir que le SIMOLY entretient avec les communes et les CC sont fondées sur le pouvoir d'influence. Aucune décision n'est imposée à partir du SIMOLY et cela depuis sa création. Les décisions importantes sont prises à l'unanimité. Cela fait dire à René Trégouët que le SIMOLY n'est que « *l'émanation de la cellule de base qu'est la commune* ».

Par ailleurs, le fait que le SIMOLY soit porteur d'une stratégie pour l'ensemble des Monts du Lyonnais n'est pas synonyme d'action commune. Premièrement, la stratégie est portée par les principaux élus qui s'efforcent de convaincre le reste des acteurs de les suivre (cf. Partie 1.II.A.2). Deuxièmement, les actions conduites dans le cadre des programmes de développement territorial s'établissent à diverses échelles selon des stratégies plus ou moins connectées à celle du SIMOLY (cf. Partie 1.II.A.2,e). Ainsi, de l'aveu du Président du SIMOLY, « *c'est plus difficile pour les élus d'imaginer des projets qui soient bien, effectivement, à l'échelon des Monts du Lyonnais (et non) une procédure où chacun vient se servir* ». L'attitude de la CC du Forez en Lyonnais dans l'élaboration du CDRA illustre cette idée puisque, comme l'explique son président, « *on amène notre projet PADD* ». De même, Bernard Chaverot, conseiller général du canton de Saint Laurent de Chamousset, convient que la discipline collective cède souvent le pas aux démarches plus isolées : « *Le gros souci quand on est élu, c'est de trouver les financements qui vont en face de ce qu'on veut faire. Et effectivement, chaque Communauté de communes essaye de tirer la couverture à soi* ».

En somme, les projets de développement financés par les procédures type LEADER ou CDRA s'apparentent plutôt à un montage, voire une imbrication, d'actions pré-conçues, qu'à une construction d'un programme d'actions véritablement communes. C'est sans doute dans ce sens qu'il faut interpréter la définition que Jean-Louis Cloye donne du SIMOLY : c'est « *un outil de réflexion, de programmation, de coordination, mais pas d'action* ». Cette institution n'incarne donc pas un pouvoir hiérarchique sur les autres acteurs. Elle n'incarne pas d'autorité propre. Au contraire, elle consacre le travail de négociation permanent, de recherche d'accord et de compromis pour pouvoir articuler la diversité des intérêts en présence et cela confère au président un rôle central dans le dispositif selon Bernard Chaverot : « *l'articulation passe notamment par le Président qui doit avoir en tête que c'est quelque chose de pensé collectivement à l'origine* ».

c) LEADER à la croisée des chemins entre global et local ou l'énoncé d'un « grand récit géographique »

Au terme de ce parcours empirique, il apparaît clairement que le territoire de projet LEADER tente de faire exister une entité socio-politico-géographique bien plus qu'il ne valide son existence. Ce point est très important car il signifie que le travail politique se caractérise d'abord comme un processus de construction d'une communauté politique alors que l'aspect administration / développement de l'espace délimité est secondaire. Ce processus emprunte principalement trois voies.

Premièrement, le travail sur l'identité est une manière d'extérioriser la société locale qui permet aux leaders de se donner des moyens d'infléchir les dynamiques qui traversent les MDL sur deux plans :

- activer un clivage intérieur / extérieur pour donner une existence politique à cet espace vis-à-vis des autorités *supra* locales ou des espaces politiquement structurés environnants. Nous sommes donc dans le champ de la recomposition politico-administrative,
- produire un espace de construction d'une image de la société locale où s'agrègent³²² et se confrontent les intérêts locaux quant à la place et au rôle de chacun dans les MDL. Nous sommes donc dans le champ de recomposition politico-sociologique.

Deuxièmement, le processus de construction d'une communauté politique passe également par l'élaboration de systèmes de délibération collectifs qui sont pour l'instant très peu formalisés. La hiérarchie des responsabilités et des domaines de compétences est extrêmement floue à ce stade. D'ailleurs, il semble que la tendance aille dans le sens de dispositifs de co-construction privé / public, technique / politique ainsi que d'une imbrication des échelles communales, intercommunales et supracommunales. Le retour vers une clarification des souverainetés territoriales apparaît moins évident.

Troisièmement, nous voudrions souligner le rôle de la dimension cognitive qui joue un rôle crucial dans l'articulation des différents aspects du processus politique en cours. La production d'un grand récit géographique sur les MDL permet trouver les convergences entre la multiplicité des intérêts locaux et des pratiques locales. Alors que rien ne permet objectivement de prédire un accord entre les acteurs aussi divers que les agriculteurs, les

³²² Ou ne s'agrège pas dans le cas de Chazelles sur Lyon... On observe alors les limites de l'exercice de construction d'une communauté politique.

maires, les commerçants, les habitants lambdas, nouveaux et anciens, les acteurs du tourisme, etc., la production d'une image du « territoire » semble fonctionner comme un point de convergence et de stabilisation. Les propos de Jean-Louis Cloye, président du SIMOLY illustrent de manière éclatante le grand récit qui est en train de s'écrire dans les MDL : « *Y'a pas beaucoup de territoire en France qui ont une agriculture aussi importante et aussi dynamique. Il n'y a, à ma connaissance, aucun territoire périurbain qui a cette caractéristique agricole* ». Non seulement cette image fait exister en creux les MDL en tant qu'entité propre, mais elle permet aussi de les situer dans l'espace et surtout en tant qu'espace unique et exceptionnel : les MDL ne sont pas seulement situés aux portes de deux métropoles, ils constituent un exemple incomparable d'espace rural dynamique dans un contexte de métropolisation.

Les propos de Jean-Louis Cloye tranchent avec notre exploration des MDL qui n'a eu de cesse de trouver des équilibres fragiles, de déceler des tensions, d'observer des changements et de révéler des ambiguïtés. Ils réitèrent avec l'unité, l'homogénéité et la perspective. Et justement, le passage de l'un à l'autre est le fruit du travail politique : produire le mouvement d'unification là où s'entrechoquent un nombre infini de dynamiques plurielles. L'action du sens sur la réalité se situe à ce niveau : courber les dynamiques. Ainsi, une bonne part du travail politique est d'énoncer ce grand récit géographique afin de faire exister une entité spatiale au cœur d'une complexité inextricable de dynamiques territoriales. Les élus et les protagonistes de cette démarche s'appuient alors sur les réseaux d'acteurs à fort imaginaire géographique dont ils cherchent les convergences, voire tentent la synthèse. Le petit commerce touché par « l'évasion commerciale » se retrouve l'allié de l'agriculture qui lutte contre « la consommation foncière » d'autant plus que « l'invasion culturelle urbaine » est ressentie par chacun comme une menace.

Extériorisation de la société locale, glissement vers l'imbrication des espaces de responsabilités et de décision, et mise en sens de l'ensemble par l'énoncé d'un grand récit géographique constituent les trois facettes principales du travail politique qu'a permis et suscité le programme LEADER. Si l'on rappelle que l'enjeu est d'agir sur les dynamiques de périurbanisation, on peut alors estimer que l'exercice du pouvoir prend ici une forme originale. Les élus ne cherchent, et surtout ne peuvent, contraindre véritablement ni les dynamiques de périurbanisation ni le contenu de l'action publique. Sur le premier aspect, la périurbanisation convoque des phénomènes régionaux (métropolisation) et mondiaux (polarisation économique) dont les causes sont inatteignables pour les acteurs locaux. Sur le

second aspect, le territoire de projet ne dispose pas de pouvoir hiérarchique sur les autres autorités publiques locales, et son pouvoir d'influence est limité du fait de ses faibles moyens financiers au regard des autres sources disponibles sur le territoire. Dans cette situation, l'action politique se concentre sur la *forme* de l'action publique. En particulier, l'analyse a montré que :

- ⇒ Les élus cherchent à agir sur la géographie des réseaux d'acteurs locaux dans le sens d'une adéquation avec le périmètre du SIMOLY.
- ⇒ Une attention forte était portée au sens des actions financées. La référence au territoire des MDL était exigée dans l'optique de renforcer l'épaisseur territoriale de cet espace.

En somme, l'action sur la forme de l'action publique, plus que sur son contenu, met en évidence une recherche permanente d'articulation et de convergence des initiatives, des discours et des coopérations. Il n'est donc pas question de prétendre élaborer et mettre en œuvre un projet de territoire parfaitement intégré qui s'inscrirait dans un pavage territorial de territoires de projet. Le fond du travail politique consiste plutôt à agir sur les processus de différenciation spatiale, c'est-à-dire favoriser certains espaces de constructions collectives (politiques, économiques, associatives...). Ces processus de construction co-existent spatialement et l'enjeu pour les élus consiste à activer, renforcer ou annihiler leur compatibilité ou leur concurrence en fonction d'objectifs politiques. C'est en ce sens qu'il faut interpréter les propos de Jean-Louis Cloye : « *Bon, parler de limite du territoire, c'est difficile. Y'a pas un territoire, mais des territoires. Les Monts du Lyonnais ne sont pas une île, c'est normal. Mais les forces centrifuges sont de plus en plus importantes et ça appelle à une volonté politique pour gérer ces dynamiques : soit on pense le territoire en relation avec l'extérieur, soit dans la périphérie* ».

La nature du travail politique que nous avons mis à jour s'éloigne sensiblement des canons classiques. Le territoire de projet LEADER des MDL a peu de choses à voir avec l'idée qu'une communauté politique choisit son représentant sur la base d'un programme d'action qu'il met en œuvre. La réalité est très différente de cette représentation fidèle à une conception juridique de la territorialité politique. L'espace LEADER n'a pas vocation à organiser l'ensemble des secteurs d'activité ou des domaines de vie qu'il recouvre physiquement. LEADER s'inscrit plus modestement dans une volonté de faire exister l'espace des MDL confondu avec le périmètre du SIMOLY afin de le rendre capable de saisir les

opportunités à venir qui lui permettrait de renforcer sa maîtrise de la périurbanisation. L'exemple du SCOT illustre parfaitement cette situation : si l'entité politico-institutionnelle des MDL disparaît, la perspective de mettre en place un SCOT disparaît également. Le territoire de projet LEADER constitue donc un espace d'intéressement politique dont le contenu de l'action dépend des opportunités qui se présentent d'une part et, qui doit en permanence lutter pour sa survie et sa visibilité d'autre part. En somme, au-delà de son utilité en termes de développement économique et/ou social, la pérennité de son existence est recherchée pour conserver la potentialité de son utilité.

Il semble que l'exemple des MDL témoigne d'une forme nouvelle et hybride de territorialité politique où la constitution de la communauté politique, les processus de représentation collective et l'élaboration d'un programme d'action soient concomitants et interdépendants. Dans cette configuration, l'espace n'est plus un périmètre d'appartenance à une même communauté politique. Il est une zone d'appartenances multiples où aucune n'est hégémonique et totalement souveraine. Chacune est mise en avant en fonction des situations. Tantôt la commune pour la gestion quotidienne, tantôt les communautés de communes pour l'accueil des entreprises, tantôt le SIMOLY pour exister politiquement vis-à-vis de l'extérieur, tantôt le Lyonnais pour penser le tourisme.

Par ailleurs, il est clairement apparu que chacun de ces espaces d'appartenance est soumis à deux formes de tension et d'incertitude quant à leur devenir : la recomposition politico-administrative provoquée par les lois d'aménagement du territoire (Pays, SCOT, etc.) et les dynamiques territoriales (périurbanisation, transformation de l'économie agricole, etc.). L'espace des territoires de projet joue un rôle singulier dans cette partition d'ensemble : il offre un espace de rencontre entre ces deux tensions et permet la mise en sens de la relation local / global. La production d'un grand récit sur les MDL permet à la fois de situer cet espace dans l'univers de la métropolisation et de le positionner dans le cadre des orientations en matière d'aménagement du territoire. D'ailleurs, la performance du SIMOLY tient sans doute à sa capacité de provoquer une quasi-assimilation entre les dynamiques *extra*-territoriales (développement des agglomérations, métropolisation) et les dynamiques *supra*-territoriales (lois d'aménagement du territoire, programmes régionaux). La croyance des acteurs locaux dans l'idée que l'échelle du territoire de projet est la plus pertinente pour maîtriser la périurbanisation réside dans cette forme d'assimilation entre les dimensions politico-institutionnelles et socio-économiques qui semblent se « boucler » et se renforcer mutuellement.

En définitive, nous concluons que le territoire de projet LEADER est à l'origine d'une idée désormais assez répandue parmi les acteurs des MDL : la maîtrise de l'agenda politique local vis-à-vis des dynamiques extérieures se noue à l'échelle du SIMOLY, et de celle-ci dépend les évolutions politiques *infra* territoriales. Au niveau des communes, une transformation trop rapide et trop importante des structures socio-économiques dûe à une périurbanisation trop brutale entraînerait certainement une recomposition radicale des équilibres politiques municipaux. Au niveau des principaux réseaux d'acteurs comme les agriculteurs, la fédération OSER ou le tourisme, leur capacité à maintenir une image rurale et productive des MDL, dont dépendent leur reconnaissance et leurs subsides publics, est liée à la force du SIMOLY. Au niveau des communautés de communes, leur statut d'acteurs du développement local dépend de leur efficacité à mobiliser des outils de développement territoriaux dont une part de plus en plus importante passe par le territoire de projet. Ainsi, maintenir la vitalité du SIMOLY vis-à-vis d'autres espaces de coopérations, c'est maintenir l'espoir de pouvoir agir sur la périurbanisation. En ce sens, l'action sur la périurbanisation est indirecte : il ne s'agit pas d'intervenir directement sur les dynamiques territoriales, mais de conserver la potentialité d'agir dessus. L'intervention réelle se fait ensuite en fonction des opportunités qui se présentent. Au final, de la performativité extérieure du grand récit géographique des MDL dépend l'activation d'une différenciation territoriale apte à mobiliser des outils de développement, et dépend par conséquent la continuité temporelle de l'agenda politique local.

B. LEADER Chambaran : une illustration de la complexité territoriale

Le programme LEADER du massif de Chambaran contraste en tout point avec celui des Monts du Lyonnais. Il offre en quelques sortes une mise en abîme des conclusions précédentes. C'est justement dans cette perspective que nous allons retracer l'enquête menée sur ce terrain, afin de tenter de recueillir l'essentiel de la spatialité du politique qui s'exprime dans le territoire de projet. Fidèle à notre méthode, l'étude successive de l'espace géographique (1), du système d'acteurs (2) et du système de représentation (3) fournira les bases d'une analyse du rôle de l'espace LEADER dans le travail politique local.

1. Un massif transcendé par des dynamiques multi-scalaires

Décrire les principales dynamiques territoriales qui animent l'espace du programme des Chambaran est une gageure. En premier lieu, il n'existe pas de données agrégées à cette échelle car mise à part le GAL LEADER qui ne dispose pas de moyens statistiques propres, il n'existe pas localement d'institution susceptible de produire de l'information géographique adaptée. En second lieu, l'espace concerné est mu par des dynamiques socio-économiques et institutionnelles complexes. Afin de produire la connaissance nécessaire à l'analyse, nous avons donc procédé à un travail cartographique.

Les données utilisées proviennent du recensement général de la France de 1999 et les évolutions ont en général été fondées sur une comparaison avec les données du recensement de 1990 (données INSEE). Si au premier abord ces chiffres peuvent apparaître obsolètes, ils sont en fait parfaitement adaptés à l'étude de cas. En effet, les premières discussions relatives au programme LEADER ont eu lieu au milieu des années 90 pour un dossier accepté en 1997 et une reconduction en 2001. Par ailleurs, l'échelle communale a été utilisée dans la mesure du possible comme maillon élémentaire de l'information. En matière économique, la maille la plus fine disponible correspond aux cantons. Bien que moins précise, elle reste tout à fait adaptée étant donné le caractère polarisé de l'activité économique. Enfin, le périmètre d'étude a été élargi au maximum afin de situer les dynamiques de l'espace LEADER dans un contexte plus général. Cependant, il a parfois été limité selon le coût accessibilité / intérêt de l'information. Ainsi, il a été arrêté à la barrière du Vercors au sud-est, au pôle urbain Romans-Valence au sud-ouest, à la vallée du Rhône à l'ouest et aux coteaux au dessus des plaines de la Bièvre et de la Valloire au nord. Ces frontières de l'analyse cartographique correspondent

aux ruptures géographiques dans les préoccupations politiques locales. Ces quelques points méthodologiques étant posés, nous allons procéder à l'analyse de l'espace géographique du programme des Chambaran.

a) Situation géographique du périmètre LEADER

Le programme LEADER des Chambaran s'établit sur un périmètre assez proche des limites topographiques du massif de Chambaran *stricto sensu*. Il se situe au centre du triangle urbain Grenoble (30 km) - Valence (20 km) - Lyon (60 km) (figure 21). Un second cercle de satellites urbains de moindres tailles se dessine également à la périphérie proche du massif, (annexe 6) : Voiron (20500 habitants), Saint Marcellin (6850 hab.), Romans (32700 hab.), Tain l'Hermitage (5500 hab.), Saint Vallier (4150 hab.), Beaurepaire (3800 hab.), La côte Saint André (5000 hab.) et Saint-étienne de Saint Geoires (2200 hab.)³²³. Cette double couronne offre une accessibilité très importante aux portes de LEADER :

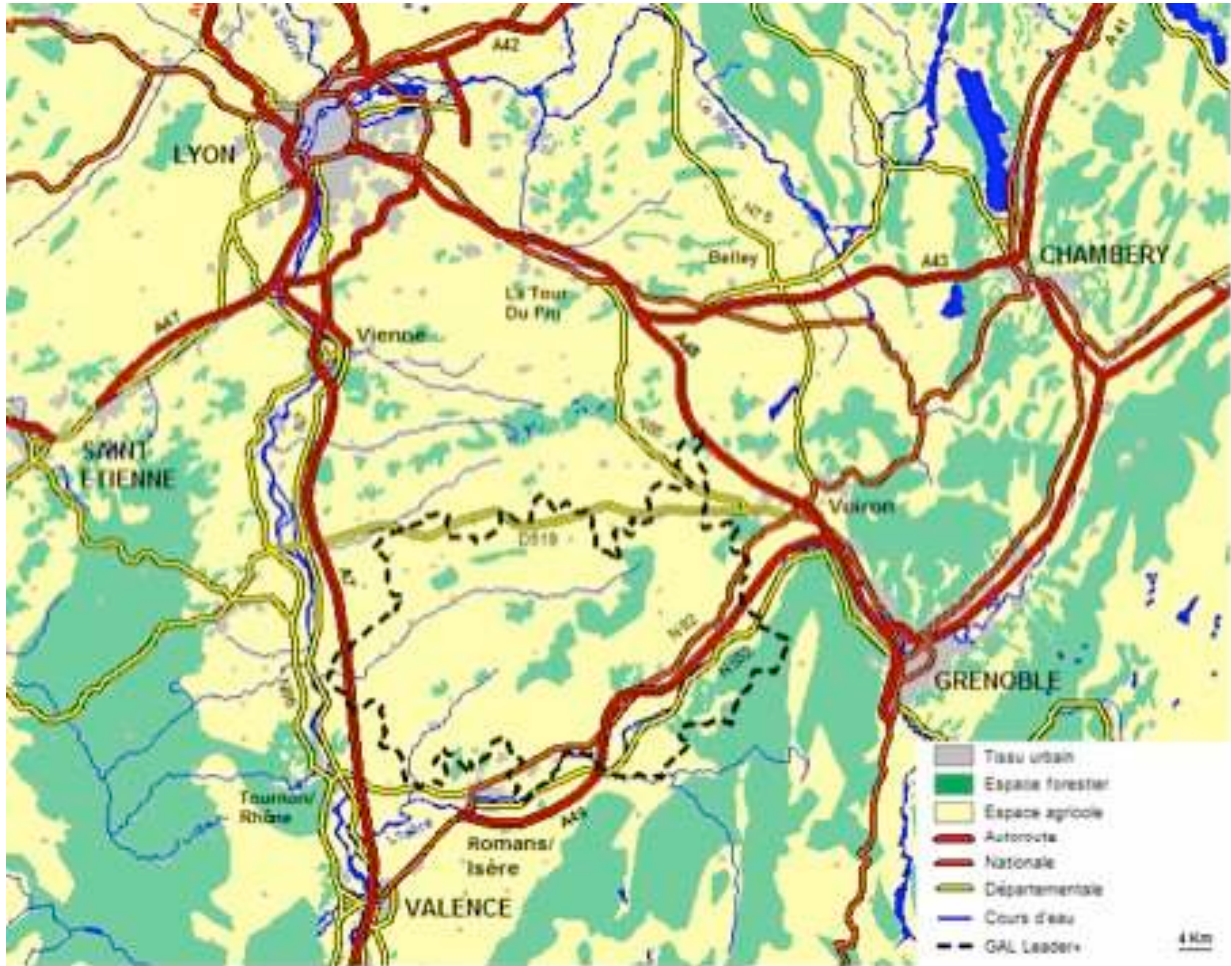
- l'autoroute A-49 entre Grenoble et Valence longe le périmètre LEADER sur son flanc sud-est,
- l'autoroute A-48 qui relie Grenoble et Lyon jouxte la pointe nord,
- l'autoroute A-7 de la Vallée du Rhône partant de Lyon en direction du Sud en passant par Valence.

Par ailleurs, le réseau autoroutier est doublé d'un réseau ferroviaire, notamment avec une gare TGV à proximité de Romans, plaçant les Chambaran à 2h10 de Paris. Enfin, Saint-Étienne de Saint Geoires dispose d'un aéroport proposant une quinzaine de destinations européennes.

³²³ Ces données sont issues du recensement de 1999.

Figure 21 : Situation générale du périmètre LEADER Chambaran

Source : Université-Lumière-Lyon-2. *Étude de positionnement du territoire Chambaran au regard des dispositifs du futur RDR (Synthèse)*. Saint Marcellin: GAL-LEADER+-Chambaran Massif-de-Chambaran, 2006. p. 4



Si l'on franchit maintenant les limites du périmètre pour pénétrer à l'intérieur de la zone LEADER, les plaines se redressent en piedmont jusqu'à atteindre au cœur du massif de Chambaran l'altitude de 750 mètres selon un plan incliné dégressif orienté nord-est / sud-ouest innervé de plusieurs vallées qui le remontent (figure 22).

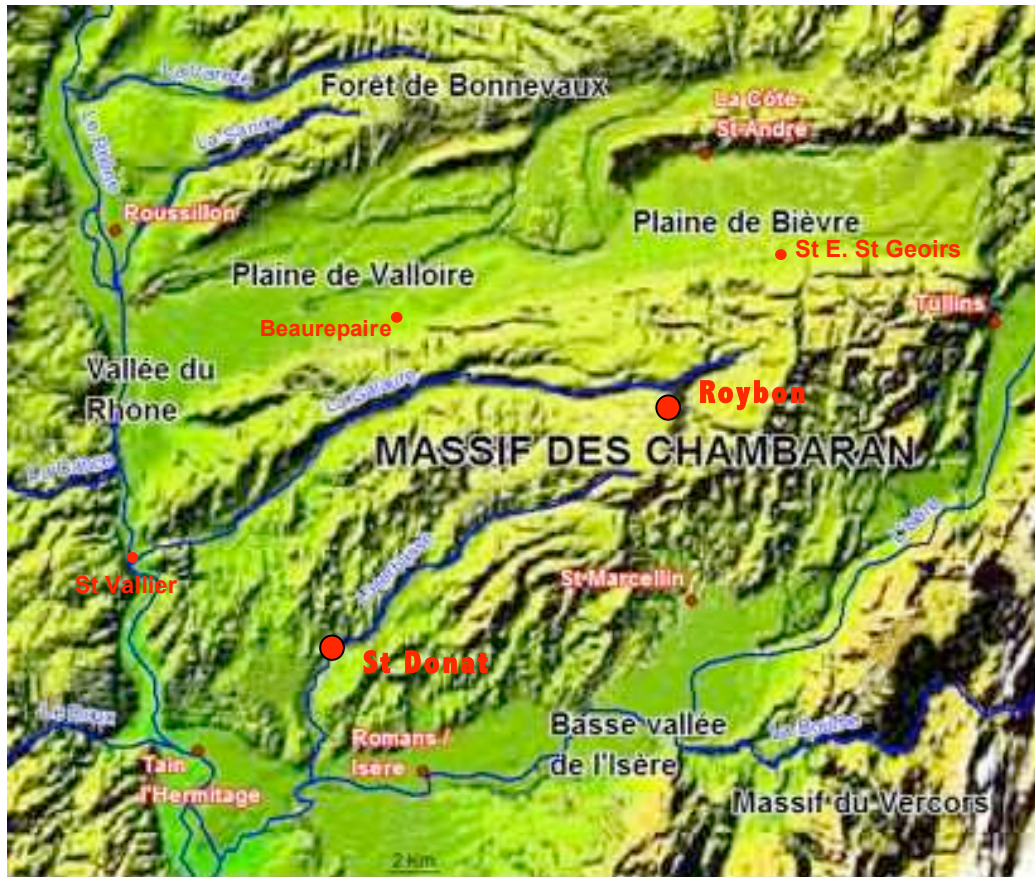


Figure 22 : Relief du massif de Chambaran

Source : Université-Lumière-Lyon-2. *Étude de positionnement du territoire Chambaran au regard des dispositifs du futur RDR (Synthèse)*. Saint Marcellin: GAL-LEADER+-Chambaran Massif-de-Chambaran, 2006. p. 8

Plusieurs sous-ensembles géographiques se distinguent :

- le plateau, situé au nord-est autour du bourg de Roybon,
- des parties plus vallonnées, fortement modelées au sud et à l'ouest,
- les plaines (Valloire et Bièvre) et les vallées (Isère et Rhône) qui délimitent le massif.

Le périmètre LEADER s'inscrit dans ces diverses entités de manière assez hétéroclite. Il comprend la totalité du massif de Chambaran, une partie de la plaine de la Bièvre autour de Saint Etienne de Saint Geoirs au nord et une fraction de la vallée de l'Isère au sud-est.

Enfin, le maillage urbain et routier à l'intérieur du périmètre contraste avec la périphérie. Seuls deux bourgs polarisent légèrement les flux sur le massif : Saint Donat sur l'Herbasse (3100 hab.) et Roybon (1231 hab.). Aucune route nationale ne traverse la zone et le réseau de routes départementales privilégie les axes nord-sud au détriment des axes est-ouest. Ainsi, il est peu pratique de parcourir le massif sur sa longueur.

b) Démographie

L'évolution démographique de la zone est décrite par les figures 23 et 24. Globalement entre 1962 et 1999, la dynamique a épousé assez fidèlement la topographie de la zone : toutes les plaines ont connu une augmentation de la population. Il faut y ajouter la zone vallonnée au nord de Romans-sur-Isère. *A contrario*, la population des parties plus marquées par le relief a en général été relativement stable, voire a ponctuellement diminué.

L'observation de l'évolution entre 1990 et 1999 offre un paysage plus contrasté. Les plaines de Bièvre et de Valloire au nord du périmètre ainsi que la vallée du Rhône tendent vers une stabilisation de leur population. La vallée de l'Isère suit une évolution proche avec un déplacement du front démographique en direction du plateau de Roybon, donc dans des communes situées plus au cœur du massif de Chambaran. L'évolution est symétrique sur le piedmont du Vercors au sud de Saint Marcellin et de Vinay puisque que la tendance démographique entre 1990 et 1999 s'est inversée par rapport à l'évolution globale entre 1962 et 1999. Par contre, la population de la zone au nord de Romans continue d'augmenter et la dynamique démographique s'étend plus haut jusqu'à concerner quasiment la totalité de la partie drômoise du massif. En effet, le périmètre LEADER chevauche les départements de la Drôme (à l'ouest) et de l'Isère (à l'est).

Au final, l'espace délimité par le programme LEADER offre une situation en mosaïque. Tout d'abord, le plateau de Roybon est le moins concerné par la dynamique démographique positive générale. Ensuite, les marges nord et ouest ont stabilisé leur démographie. Enfin, les zones les plus basses du massif et les plus vallonnées profitent de l'évolution générale.

Figure 23 : Évolution de la population en moyenne annuelle de 1962 à 1999 dans la zone du massif de Chambaran

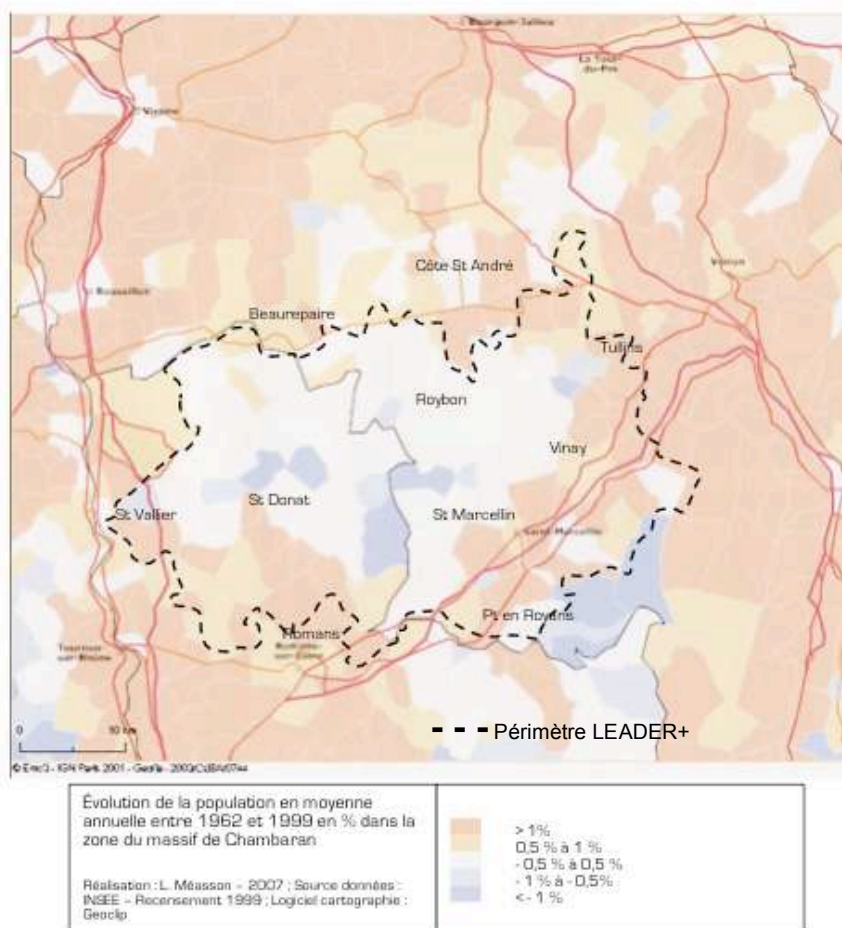
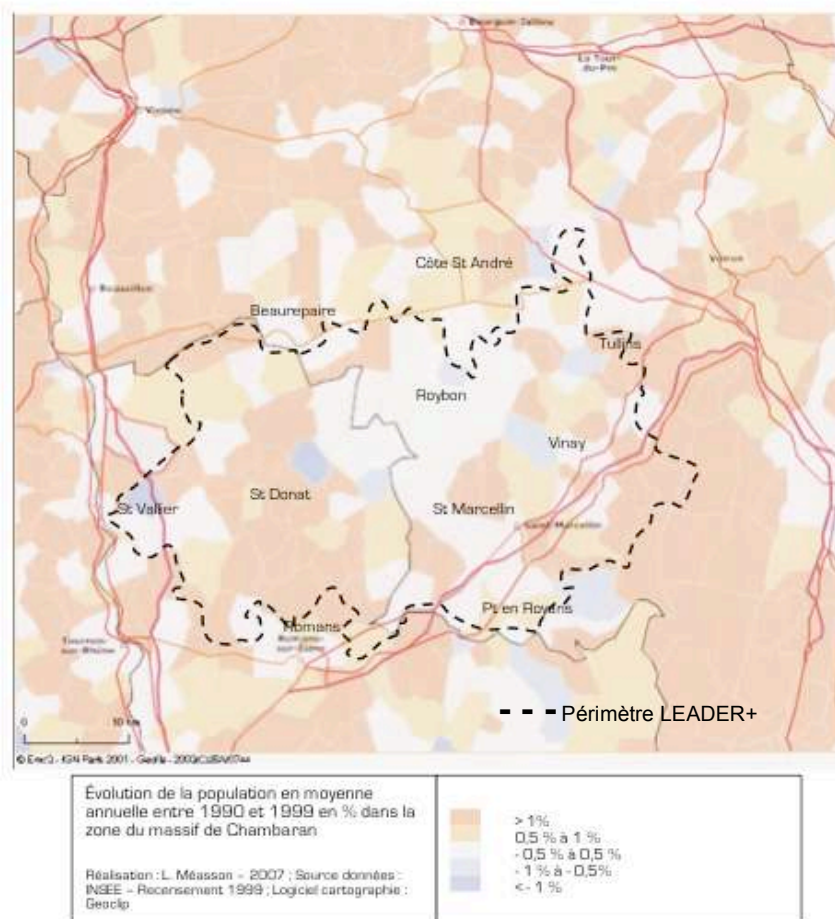
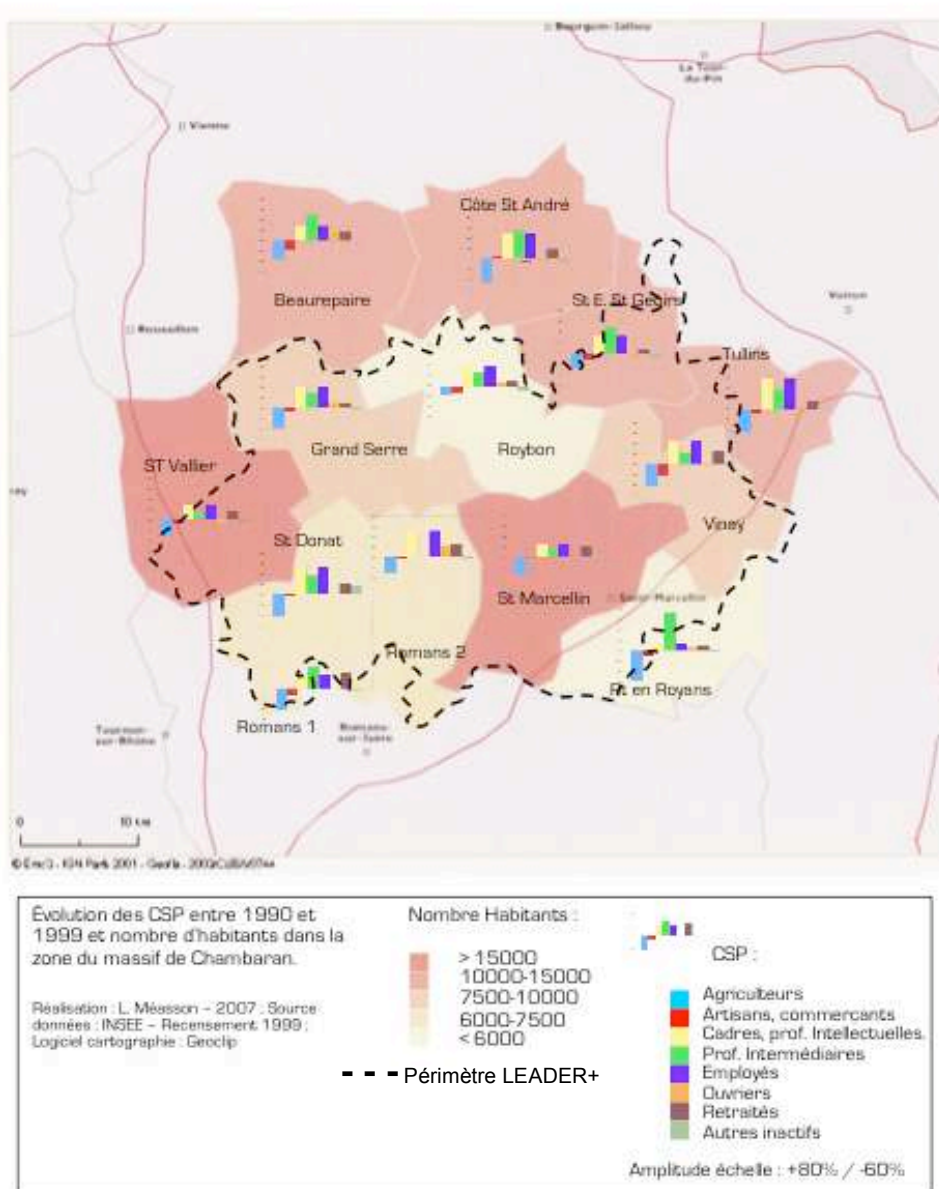


Figure 24 : Évolution de la population en moyenne annuelle de 1990 à 1999 dans la zone du massif de Chambaran



Cette dynamique démographique s'est accompagnée d'une transformation importante de la structure socio-économique. La figure 25 représente l'évolution des CSP par canton entre 1990 et 1999, ainsi que la taille de la population par canton. Il est assez étonnant de constater que les dynamiques démographiques différenciées s'effacent au profit d'une relative homogénéité de l'évolution des CSP sur l'ensemble de la zone, quelle que soit la taille de la population et les caractéristiques topographiques. Le profil socio-professionnel de tout l'espace considéré est marqué par une importante tertiarisation.

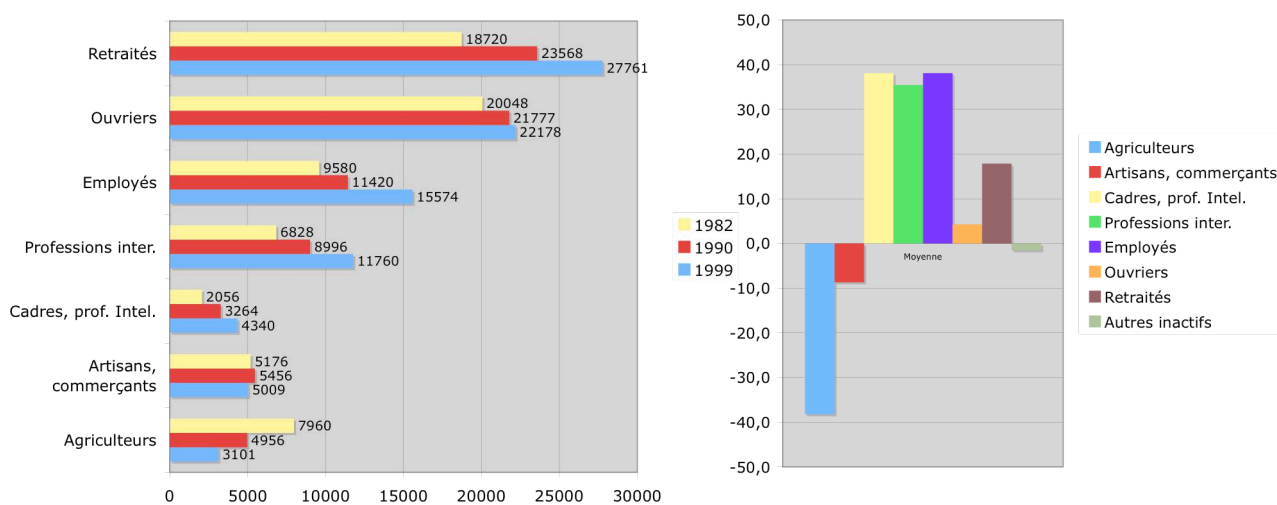
Figure 25 : Évolution des CSP entre 1990 et 1999, et nombre d'habitants dans la zone du massif de Chambaran



Il est possible de préciser les trois principaux phénomènes qui animent les CSP avec la figure 26 :

Figure 26 : Evolution des CSP dans la zone du massif de Chambaran (à droite en valeurs absolues et à gauche en pourcentage entre 1990 et 1999)

Source : INSEE, RGP 99



- Le nombre d'agriculteurs, d'artisans et de commerçants diminue, en particulier les agriculteurs qui accusent une baisse de près de 40% entre 1990 et 1999.
- La population de cadres, professions intermédiaires et employés marque une très forte progression également proche de 40%.
- Les ouvriers et les retraités constituent une part très importante de la population en accroissement, en particulier les retraités dont le nombre augmente de près de 20 % entre 1990 et 1999.

Enfin, nous remarquerons que l'espace LEADER rassemble un patchwork de situations socioprofessionnelles. Il intègre toute la palette des densités de population, des pôles urbains (Saint Marcellin et Saint Vallier partiellement) aux cantons très ruraux (Roybon ; Pont en Royans).

c) Économie

Le profil économique de la zone du massif de Chambaran est assez complexe. La cartographie des emplois par secteur d'activité ne montre pas de corrélation évidente entre la proportion relative des secteurs d'activités, les masses cantonales d'emplois et la situation géographique. Autrement dit, les activités économiques ne sont pas distribuées selon un gradient simple entre urbanité et ruralité (figures 27 et 28).

Le secteur tertiaire atteint de très hautes proportions dans des ensembles de cantons aussi différents que Saint Marcellin / Saint Vallier, la Côte-Saint-André / Tullins et Romans 2 / Saint-Donat. Les premiers à cheval sur la plaine et la montagne constituent les deux principaux réservoirs d'emplois de la zone. Les seconds franchement en plaine représentent des bassins d'emplois modestes. Les troisièmes plus à l'intérieur du massif présentent un profil rural évident.

Le secteur industriel ne semble pas non plus respecter de logique globale. En part relative, l'hétérogénéité des situations en fonction de la situation géographique ou du réservoir d'emplois est importante. Par contre, en valeur absolue, les cantons de Grand Serre, Roybon, Saint Donat, Romans 1 et Romans 2 forment un ensemble de faible quantité d'emplois industriels qui dépasse rarement les 500. On retrouve donc la logique topographique puisqu'ils représentent les espaces « intérieurs » du massif de Chambaran. Par ailleurs, les plaines et vallées qui entourent le massif possèdent des traditions industrielles différentes. Le travail des métaux, les machines et équipements, et la métallurgie - fonderie concentrent la moitié des emplois industriels des plaines de Bièvre et Valloire au nord. Les appareils électriques et la plasturgie décrivent le cœur de l'activité des 200 PMI qui composent le tissu industriel de la Vallée de l'Isère. Il faut y ajouter la filière agroalimentaire (production de fromage Saint Marcellin notamment) et l'émergence d'une filière bois (bois-énergie, mobilier en châtaignier). La vallée du Rhône supporte une activité très diversifiée (1000 TPE/PME) en raison de sa position stratégique le long de l'autoroute A7. Enfin, le pôle urbain autour de Romans renouvelle son industrie traditionnelle du cuir (notamment en matière de chaussures) en basculement dans l'activité tertiaire (émergence du pôle Rovaltain à côté de la gare TGV).

Le secteur agricole se trouve dans une situation assez paradoxale. On observe une bande nord-sud constituée par les cantons de Beaurepaire, Grand-Serre, Roybon, Saint-Donat, Romans 1 et 2 dont la part d'emplois agricoles oscillent autour de 15%. Mais en valeur absolue, les principaux pôles agricoles sont les mêmes que les principaux pôles industriels

(Saint-Marcellin, Saint-Vallier et Beaurepaire). Là encore, il est difficile de trouver une cohérence générale. Par ailleurs, la Vallée de l'Isère (Tullins, Vinay, Pont-en-Royans) est marquée par un assez faible nombre d'emplois agricoles confirmés par une part relative autour de 7 %. Nous décrivons l'agriculture plus en détails dans la partie suivante.

Enfin, il faut remarquer la situation singulière du canton de Pont-en-Royans, dont le profil est quasiment inversé avec le reste de la zone (prédominance de l'emploi industriel dans un très petit bassin). Le secteur de la construction est représenté de manière assez homogène sur toute la zone du massif de Chambaran.

Figure 27 : Répartition des emplois et des secteurs d'activités dans la zone du massif de Chambaran

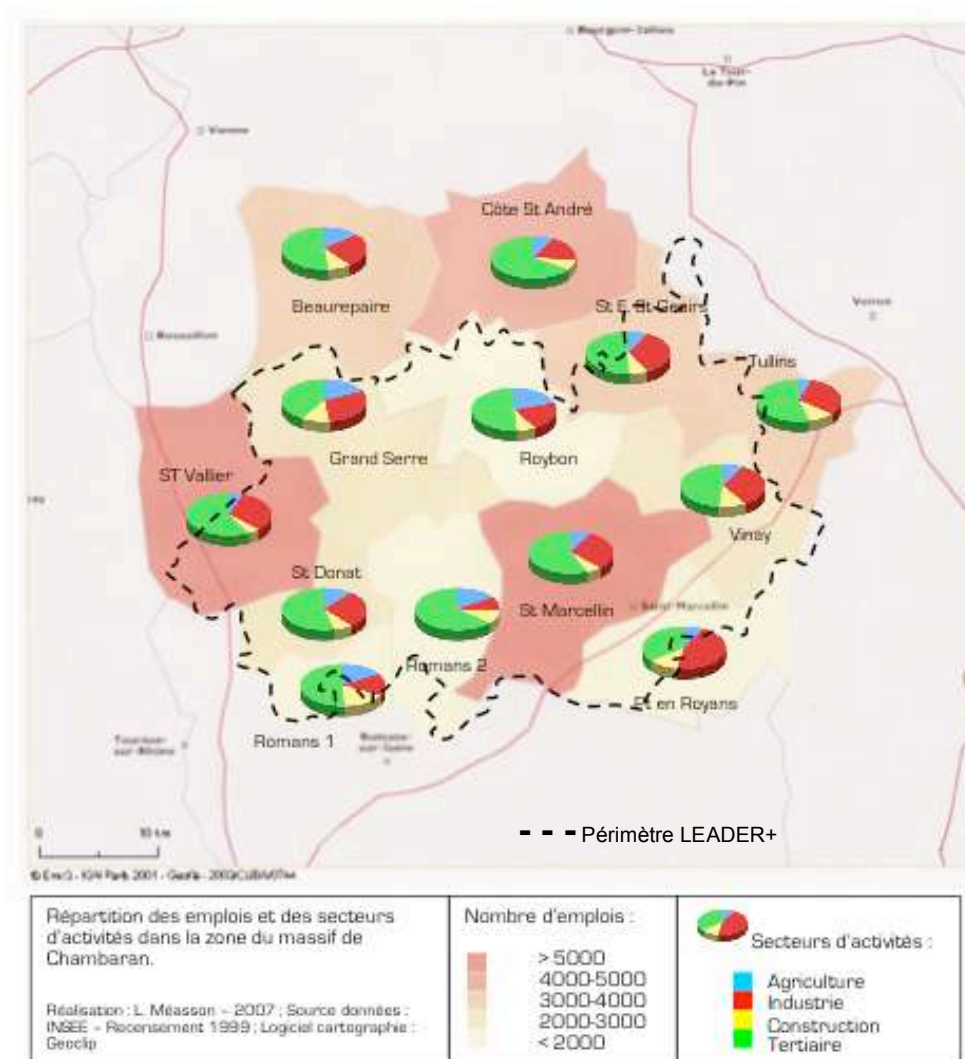
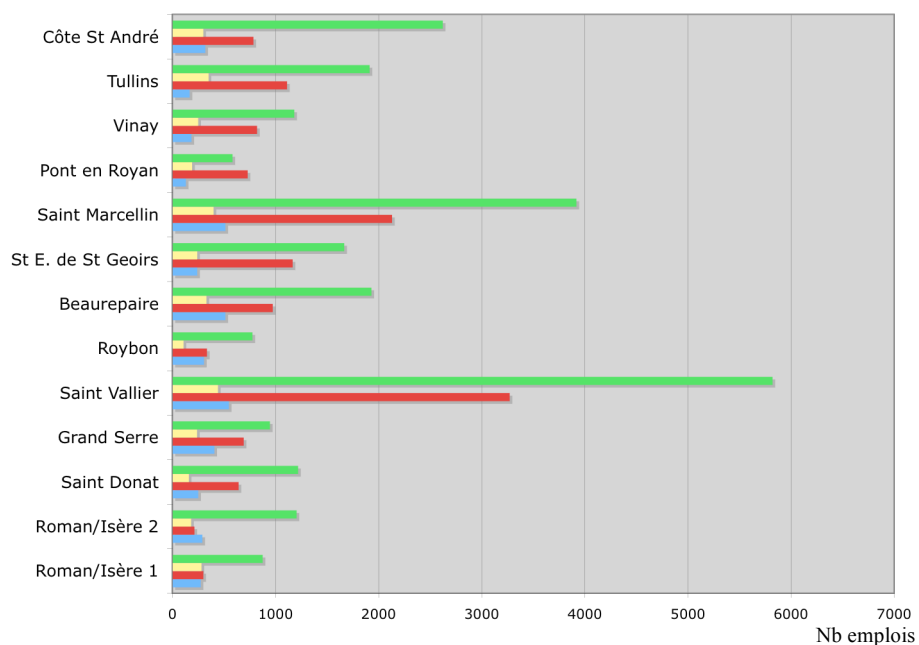


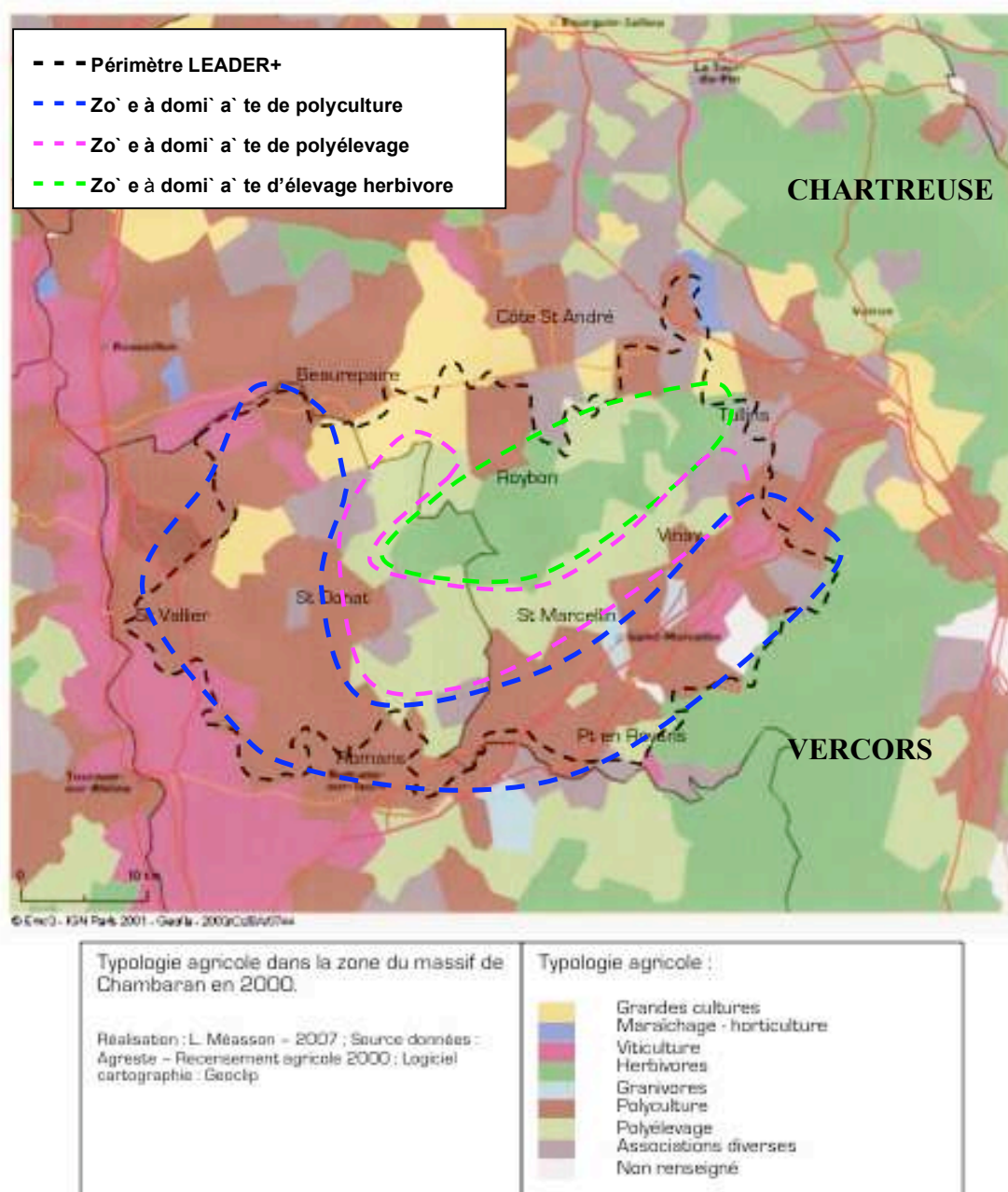
Figure 28 : Nombre d'emplois par secteur d'activités par canton (légende : voir figure 27)



d) Agriculture et paysage

Le programme LEADER est un programme à destination des espaces ruraux et l'agriculture y tient une place naturellement importante. La figure 29 offre un aperçu général du profil agricole de la zone. En première lecture, le périmètre LEADER s'inscrit effectivement sur des frontières agricoles : massif du Vercors au sud-est, plaine viticole à l'ouest et au sud-ouest, plaines céréalières et composites au nord.

Figure 29 : Typologie agricole dans la zone du massif de Chambaran en 2000



À l'intérieur du périmètre, trois entités se distinguent : le plateau forestier autour de Roybon où l'élevage herbivore prédomine, une première ceinture entre plateau et piedmont à dominante de polyélevage et une seconde ceinture formée des piedmonts jusque dans les plaines et vallées où s'impose la polyculture. La topographie et les contraintes naturelles qu'elles supposent jouent logiquement un rôle structurant sur l'activité agricole.

L'ensemble du secteur agricole est en crise comme nous l'avons vu à propos de l'évolution des CSP. Les raisons générales sont quasiment identiques à celles des Monts du Lyonnais avec au premier plan la réforme de la PAC. La réduction des aides à la production et une mise en concurrence internationale implique des changements des modes d'exploitation. La pression foncière notamment sur les piedmonts commence également à être sensible. Ce contexte général occasionne des situations locales différenciées selon les zones.

Côté Drômois, les trois principales productions des plaines et piedmonts sont confrontées à une crise sérieuse. La viticulture est soumise à une concurrence forte de nouveaux pays producteurs. L'arboriculture connaît de gros soucis sanitaires (baisse de 7000 ha à 3500 ha de pêches nectarines en 5 ans) associés à un durcissement du marché. L'aviculture est sous tension face aux crises sanitaires (en particulier la grippe aviaire depuis 2003). La situation à l'intérieur du massif est un peu différente. La crise est également présente, mais il faut remarquer avec Jean-Michel Costechareyre, chargé de mission territorial à la Chambre d'agriculture de la Drôme, que la diversification plus importante des exploitations du massif semble leur permettre de mieux s'adapter à la crise en adaptant leur production. Ainsi, on observe l'émergence de groupements d'agriculteurs qui cherchent à exploiter des segments de marché comme l'association des « volailles fines de la Drôme des collines » (une vingtaine de producteurs avec vente à la ferme et marchés) ou le dépôt de la marque « bovin junior pays de Romans » qui privilégie une filière territorialisée.

On retrouve ce schéma général du côté isérois, notamment entre le massif et la plaine de Bièvre-Valloire, cette dernière étant spécialisée dans les céréales. La situation est plus nuancée au niveau de la vallée de l'Isère, au sud. Les exploitations du massif s'inscrivent plutôt dans une logique de polyculture-élevage tandis que la vallée de l'Isère présente des systèmes de polycultures avec les céréales, la noix et le tabac ; on y observe également une tendance récente à la monoculture de noyer. L'activité agricole s'appuie sur des produits à forte valeur ajoutée territoriale : le fromage Saint Marcellin (IGP), la noix de Grenoble (AOC), les ravioles et les cerises ratafia. De plus en plus d'agriculteurs choisissent de

diversifier leurs productions en intégrant un atelier de transformation et vendent directement leurs produits ou en développant des activités d'accueil. Ainsi furent créés l'association Points Fermiers et le circuit Chemin des Fermes. Selon Sandra Janrossot, animatrice du Comité de territoire Sud-Grésivaudan³²⁴, la pluri-activité est présente partout.

Plaine et massif (étendu à la vallée de l'Isère) se distinguent, voire s'opposent, en matière de système d'exploitation. Au risque de forcer le trait, le paysage du massif est dessiné par une agriculture diversifiée susceptible de s'inscrire dans des démarches de produits de qualité, d'agri-tourisme et de circuits de commercialisation courts, tandis que celui de la plaine incarne plutôt un modèle agricole industriel et standardisé (figure 30). Cependant, selon Sandra Janrossot, le développement de l'agriculture du massif est freiné par l'absence de marquage territorial fort : « *On a une diversité des productions dont beaucoup n'ont pas d'identification. On n'a pas d'identité territoriale propre* ».

Figure 30 : Trois paysages des Chambaran : la plaine agricole, le massif rural et le piedmont périurbanisé



Vue d'avion sur la Plaine de Bièvre-Valloire, avec à gauche le début du massif des Chambaran

Source : www.Isère-tourisme.com, 2006.

³²⁴ Structure décentralisée de la chambre d'agriculture de l'Isère



Vue sur le massif du Vercors (au fond) du massif des Chambaran (en premier plan)

Source : Christian Martelet, 2005.



Vue d'avion de Saint Marcelin (Isère) au premier plan avec la naissance du piedmont du massif des Chambaran grignoté par la périurbanisation

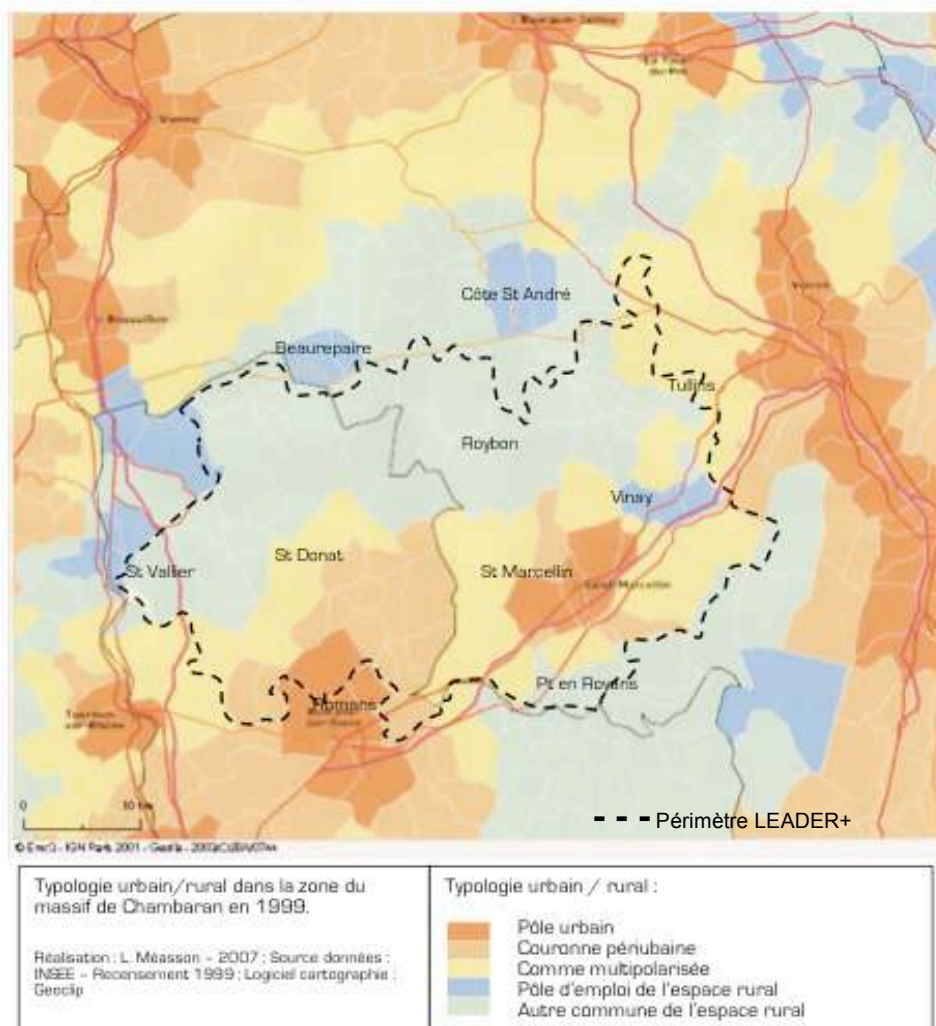
Source : www.sud-gresivaudan.org, 2005.

e) La pluralité des dynamiques territoriales

La cartographie du rapport entre le nombre d'actif ayant un emploi par commune et le nombre d'emplois effectifs³²⁵ permet de mettre en évidence les phénomènes de polarisation entre espace rural et pôles urbains. Elle montre ainsi une nette séparation du massif selon un axe nord-sud qui n'était pas apparu clairement jusque-là (figure 31). La périurbanisation concerne essentiellement les coteaux et les vallons au sud du massif. La partie nord poursuit une activité socio-économique plus classique ordonnée par une répartition plus homogène et plus équilibrée des emplois et des actifs.

³²⁵ Définitions figure 6 (source : nomenclature recensement INSEE 1999) : le pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 5000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain. L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération multicommunale ou agglomération urbaine. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. La couronne périurbaine recouvre l'ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain. Les communes multipolarisées sont les communes rurales et unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Figure 31 : Typologie urbain / rural dans la zone du Massif de Chambaran en 1999 dans la zone du massif de Chambaran



Si l'on essaye maintenant de ramasser l'ensemble des logiques territoriales qui ont été mises à jour précédemment, on s'aperçoit que celles-ci s'entremêlent franchement :

- une logique est/ouest pour la démographie,
- un effacement des logiques locales dans l'évolution des CSP,
- une répartition complexe des activités économiques,
- une logique de massif au niveau des systèmes d'exploitation agricole,
- une démarcation nord/sud en matière de périurbanisation.

Ainsi, tout au long de cet exposé, nous avons vu que l'entrée par le massif aboutit rarement à la mise en évidence de logiques territoriales claires. On observe plutôt un effacement des entités socio-géographiques au profit d'une interpénétration des différents aspects socio-économiques. L'évolution des secteurs d'activités, la redistribution démographique, la transformation des profils socio-professionnels respectent des dynamiques spatiales différenciées dont les relations ne sont pas évidentes ou, plus exactement, ne s'expliquent pas au seul regard de la zone considérée. Les causes des phénomènes observés s'inscrivent dans des échelles diverses allant du monde au micro-local et se combinant de manière complexe.

2. Un système d'acteurs éclaté

Le système d'acteurs mobilisé par le programme LEADER reflète la complexité des dynamiques territoriales : il est faiblement intégré, se déploie dans des espaces enchevêtrés et se construit en référence à des espaces de sens multi-scalaires. Nous allons tenter de donner un aperçu de ce système en abordant successivement deux aspects. Premièrement (a), nous retracerons le mouvement de structuration intercommunal qui a commencé au début des années 90 pour se stabiliser récemment. Nous en donnerons les principaux traits politiques. Deuxièmement (b), nous établirons la liste des autres acteurs publics ou privés qui structurent le programme LEADER. Pour chacun, nous chercherons à mettre à jour leur stratégie territoriale.

a) Le mouvement de structuration intercommunale

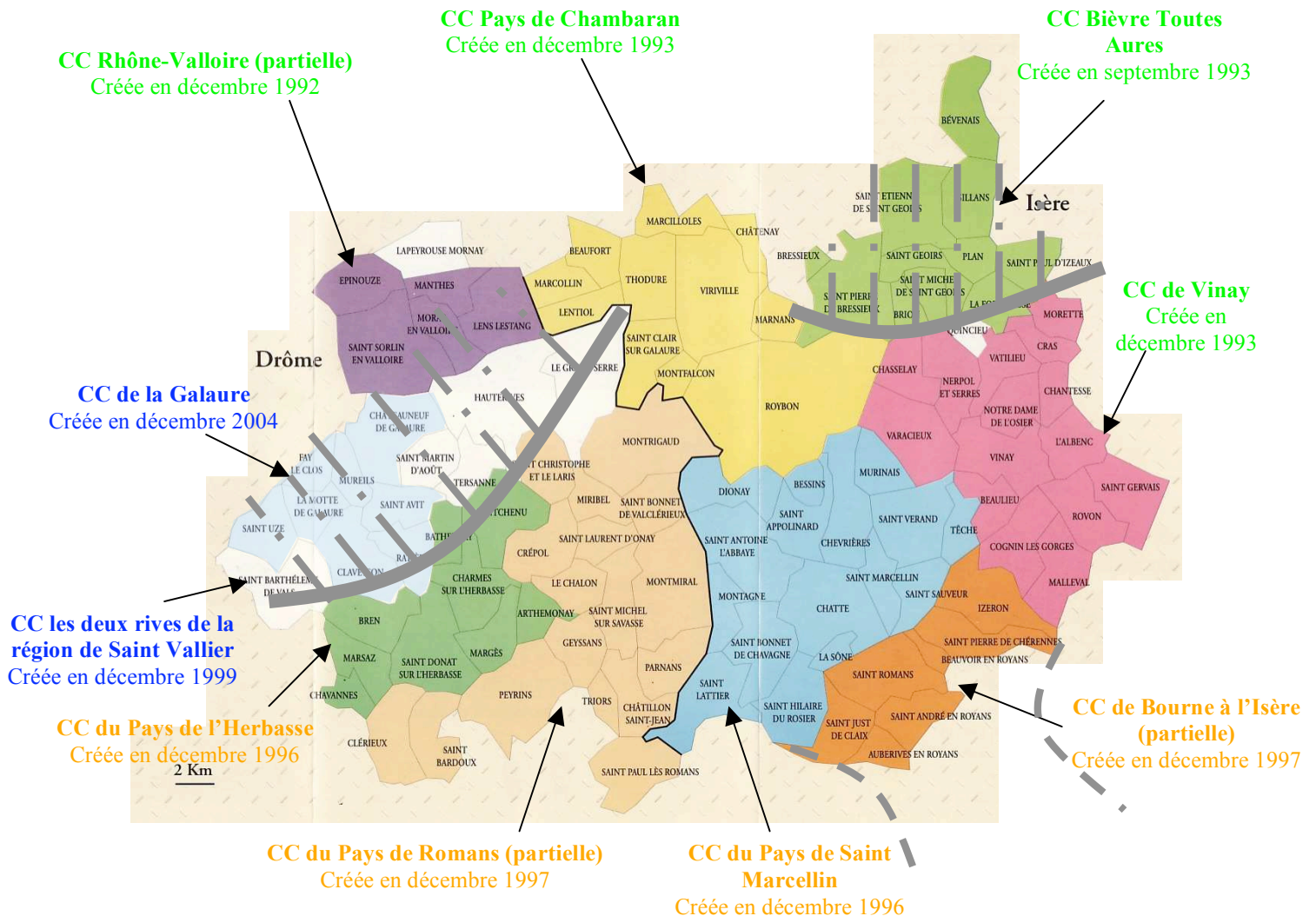
Comme un peu partout en France, la loi ATR de 1992 a enclenché dans la zone des Chambaran un important mouvement de structuration intercommunale. L'enjeu analytique est

ici de comprendre comment s'est construite l'intercommunalité de projet dans un contexte spatial complexe : comment se sont progressivement agrégées les entités spatio-politiques que représentent les CC et les Pays en l'absence d'entité socio-économique évidente ? Pour répondre à cette question, nous allons d'abord retracer l'histoire de l'intercommunalité avant de s'intéresser aux motivations des principaux acteurs politiques.

(1) Géo-histoire de l'intercommunalité et des instruments de planification

Le contexte institutionnel du programme LEADER des Chambaran est particulièrement compliqué. Nous allons décrire son histoire à l'aide de la carte de la figure 32 qui présente les CC incluses, totalement ou partiellement, dans le périmètre LEADER.

Figure 32 : Les communautés de communes concernées par LEADER+ Chambaran
 Fond de carte : plaquette de présentation LEADER+ ; GAL Chambaran
 Source date : <http://www.intercommunalites.com>



Entités géopolitiques

- CC... Communauté de communes créée en 1992/1993
- CC... Communauté de communes créée en 1996/1997
- CC... Communauté de communes créée après 1999

— Limite départementale

Evolutions LEADER

Extension en direction du Royans drômois pendant Leader II

Zones non comprises dans le périmètre LEADER II

Si l'on s'intéresse en premier lieu à l'émergence des CC, la figure 32 met en évidence trois vagues de structuration intercommunale :

- En 1992/1993 dans la partie nord : CC de Rhône-Valloire, CC du Pays de Chambaran, CC de Bièvre Toutes Aures, CC de Vinay.
- En 1996/1997 dans la partie sud : CC de la Bourne à l'Isère, CC du Pays de Saint Marcellin, CC du Pays de Romans, CC du Pays de l'Herbasse
- Plus tardivement à l'extrémité ouest : CC les deux rives de la région de Saint Vallier et CC de la Galaure

Or, le programme LEADER II s'est approximativement étalé sur la période de 1997 à 1999 entre les premières démarches et la fin des réalisations ; on s'aperçoit alors d'une assez forte corrélation entre LEADER II et la deuxième vague de structuration intercommunale. Nous verrons par la suite que cet élément est important pour comprendre la logique du programme LEADER.

Les CC représentent une première couche de structuration intercommunale à laquelle il faut ajouter une seconde : les territoires de projet. Ceux-ci regroupent plusieurs CC et on les qualifie généralement de supracommunalité. L'émergence de la supracommunalité s'est faite concomitamment avec celle des CC. Pendant cette période, plusieurs types de territoires de projet se sont croisés ou succédés.

Les premières initiatives sont arrivées par le Conseil régional qui mit en place les Contrats Globaux de Développement (CGD) entre 1994 et 1999. Trois ensembles se constituèrent à cette occasion :

- Le CGD Drôme des collines dont le périmètre a été validé en 1995³²⁶ et le contrat a été signé sur la période 1998-2003. Le CGD et LEADER II se chevauchait sur deux CC (Pays de Romans, Pays de l'Herbasse). Le CGD s'étendait au delà à l'ouest et au sud.
- Le CGD Bièvre Valloire fut signé en 1997 pour être clôt en 2002. La zone commune entre LEADER et le CGD concernait la CC du Pays de Chambaran et ce dernier s'étendait au

³²⁶ Les élus locaux avaient dans un premier temps proposé un périmètre ramassé autour de Romans et Saint Donat mais le conseil régional a refusé.

nord (en associant la CC du Territoire de Beaurepaire, la CC du Pays de Bièvre Liers et la CC de Bièvre Est).

- Le CGD Sud-Grésivaudan est arrivé un peu après les autres en 1999 jusqu'en 2004 et il était en totalité recouvert par LEADER II (les CC de Vinay, du Pays de Saint Marcellin et de la Bourne à l'Isère).

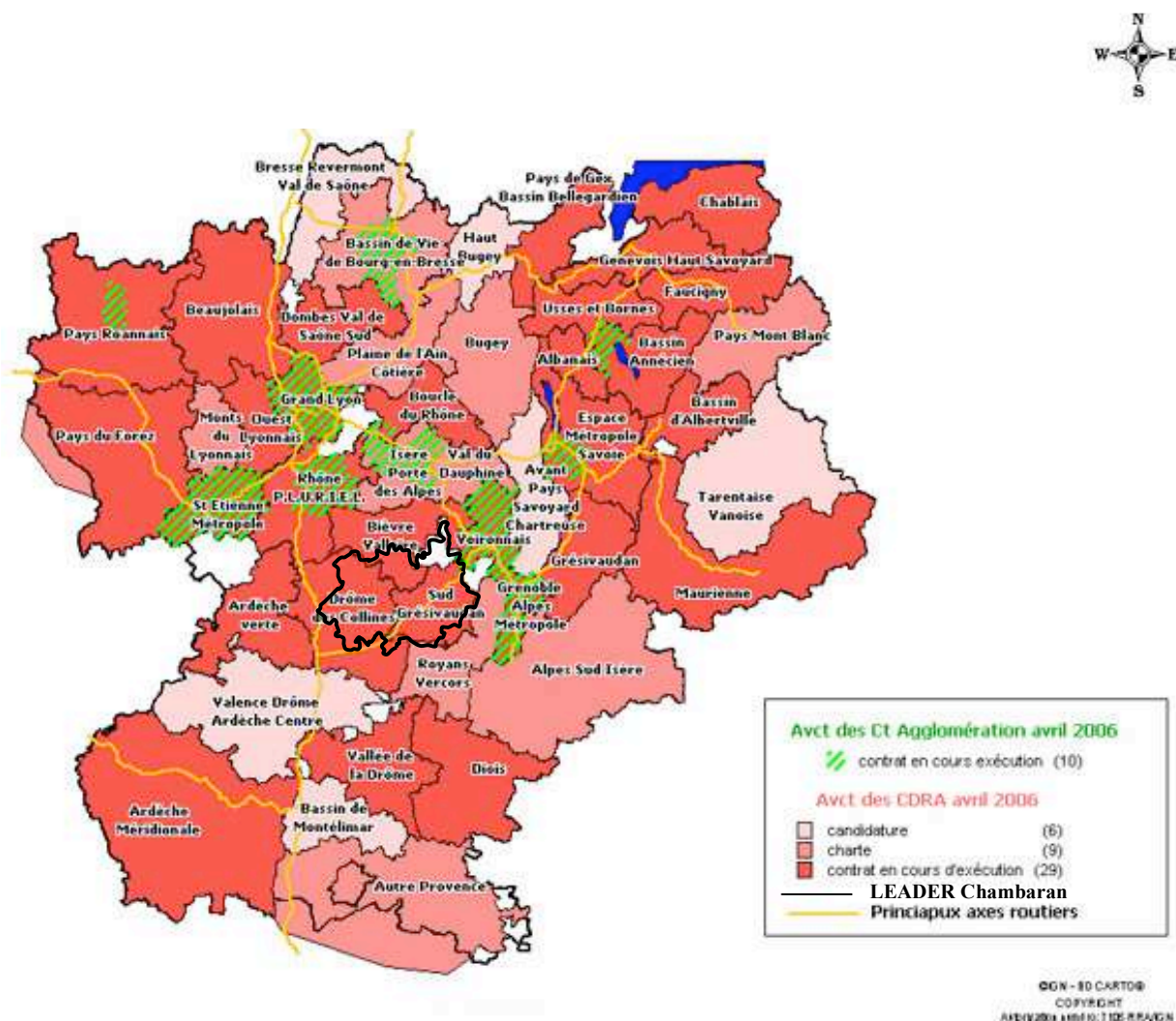
Une seconde génération de contrats régionaux a fait suite aux CGD (figure 33). Elle a été associée à la démarche Pays, lancée par l'État avec la LOADT en 1995, puis confirmée avec la LOADDT en 1999. Les territoires de projet ont alors été dénommés CDPRA : Contrat de développement de Pays Rhône-Alpes. Ils sont établis sur la base d'une contractualisation tripartite entre le Conseil régional, l'État et les institutions publiques locales. Sur le plan géographique, les périmètres entre les CGD et les CDPRA ont faiblement évolué puisque une seule CC a fait son entrée dans le cadre du CDPRA de Bièvre-Valloire : la CC de Bièvre Toutes Aures. Les dates de création des CDPRA sont les suivantes :

- CDPRA Bièvre-Valloire reconnu en 2004 et contrat signé en 2005
- CDPRA Drôme des Collines reconnu en 2004 et signé en 2005
- CDPRA Sud-Grésivaudan reconnu en 2005 et contrat signé en 2006

Les zones de chevauchement entre LEADER+ (2002-2006) et les CDPRA ont évolué :

- Les CC au nord du CDPRA Drôme des Collines ont été incluses (Galaure, les deux rives de la région de Saint Vallier et Rhône-Valloire)
- La CC Bièvre Toutes Aures a été ajoutée dans le cadre du CDPRA de Bièvre-Valloire
- Le CDPRA n'est plus que partiellement concerné puisqu'une partie de la CC de la Bourne à l'Isère n'est pas comprise dans LEADER+

Figure 33 : Articulation des différents contrats territoriaux autour des Chambaran



En définitive, LEADER II a été contemporain de l'émergence des CC de la frange sud et du CGD Sud-Grésivaudan alors qu'il était en décalage dans le cas des Monts du Lyonnais. Évidemment, cette situation soulève des interrogations sur les relations entre ces phénomènes : le programme LEADER a-t-il joué un rôle dans la structuration intercommunale ? Cette question représente un enjeu important de l'analyse. Afin de préciser ces interrogations, nous allons maintenant décrire les principaux éléments du contexte politique. Nous nous intéresserons en particulier aux acteurs qui sont intervenus dans la

construction du programme LEADER II : le Sud-Grésivaudan, Bièvre-Valloire et la CC du Pays de Romans.

- (2) Sud-Grésivaudan : faire de l'intercommunalité sans territoire ou essayer d'exister dans un mouvement institutionnel

Les prémices de l'actuel CDPRA Sud-Grésivaudan se trouve dans la création du Comité de développement Sud-Grésivaudan en 1994 dont le principal artisan fut Robert Pinet, président de la CC du Pays de Saint Marcellin et conseiller général du canton de Saint Marcellin qui recouvre à quelques communes près le périmètre du CGD/CDPRA, en plus d'être vice-président du Conseil général jusqu'en 2004. Les raisons qui ont poussé ce dernier à prendre cette initiative découlent directement de la loi ATR de 1992. Selon lui, *« on ne pouvait pas rester en dehors »* de cette nouvelle donne territoriale : *« le besoin de porter des actions de développement au niveau local au début des années 90 commence à se faire ressentir assez fortement. Dès qu'il y a des choses un minimum organisées, les gens comprennent très vite qu'il faut s'inscrire dans ces politiques »*. Il fallait suivre le mouvement, basculer de la coopération intercommunale thématique à la coopération généraliste et contractuelle. En particulier, l'enjeu *« était de recalibrer les choses sur un périmètre qui ait des chances d'être reconnu et d'obtenir les nouvelles générations de Contrats globaux que mettait en place la région puisque les contrats de pays et les contrats thématiques allaient disparaître »*.

Mais la tâche n'a pas été aisée puisqu'il s'agissait de construire avec le CGD une supracommunalité alors que les CC étaient encore balbutiantes en 1996-1997. *« La pratique intercommunale était très faible »* selon les termes de l'intéressé ; propos confirmés par l'histoire de la structuration intercommunale dont il était question dans le paragraphe précédent. La difficulté consistait à dessiner les contours d'une entité territoriale totalement neuve (alors que l'émergence du SIMOLY s'inscrivait dans une histoire longue) du fait d'un contexte marqué par une forte mutation vers la périurbanisation. Le Sud Grésivaudan a fait la *« moitié du chemin »* et est aujourd'hui en situation de *« trait d'union entre les grands pôles »* selon Robert Pinet. Il explique que cela donne lieu à des divergences fortes entre les diverses stratégies territoriales locales : *« on voulait faire un SCOT autonome (Sud Grésivaudan). Au dernier moment la communauté de communes de Vinay (qui appartient au Sud Grésivaudan) nous a trahit. Elle a voulu entrer dans le SCOT de la communauté urbaine grenobloise. Ça nous a un peu fâché entre nous. L'État a pas été bien clair là au milieu. Y'a eu aussi des manipulations politiques pour d'autres raisons. Finalement, on a réussi à convaincre nos*

autres collègues qu'il fallait être dans la RUG (Région Urbaine de Grenoble) avec un secteur qui a un minimum d'autonomie pour essayer de préserver une certaine prépondérance sur certaines décisions même si le fait de rentrer dans la RUG va nous faire adhérer à certains grands principes. Le préfet n'a pas fait l'arrêté d'extension, mais la RUG l'a anticipé. On aura un schéma de secteur qui se construira sous la bienveillance du SCOT grenoblois mais qui aura une certaine autonomie de fonctionnement comme le Voironnais, comme la Bièvre ». François Chevrol, animateur LEADER+, confirme les divergences de vue locales : *« il faut savoir que sur le territoire, y'a la communauté de communes de Vinay qui souhaite officiellement se rattacher à Grenoble alors que la CC de St Marcelin veut défendre son "pré carré", identité rural. Donc moi je pense que c'est trop tard pour faire une image territoire concerté, à moins de changer tous les élus ».*

Ce contexte a justifié une attitude politique volontariste de la part de Robert Pinet qui explique qu'il a *« taillé (le CGD) à la hache : nombre d'axes réduits, purement économiques, peu de participation pour les communes, donc très dur à faire passer auprès des communes. Très peu de soutien aux projets des communes, peu d'axes et très transversaux, qui mouillent beaucoup les acteurs privés. Donc c'était quand même assez difficile de la faire accepter, mais j'ai bien fait parce qu'aujourd'hui je n'ai plus à revenir là-dessus. Tandis que ceux qui ont fait les premiers contrats où ils ont arrosé les communes pour les satisfaire, aujourd'hui, il faut changer la donne et ils ont du mal. Ici, le pli est presque pris et j'ai pas de rébellion d'élus qui disent "c'est pas normal" ».* Par ailleurs, il considère que le syndicat mixte, qui regroupe les trois CC et porte les procédures CGD et Pays, est un *« outil des CC »*, se démarquant ainsi un peu plus d'une lecture communale.

Cependant, la réussite de ce volontarisme politique dépendait de la capacité du syndicat mixte à mobiliser les cofinancements nécessaires à la mise en oeuvre du CGD ou au fonctionnement des Pays (*« trouver les contreparties »*³²⁷). À cette condition, les élus concernés pouvaient espérer mobiliser les acteurs locaux privés autour de ces nouvelles institutions. Selon Robert Pinet, la structure *« ne suffit pas, il faut du contrat derrière »*. Il devait donc concentrer et intégrer les différentes sources de financement afin de proposer des solutions financières attractives aux porteurs de projet. Ce pari semble avoir été gagné grâce à

³²⁷ Chaque politique territoriale prévoit réglementairement seulement un pourcentage du montant total des projets ce qui oblige ces trouver des « contreparties », c'est-à-dire le complément de financement auprès d'autres politiques territoriales par exemples. C'est ainsi que la plupart des projets font l'objet de « financements croisés » entre diverses institutions publiques.

la multiplication des territoires de projet³²⁸ : Sandra Janrossot, chargée de mission à la Chambre d'agriculture de l'Isère et responsable du Comité agricole du Sud Grésivaudan confirme que « *c'était vraiment pas un problème pour financer les projets. C'est lié au fait que les élus se sont bougés pour avoir toutes ces procédures, c'est pas vrai pour tous les territoires* ». LEADER est aussi entré dans ce cadre comme nous le verrons plus loin.

(3) Pays de Bièvre-Valloire

Le Pays de Bièvre-Valloire n'est que très partiellement concerné par LEADER puisque seule la CC du Pays des Chambaran est comprise dans le périmètre. Toutefois, il est important de saisir les principaux enjeux de la structuration intercommunale de cette zone car nous verrons plus loin que l'enclenchement de stratégies publiques collectives à l'échelle du massif est partiellement dépendant de la coopération avec le Pays de Bièvre-Valloire.

Les éléments exposés ici sont issus du travail de thèse d'Anne-Cécile Douillet³²⁹. Il ressort deux éléments importants :

- Bièvre-Valloire a joué depuis 1970 la carte des espaces « pionniers » : premier district rural en France créé en 1961 et premier Plan d'Aménagement Rural (PAR) en Isère dans les années 70, emmenés par Jean Boyer, petit industriel local, sénateur-maire de la Côte Saint André, conseiller général et ancien député. Bièvre-Valloire sera également Pays-test de la LOADT de 1995.
- La vie politique locale semble avoir été structurée par la tension entre deux projets. L'un est plutôt tourné vers les agglomérations, en particulier Grenoble, et est fondé sur le développement industriel innovant. L'autre est plutôt tourné vers la ruralité préférant chercher le développement local sur les ressources endogènes. Cette tension se manifeste par les hésitations de la coopération avec la CC de Bièvre Toutes Aures : tantôt présente (PAR, Pays actuel), tantôt absente (CGD, CDRA première version). Celle-ci cherche davantage à capitaliser les effets de diffusion du développement urbain, autour de l'aéroport notamment, sous l'impulsion de René Vette (conseiller général du canton).

³²⁸ Robert Pinet : « *Parce que quand le financement est trop limité, il n'est pas très attractif. Donc on a multiplié les procédures avec le 5b, le contrat global, une ORAC qui plutôt assez bien marché. Tout ça a fait croiser les financements et faut pas se voiler la face, l'aspect financier a été moteur et c'est plus facile d'animer les choses quand on a des carottes* ».

³²⁹ DOUILLET, Anne-Cécile. *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*. Cachan: Ecole Normale Supérieure de Cachan. 392 p.: Thèse de doctorat de science politique: Ecole Normale Supérieure de Cachan: 2001

Enfin, Anne-Cécile Douillet conclut que l'intégration politique de l'espace de la Bièvre-Valloire est faible en l'absence d'un projet réellement fédérateur. Les motifs de l'association des élus locaux apparaissent « assez flous » et les objectifs « très généraux » autour de l'idée de rééquilibrer la fonction économique et la fonction résidentielle de cet espace.

(4) CC du Pays de Romans

La CC du Pays de Romans a été très active dans l'élaboration du dossier LEADER et il est nécessaire de donner quelques éléments de contexte à ce titre. On retrouve une situation assez proche de ce qui a été décrit pour Bièvre-Valloire dans le sens où les acteurs hésitent entre plusieurs stratégies territoriales. À l'origine, dans les années 80, la Drôme était couverte de SIVOM et la zone de Romans avait contracté avec le Conseil régional pour mettre en place un Contrat de pays qui présentait classiquement plusieurs volets : agriculture, tourisme, économie... Les élus locaux affichaient « *une volonté politique assez importante de travailler dans l'agriculture* » selon Patrick Barthelon, directeur de la CC du Pays de Romans. Les contrats régionaux ont progressivement engendré une première structuration intercommunale car « *les territoires, pour pouvoir signer avec la Région, ont dû s'organiser* ». Ceci s'est fait à deux échelles : intercommunale et supracommunale. Le premier, celui des CC, n'a pas posé de difficulté particulière et est globalement calqué sur les cantons. Par contre, le second fait l'objet de stratégie et d'arbitrages très différents.

Au moment de l'élaboration des CGD au milieu des années 90, les intercommunalités de Romans, Bourg de Péage (juste au sud) et Saint Donat avait fait une proposition commune selon une logique d'agglomération autour de Romans ouverte à la zone d'influence dans l'arrière-pays. Mais le Conseil régional a préféré regrouper toute la partie nord du département sur le périmètre de l'actuel Drôme des Collines (sous forme de CDPRA) en prétextant un risque de fragmentation de l'extrémité du département de la Drôme. Cette décision est contestée localement car les relations entre la région de Saint Vallier et celle de Romans sont assez faibles. A contrario, Patrick Barthelon, directeur de la CC du Pays de Romans, appelle de ses vœux un affaiblissement de la logique départementale, soutenue par le Conseil général et le Comité départemental du tourisme, pour permettre aux contrats territoriaux de passer en Isère en fonctions des dossiers.

Un second exemple illustre les arbitrages délicats en matière de stratégie territoriale. L'élaboration des SCOT a mis en évidence les divergences entre la CC de Romans et la CC de Bourg de Péage. Ces dernières forment ensemble un pôle urbain dans le champ plus large

de l'agglomération de Valence. La CC de Romans a défendu l'idée d'un SCOT Bourg de Péage – Romans – Saint Donat, mais Bourg de Péage préférerait s'associer à Valence dans le cadre d'un SCOT à grande échelle.

La situation géographique de la CC du Pays de Romans est complexe. Tantôt pôle, tantôt périphérie ; tantôt dirigée vers Valence, tantôt vers le massif, cet espace est multipolarisé ce qui rend délicat l'adoption politique d'une stratégie territoriale simple et évidente.

b) Les associations locales et les organismes professionnels

À côté des collectivités, le programme LEADER a mobilisé des acteurs privés. Ils sont essentiellement issus du monde agricole. Nous allons là aussi dresser un portrait de chacun en essayant de comprendre le « territoire » dans lequel ils s'inscrivent.

(1) Les Chambres d'agriculture

Côté isérois, le Comité de territoire Sud-Grésivaudan, membre du comité de programmation et de suivi (CPS) LEADER+, représente à la fois une émanation décentralisée de la Chambre d'agriculture de l'Isère et la Commission agricole du Pays Sud-Grésivaudan. En effet, la Chambre d'agriculture de l'Isère a choisi en 2001 de territorialiser au maximum son organisation en divisant le département en « territoires agricoles » qui avaient vocation à s'approcher au maximum des périmètres émergents des Pays³³⁰. La restructuration a donné lieu au Comité de territoire Sud-Grésivaudan qui a été reconnu par le Pays sud-Grésivaudan en tant que commission agricole et qui a pour mission d'animer et d'être force de proposition des différentes procédures (LEADER, CDRA...). Il y a donc ici une intégration territoriale très forte entre les élus et les acteurs agricoles.

Côté Drômois, la Chambre d'agriculture est restée assez longtemps en retrait du programme LEADER en raison d'une organisation peu territorialisée, principalement tournée vers l'agriculture industrielle de la plaine. Face à la crise agricole persistante, elle a amorcé une transformation de ces modes d'action et une rénovation de son modèle agricole. Le « territoire » en tant qu'outil de développement apparaît progressivement. Pour l'instant, le maillage territorial est assez lâche et correspond sensiblement au Pays Drôme des Collines. La visibilité du massif des Chambaran est dans cette configuration assez faible.

³³⁰ Il faut souligner qu'elle était auparavant déjà organisée en territoires, mais avec un maillage plus vaste : l'Isère était divisée en seulement quatre zones.

(2) Les associations

Il existe plusieurs associations à vocation agricole sur lesquelles le programme LEADER s'appuie à des degrés divers. La plus emblématique est le CIVAM « En avant la Drôme des Collines ». Elle appartient à la Fédération National des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural née dans les années 50³³¹ sur la base d'un projet proche des milieux de l'éducation populaire, c'est-à-dire une volonté de participer à la formation des populations agricoles afin de leurs permettre de tirer pleinement parti de la société du progrès de l'époque. Puis ses objectifs ont évolué vers l'expérimentation de nouvelles formes de développement agricole. Le groupe drômois est issu d'une association créée en 1989 par des acteurs locaux soucieux de développer le tourisme en milieu rural dans la partie nord de la Drôme. Il est devenu CIVAM en 1991 et a donné naissance à l'association de développement touristique de la Drôme des Collines « CIVAM en avant la Drôme des Collines ». Son action vise à mettre en place des « initiatives innovantes pour promouvoir et développer l'identité économique et culturelle de leur terroir »³³² : soirée théâtre, les marchés à la ferme, stage de peinture. En particulier, elle soutient le développement des produits fermiers. Elle est à l'origine de l'opération de « Ferme en Ferme » débutée dans la Drôme des Collines en 1993, puis étendue à tout le département, et enfin à la France entière, devant le succès remporté.

Il existe une autre association aux objectifs assez proches côté isérois : l'association des « Points Fermiers ». Elle vise également au développement des produits fermiers et de la vente directe, mais elle insiste moins sur les aspects culturels. En ce sens, son action est plus centrée sur le développement agricole, alors que le CIVAM est plus proche de l'idée de développement du territoire. Il faut également signaler qu'une dernière association agricole de promotion des produits fermiers existe sur la bordure nord du massif et correspond approximativement au Pays de Bièvre-Valloire : « Du Viennois au Chambaran ».

Enfin, une dernière association doit attirer notre attention : Massif de Chambaran, création et développement. Il s'agit en quelque sorte d'une confédération des acteurs privés de développement local du massif dont l'objet est « de développer et promouvoir le Massif de Chambaran (selon un) développement économique du territoire Chambaran centré sur l'agriculture, la forêt, le tourisme... »³³³. Elle se présente comme une « plate-forme multi-filières (agriculture, bois, tourisme et culture...) (destinée) à des actions collectives pour le

³³¹ Le nom initial était le suivant : « Centres d'Information et de Vulgarisation Agricoles et Ménager-agricoles ».

³³² <http://www.civamenavant.com/>

³³³ Statuts de l'association

développement global des Chambaran »³³⁴. La dimension agricole est très importante et cela s'explique par son histoire. En fait, elle est issue de l'association « Terre de Chambaran » créée en 2003. Cette dernière rassemble principalement des agriculteurs qui travaillent sur la valorisation des produits locaux. Elle porte notamment le projet de réaliser un cahier des charges commun. Elle s'est tournée vers LEADER pour financer son action mais le caractère trop agricole n'était pas éligible.

C'est ainsi qu'une seconde association – Massif de Chambaran – ouverte à tous les types de produits locaux a vu le jour. En fin de compte, la dimension agricole reste très forte mais n'est plus exclusive. Sa finalité serait alors de mettre en place une « marque ombrelle permettant de capitaliser de la valeur ajoutée pour des produits issus du massif »³³⁵. Cette « mention d'appartenance » au massif de Chambaran constituerait le pivot « d'une réflexion globale sur les outils de communication (logos, plaquettes...) en cohérence avec les politiques de communication locales »³³⁶. Il faut « *organiser une cohérence territoriale* » selon les termes de M. Clément, l'un des moteurs de l'association. Son président, Olivier Dumas, insiste lui sur la volonté « *d'arriver à une convergence* » autour « *du mot Chambaran qui semblait le plus fédérateur sur l'ensemble de la zone* » afin de « *revendiquer son appartenance territoriale* ».

c) Des équilibres et des stratégies incertaines

Cette présentation des futurs protagonistes du programme LEADER laisse apparaître un système d'acteurs éclaté. Le degré d'intégration politique et d'emboîtement institutionnel est faible. Il est le reflet de la diversité de stratégies territoriales présentes dans l'espace LEADER ; ces dernières étant plus ou moins dirigées vers la ruralité ou l'urbanité, plus ou moins ancrées dans une logique de massif, de bassin versant ou d'arrière pays. Cette situation fait écho au portrait de l'espace géographique que nous avons dressé dans la première partie. Les zones d'influence, les échelles et les espaces mis en mouvement par les acteurs sont multiples, non hiérarchisés et non emboîtés. D'ailleurs, comme on pouvait s'y attendre, on constate une faible congruence entre l'organisation de l'espace géographique et l'organisation spatiale du politique. Nous allons maintenant étudier comment l'espace LEADER s'inscrit dans cet ensemble.

³³⁴ Dossier de présentation de l'association

³³⁵ *ibid.*

³³⁶ *ibid.*

3. LEADER : l'histoire improbable d'une construction territoriale

L'étude du programme LEADER Chambaran va nous entraîner dans une histoire étonnante où le territoire n'est jamais vraiment là où on l'attend. En ce sens, elle nous permettra d'explorer le déploiement du politique dans des espaces où les constructions territoriales sont multiples, complexes et mouvantes. L'espace des Chambaran offre donc un terrain de choix pour observer comment les territoires de projet s'insèrent dans des situations assez éloignées de l'idéal type du « territoire » identitaire.

Nous allons dans un premier temps examiner les motivations qui ont prévalu à l'origine du programme afin de comprendre la logique du périmètre (a). Puis nous chercherons à mettre en évidence la stratégie de développement qui s'y est développée (b). Nous constaterons ensuite les effets politiques engendrés (c). Enfin, nous observerons la situation actuelle et l'évolution des stratégies territoriales (d).

a) Une coalition de moyens pour construire des territoires distincts

Au premier abord, la logique du périmètre du programme LEADER des Chambaran est évidente : il s'agit *grosso modo* des limites du massif. Cependant, nous avons vu que celui-ci ne structure ni les dynamiques socio-économiques - sauf partiellement les systèmes d'exploitation agricole -, ni les systèmes d'acteurs sauf l'association Massif de Chambaran qui, comme on le verra, est justement un produit (inattendu) du programme. En somme, l'évidence topographique ne nous permet pas de faire l'économie de l'analyse de la construction sociale qu'elle recouvre.

Il faut pour cela rappeler que la première candidature, celle de LEADER II, eut lieu au milieu des années 90. L'élaboration du dossier s'est faite en 1996/1997 et peut être décrite comme la rencontre de deux pôles d'initiatives politiques : le Pays Sud-Grésivaudan émerge au même moment que les CC de Romans et Saint Donat. De part et d'autre, LEADER a été perçu comme une opportunité de moyens au moment où la structuration intercommunale était en pleine effervescence. Côté isérois, pour Robert Pinet qui se considère comme « *pratiquement à l'initiative du premier programme LEADER* », il fallait trouver les moyens financiers pour construire le Pays Sud-Grésivaudan. Fidèle à sa résolution farouche « *d'organiser le territoire* », il saisit le dossier LEADER de manière assez volontariste : « *je me suis servi du Sud-Grésivaudan parce que si j'étais allé demander l'avis de tout le monde on n'y serait peut-être pas arrivé !* » cède-t-il. Côté drômois, l'information sur les opportunités offertes par

le programme LEADER est arrivée par le Conseil général. La personne chargée de suivre les politiques européennes a réuni l'ensemble des bénéficiaires potentiels pour imaginer un LEADER départemental entre la Drôme des Collines, le Diois et les Baronnies plus au sud. Mais cette idée a très vite été abandonnée tant à cause du peu de liens qui existent entre ces espaces qu'en raison de l'irrecevabilité de la proposition vis-à-vis des critères européens. Il fallait que chacun monte un dossier propre. Ainsi la Drôme des Collines a dû faire face à la nécessité « *de trouver un territoire pertinent qui puisse être éligible à l'Europe* » selon les termes de Patrick Barthelon directeur de la CC du Pays de Romans. Partir seul « *n'aurait pas été recevable* » à son avis, notamment à cause de l'interprétation que le SGAR (qui était chargé d'instruire les dossiers de sélection des GAL) faisait de la cohérence territoriale requise dans le règlement européen.

En fait, ce problème se posait également au Sud-Grésivaudan qui devait s'associer à d'autres « territoires » pour espérer proposer une candidature recevable. Parmi les diverses possibilités, c'est la réunion de la Drôme et l'Isère autour du massif des Chambaran qui a été engagée. La situation était la suivante : il y avait deux pôles – le Sud Grésivaudan et la Drôme des Collines – et un relais : la CC de Roybon. La proposition côté Drômois était portée essentiellement par les techniciens des CC de Romans et de Saint Donat avec l'appui de leur Président. Conscients de la nécessité de passer la frontière départementale pour construire un dossier éligible, ils ont contacté la CC de Roybon, où s'est tenue la première réunion bi-départementale. L'extension de l'initiative drômoise vers le canton de Roybon respectait strictement la logique de massif puisque ce dernier en constitue le cœur. Celui-ci fit très rapidement le relais avec le Sud-Grésivaudan où se manifestait également la volonté de se porter candidat. Or, deux candidatures juxtaposées auraient là encore été rejetées par le SGAR. C'est en tout cas ce que les acteurs locaux comprenaient des signaux régionaux. Pour Nello Véricel, ancien animateur de LEADER II, « *on (Drôme et Isère) les a poussé à s'associer. Vu de la région, on regarde le territoire avec une lecture selon laquelle les territoires doivent avoir une masse critique. Chez les décideurs régionaux, ça c'est vraiment un travers dans lequel ils tombent* ».

A ce stade, le cercle des acteurs concernés par la candidature LEADER était très restreint, comme le reconnaît Gérard Chaumontet (CC du Pays de Romans) : « *à cette époque là, c'était quand même une réflexion qui était "élus et techniciens" des CC* ». Effectivement, les techniciens des trois CC ont assumés l'essentiel de la rédaction du dossier, tandis que le portage politique a été le fait des présidents de CC, en particulier Gérard Chaumontet, côté

Drômois, et par Robert Pinet, côté isérois. Outre leurs responsabilités intercommunales, ces derniers étaient à cette époque tout les deux conseillers généraux.

Au-delà de ce noyau, quelques acteurs ont été mobilisés pour apporter du « contenu » à la candidature. Côté Isère, Jean-Claude Darlet, actuel Président du GAL LEADER+ et président du Comité de territoire Sud-Grésivaudan (structure décentralisée de la Chambre d'agriculture 38, reconnue Commission agricole par le Pays Sud-Grésivaudan) reconnaît « *qu'au départ de LEADER II, les seuls socioprofessionnels présents étaient de la filière agricole, donc on a fait des propositions et le programme s'est un peu centré sur l'agriculture* ». Robert Pinet justifie cela par le fait que « *c'est les plus rodés ; les Chambres d'agricultures sont très impliquées parce qu'elles y trouvent leur compte et elles ont un savoir-faire incontestable en matière de procédures* ». Côté Drôme, la situation était proche dans le sens où les acteurs non publics mobilisés appartenaient également au monde agricole. Il s'agissait en particulier du CIVAM « En avant la Drôme des Collines ». Par contre, la Chambre d'agriculture de la Drôme « *a plutôt traîné* » de l'avis de Patrick Barthelon, ce qui est étonnant pour un programme à forte dimension agricole.

Les raisons de cette situation méritent d'être détaillées car elles révèlent les premiers éléments de construction territoriale dont le massif de Chambaran sera porteur. Nello Véricel, animateur du programme LEADER II, explique que « *côté drômois, ceux qui étaient vraiment dans cette perspective-là, de qualité de produits du terroir, d'ouverture à un agri-tourisme, c'était la FDCIVAM. Eux, c'est une certaine perspective du développement et côté isérois, on a une Chambre d'agriculture qui est complètement structurée, qui a compris les enjeux du développement territorial et qui a territorialisé son dispositif d'appui technique, ce qui n'est pas le cas côté Drômois* ». Effectivement, « *la Chambre d'agriculture de la Drôme s'illustre vraiment par une organisation structurée en filière ne reconnaissant pas l'organisation territoriale du développement agricole* » reconnaît Jean-Michel Costechareyre, responsable territorial à la chambre de la Drôme.

Cette difficulté organisationnelle reflétait également une tension d'ordre politique. En effet, comme nous l'avons vu, il existe dans la partie nord du département de la Drôme deux types assez distincts de modèles agricoles : industriel en plaine et de terroir ou agri-touristique sur les collines. Or, ce dernier était très peu représenté au niveau des élus de la Chambre d'agriculture généralement issus de la FDSEA. Ce fut très mal vécu par les élus locaux des collines drômoises qui considéraient, à l'instar de Gérard Chaumontet, qu'ils

« *monopolis(ai)ent les postes à la Chambre d'agriculture* ». Celui-ci reproche aux agriculteurs de la plaine de ne pas avoir « *les tripes locales* », c'est-à-dire de gérer leur entreprise en dehors de toutes considérations sur les dynamiques locales. *A contrario*, Gérard Chaumontet estime que les agriculteurs des collines s'inscrivent pour partie au moins dans des démarches de développement « *prenant en compte vraiment toutes les composantes du territoire* ».

La tension politique était également alimentée par un clivage partisan. La Chambre est plutôt située à droite alors que la plupart des élus de la Drôme des Collines étaient à cette époque de gauche. Jean-Michel Costechareyre insiste sur le fait que « *le contexte politique joue beaucoup* » pour comprendre les politiques de développement qui sont conduites dans la zone. On comprend donc les intérêts croisés, implicites ou explicites, entre les élus du secteur et des agriculteurs engagés dans des démarches agri-touristiques ou de produits fermiers. Finalement, on comprend pourquoi Gérard Chaumontet était « *convaincu qu'il fallait essayer d'accompagner un certain nombre d'initiatives (d'agriculteurs) capables de sortir de leur secteur et de réfléchir territoire* ».

À ce stade de l'étude, nous possédons les principales clefs historiques et politiques qui ont prévalu au moment d'élaborer la candidature LEADER II : deux pôles politiques co-existent et souhaitent trouver les moyens financiers d'un soutien au développement rural ; l'un pour renforcer un pays émergent (le Sud Grésivaudan), l'autre pour combler le champ d'action non couvert par la Chambre d'agriculture (la Drôme des Collines). Nous savons également que les conditions de candidature ont poussé ces deux pôles à coopérer. Il reste à comprendre pourquoi cette dynamique a été amorcée avec LEADER plutôt qu'avec une autre procédure.

La réponse est intéressante parce qu'elle permet de souligner le rôle paradoxal de la frontière départementale. En effet, seul LEADER semblait permettre de franchir la limite départementale pour embrasser le massif au sein d'une même politique territoriale. Premièrement, LEADER était là « *au bon moment* » selon Gérard Chaumontet. Deuxièmement, les élus n'étaient « *pas prêts* » à s'engager dans une procédure type pays qui aurait été « *perçue plus en opposition avec des CGD* ». Autrement dit, il fallait une procédure suffisamment discrète pour ne pas entrer en concurrence avec les constructions territoriales existantes. Troisièmement, LEADER apparaissait comme une procédure « *plus souple* », qui permettait de gérer l'enchevêtrement administratif qu'elle recouvrait. En somme, LEADER n'était pas perçu comme une menace par les diverses institutions concernées. Enfin, parce

qu'au lieu d'être un handicap, le bi-départementalisme de la candidature était un atout stratégique. Les témoignages concordent à ce sujet. Pour l'ancien animateur Nello Véricel, c'était « *un affichage qui permet de dire : (...) vous vous rendez compte, on fait travailler des gens qui ne l'ont jamais fait, on dépasse des frontières administratives, cas unique dans notre république jacobine !* ». Robert Pinet pousse même jusqu'à la provocation en expliquant que le bi-départementalisme était « *le gadget qui a aidé à l'habillage, au côté novateur* ». Jean-Claude Darlet, président du GAL LEADER+ estime effectivement qu'il constitue « *la raison pour laquelle a été retenue notre candidature* ».

Une fois admise la logique de massif et le caractère interdépartemental de la candidature, il restait à définir le détail du périmètre sachant que la zone était en période de structuration intercommunale ce qui rendait sensible la question du découpage. Les arguments de l'époque ont effectivement été très neutres afin de ne pas activer de conflits stratégiques. Premièrement, le périmètre LEADER a été étendu jusqu'à la limite de la zone 5b (zone d'éligibilité aux fonds structurels européens établies sur la base de critères socio-économiques) dont LEADER II devait réglementairement faire partie. Cette contrainte a justifié la limite nord. Deuxièmement, les élus et les techniciens ont alors fait valoir la logique de massif là où elle n'était pas présente. C'était le cas pour la partie sud-est puisque le zonage 5b traversait l'Isère et remontait dans le Vercors en direction du Royans drômois. Les élus proposaient que le découpage LEADER s'arrête à la vallée de l'Isère. Mais sous la pression du Préfet, ils acceptèrent d'intégrer tout le canton de Pont en Royans (CC de la Bourne à l'Isère) et même le canton Saint Jean en Royans encore plus au sud et appartenant totalement au Royans Drômois. Le conseiller général de ce canton étant en conflit avec le PNR Vercors (qui avait également déposé une candidature au programme LEADER), le Préfet demanda à ce qu'il soit rattaché au LEADER Chambaran par soucis de voir tous les cantons rattachés à un programme. Sauf que les relations entre cette partie du massif du Vercors et le massif des Chambaran étaient quasiment nulles et ne donnèrent lieu à aucune véritable coopération.

Entre LEADER II et LEADER+, le périmètre s'est agrandi. Pour la partie drômoise, le directeur de la CC de Romans, Patrick Barthelon, explique qu'ils ont cherché à « *coller* » au maximum à la géographie du massif : « *on a essayé de faire de la dentelle et ça a été accepté* ». En particulier, le périmètre a été étendu au nord à la vallée de la Galaure et a une partie de la CC de Rhône-Valloire. Pour M. Andolfato, maire de Chateauneuf-les-Galaires, l'enjeu était d'exister dans le concert intercommunal : « *on a été raccroché parce que j'étais à la recherche d'une structure porteuse, parce que Chateauneuf-les-Galaires était à la limite*

un village paumé et isolé sans plus et, dans cette situation, il vaut mieux mettre la clef sous la porte et partir ». Depuis, une partie de la vallée s'est organisée en CC. Au sud-est, le canton de Saint-Jean-en-Royans a été exclu (le Conseil général ayant changé depuis LEADER II, son intégration n'était plus forcée) et la participation de la CC de la Bourne à l'Isère a été réduite aux seules communes de la vallée de l'Isère. Enfin, il faut remarquer l'adhésion de la CC de Bièvres toutes Aures à la pointe nord-est. L'enquête n'a pas pu déterminer les raisons et les conditions de cette décision qui est assez surprenante. En effet, elle va à l'inverse du recentrement sur le massif affirmé par les élus, puisque cette CC s'étend quasiment en totalité dans la plaine de la Bièvre.

Cette partie consacrée à la description de la construction du périmètre LEADER a fait état des arguments « froids » avancés par les acteurs locaux. Fondé sur un assemblage de logiques topographiques (massif) et administratives (territoire éligible), l'espace LEADER était dépourvu de sens politique intrinsèque au moment de sa création. Il incarnait une coalition de moyen entre deux pôles politiques (CC de Romans/CC Saint Donat et Pays Sud-Grésivaudan) élargie à d'autres acteurs suiveurs (CC de la Galaure, CC de Roybon). Il est difficile dans ce cas de parler de territoire, même émergent, au moment de l'élaboration du dossier. De même, il n'existait pas de véritable stratégie commune de développement. Le faible nombre d'acteurs qui ont participé à la première candidature est également un indicateur. Nous allons maintenant chercher à comprendre si des éléments de construction territoriale ou de stratégie sont apparus au cours de la mise en œuvre.

b) Faible contrôle politique de l'entre-deux

Nous savons que l'espace de coopération LEADER est issu d'une construction que l'on pourrait qualifier de tâtonnante, eu égard aux évolutions du périmètre. Mais, au fil du temps, ce périmètre a-t-il été le lieu d'une émergence territoriale ? Autrement dit, a-t-il été porteur progressivement d'un sens collectif ? Nous chercherons à répondre à cette question en nous attachant plus particulièrement aux acteurs publics. L'objectif sera de scruter les éléments de stratégie qui auraient pu survenir peu à peu. Nous procéderons chronologiquement de LEADER II (1997-2000) à LEADER + (2002-2006).

Pour Patrick Barthelon³³⁷, LEADER II « a été vécu par tous les partenaires, non pas comme une stratégie, mais comme un moyen ». Cet avis est partagé par Gérard Chaumontet³³⁸ qui

³³⁷ Directeur de la CC du Pays de Romans

estime « *qu'il n'y avait pas une stratégie clairement arrêtée* ». Il préfère insister sur l'idée que LEADER a constitué « *une opportunité qui est arrivée au bon moment dans la réflexion d'individus qui ont décidé de se rencontrer, (...) qui se sont dit c'est maintenant qu'on peut faire quelque chose ensemble* ». Pour Jean-Claude Darlet³³⁹, il ne pouvait en être autrement puisqu'ils démarraient « *vraiment de zéro* » et « *les gens ne se connaissaient pas* » même au niveau agricole.

Faute de stratégie, les acteurs en présence se sont accordés sur un programme « *assez classique* » comme le qualifie l'ancien animateur Nello Véricel³⁴⁰ avec trois volets :

- Un axe « produits du terroir » dont l'objectif prioritaire était de créer « *un panier des Chambaran* » en essayant d'intégrer les filières des restaurateurs et des agriculteurs.
- Un axe « circuits touristiques » destiné à promouvoir le tourisme à la journée.
- Un axe « valorisation du patrimoine » prévu pour recenser les possibilités sur ce thème.

Ce programme avait été rédigé essentiellement par les techniciens des CC de Romans et de Saint Donat, sans consigne politique marquée. Il a plutôt été le fruit de l'assemblage des projets existants dans l'espace concerné. Le mode d'institutionnalisation de la démarche reflète le faible degré de pilotage politique : aucune structure n'avait été créée pour porter le projet. La CC de Saint Donat assurait le support technique en fournissant des locaux à l'animateur, mais n'assurait pas le portage des projets. Ainsi, l'animateur devait pour chaque projet trouver une structure maître d'ouvrage et les contreparties financières. Nello Véricel résume la situation en expliquant que « *la seule réalité physique du programme LEADER Chambaran à l'époque, c'était l'animateur* », puisque le GAL n'avait pas « *d'existence juridique* ».

Cette situation représentait évidemment une difficulté pour la mise en œuvre du programme dont les moyens d'animation et surtout la légitimité étaient très faibles. Mais elle offrait aussi des opportunités très intéressantes car elle permettait de « *dépasser les enjeux politiques* ». Nello Véricel explique en effet que « *les gens étaient sur deux territoires administratifs bien délimités, les enjeux étaient relativement limités et on arrêtait de se prendre la tête sur les gros projets d'investissements sur lesquels les enjeux finalement ont tendance un peu à*

³³⁸ Président de la CC du Pays de Romans et co-président du GAL LEADER II

³³⁹ Président du GAL LEADER +

³⁴⁰ Animateur du GAL LEADER II

crisper et à générer des relations conflictuelles ». Il avait alors *« carte blanche pour dépatouiller (...) à travers des solutions de "bidouillage" »* ; il confie au final que *« ça a été une aventure passionnante »*.

L'animateur se situait effectivement dans une situation d'entre-deux politique qui lui offrait un espace d'autonomie. En effet, l'entité spatiale désignée par le périmètre LEADER ne correspondant à aucune structure politique ou institutionnelle, les élus optèrent pour un dispositif décisionnel bi-céphale : la co-présidence. *« Un de la Drôme, un de l'Isère ; un de gauche, un de droite ! »* s'amuse Gérard Chaumontet qui en assurait la responsabilité côté drômois en compagnie de Michel Augé (Président CC du Pays des Chambaran) côté Isérois. Il poursuit en estimant que *« c'était complètement casse-gueule, mais c'était intéressant parce que ça nous a obligé à bosser autrement et à ne pas avoir une approche de l' élu "tartampion" qui a telle responsabilité »*. Le contexte spatio-politique induisait donc un faible degré de contrôle politique.

Cette situation a un peu évolué avec LEADER+. Le portage du programme sans structure *ad hoc* étant trop périlleux, une association a été créée. Cela a appelé par conséquent une réflexion plus poussée sur le dispositif politique. Gérard Chaumontet explique qu'ils ont *« dû mettre en place une association avec un président, un vice-président, et des collègues : le collègue des élus, le collègue des... Enfin y'a trois collègues »*. Il laisse sous-entendre que l'action est désormais moins dynamique : *« ça a changé les choses. Et là il a fallu passer plus de temps pour la mise en place de cette structure, avec des dosages Drôme/Isère, politique, peut-être, pas tellement, mais, enfin ménager les susceptibilités, veiller à ce que les deux départements soient bien représentés dans chaque collègue. Ça été plus long »*. Nello Véricel confirme que ce dispositif *« a perdu aussi de sa fraîcheur. Quand on en discute aujourd'hui avec les développeurs qui sont restés là-bas sur le terrain. Et les enjeux politiques, institutionnels, ont repris un peu le devant »*.

Cette évolution est-elle le signe d'une reprise en main forte du pilotage politique de LEADER par les élus ? Gérard Chaumontet estime qu'avec LEADER+, *« il y a une stratégie plus élaborée, plus arrêtée que lors de LEADER II »*. Patrick Barthelon va dans le même sens : *« quand on a monté le premier, tout le monde avait un projet qu'il voulait voir inscrit LEADER (LEADER II). Dans le deuxième LEADER (LEADER+), y'a pas eu trop de problèmes pour faire admettre la stratégie ; du moins faire prendre conscience et la faire partager. Dans le premier, c'était dur de dire, attendez, faut faire des priorités, on ne peut*

pas tout mettre. On peut pas tout habillé, parce que c'est aussi ça, c'est prendre l'ensemble des projets et les habiller dans les actions, après, ça a ni queue ni tête, et donc là ça a été beaucoup plus facile à faire. Parce qu'il y avait déjà cette culture... un peu... d'une stratégie, les partenaires autres que les collectivités ont été beaucoup plus présents dans le LEADER + que dans le LEADER II, pour la même raison ».

Il est certain que l'habitude de travail en commun acquise lors de LEADER II permet aujourd'hui une fluidité plus importante entre l'Isère et la Drôme. Cependant, la stratégie LEADER+ n'est pas évidente à la lecture du document de présentation³⁴¹. On peut remarquer la généralité de la finalité du programme : « fort d'une population mobilisée autour d'acteurs partenaires divers et passionnés, le projet des Chambaran s'articule autour de la volonté de replacer l'Homme au cœur de l'organisation et du développement de la filière bois, tout en continuant à conforter la valorisation des produits agricoles et touristiques »³⁴². Surtout, cet « objectif » n'est pas relié à des enjeux territoriaux clairement identifiés.

Sur le plan des finalités opérationnelles, le programme propose deux axes :

- Dynamisation et structuration de la filière bois : l'ambition est « la relance de la filière bois autour des essences locales, avec pour produit moteur le châtaignier, doit contribuer au développement local et au renforcement de l'image du territoire. Une étape essentielle s'impose donc : il s'agit de structurer la démarche des Chambaran autour d'un groupe d'artisans industriels locaux et d'adapter la filière pour travailler autrement à partir de nouveaux produits »³⁴³. Ce champ d'action est nouveau par rapport à LEADER II.
- Soutien à la valorisation des produits agricoles et touristiques des Chambaran : « l'objectif est de conforter les démarches existantes sur le territoire tout en les aidant à se structurer, et à terme à pouvoir se pérenniser. De plus, l'accent sera mis sur la dimension touristique et le souci d'allier gastronomie et terroir autour de projets agro-touristiques, fermes pédagogiques, sentiers paysagers et de randonnées... »³⁴⁴. Ce champ d'action poursuit l'intervention de LEADER II.

La définition d'une stratégie territoriale, comprise comme un enchaînement « enjeux territoriaux => objectifs => solutions territorialisées » apparaît finalement assez lâche. Cette

³⁴¹ GAL-LEADER+-Chambaran. *Guide pratique LEADER+ Chambaran*. Saint Juste de Claix: Commun'Action, 2002. 21 p.

³⁴² *ibid.* p. 1

³⁴³ *ibid.* p. 2

³⁴⁴ *ibid.* p. 4

impression est confirmée par les propos de Robert Pinet concernant l'introduction de la filière bois dans le programme : l'idée « *c'était de mettre ce thème en avant, il était utile pour décrocher la candidature. Il faut répondre à ce qui est décliné, en même temps, ça correspond à un secteur dont c'est la ressource naturelle majeure et qui est très faiblement valorisée. C'est potentiellement quelque chose de crédible et à moyen ou long terme, ça peut être un vrai levier de développement du territoire des contreforts des Chambaran* ». Finalement, la logique qui semble avoir prévalu dans la construction de LEADER+ a consisté à chercher la meilleure adéquation entre les caractéristiques naturelles ou socio-économiques du massif et les opportunités de financement. Il s'agissait donc d'injecter 1 594 071 euros, mis en mouvement par deux animateurs à temps plein et un gestionnaire à mi-temps, dans des secteurs d'activité représentatifs d'un espace et cela, paradoxalement, sans avoir prédéfini de stratégie.

Premièrement, il y a d'abord la résignation des « *petites communes* » et des « *cantons pauvres* » face à l'émergence de multiples espaces supra communaux dont elles ne perçoivent toujours pas le sens. Par exemple, Gérard Basset, maire de Chatenay (commune de la CC du Pays de Chambaran)³⁴⁵ et suppléant de Marcel Bachasson (conseiller général) au titre de la CC au sein du GAL, explique qu'il y a « *tellement de choses dans tous ces regroupements (que les maires) suivent le mouvement* » mais que « *ça impressionne aussi un peu parce qu'on se demande ce que vont devenir les communes* ». Deuxièmement, il y a l'absence d'implication presque totale de certains acteurs politiques comme le Pays de Bièvre-Valloire dont Gérard Basset est également le représentant dans le GAL : « *ils ont mis une candidature, mais y'a aucun rapport, aucun rendu... (...) Ils ont autre chose à faire j'imagine. Ils ont pris un représentant "comme ça" je pense* ». Enfin, troisièmement, il y a ceux qui perçoivent LEADER comme une opportunité intéressante et l'envisagent comme une agrégation plus que comme une intégration, à l'instar de Michel Andolfatto, maire de Chateauneuf-les-Galaires et président de la CC de la Galaure : « *Y'a un noyau dur en haut, au sommet, c'est-à-dire les techniciens et le président, qui nous donne les actions, les orientations, les possibilités et après nous on transmet. Donc y'a le sommet de la pyramide, le milieu de la pyramide et la base* ».

Au fil de ces perceptions, l'espace LEADER n'apparaît pas comme un espace de sens commun, c'est-à-dire un espace de production d'un référentiel global-territorial, comme c'est

³⁴⁵ Le canton de Roybon est classé en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR)

le cas dans les Monts du Lyonnais. Il semble plutôt s'approcher d'un espace d'intéressement, mais pas seulement dans une acception réductrice financière. En effet, c'est aussi un espace des possibles fondé sur la croyance que des synergies peuvent émerger « spontanément » à partir d'une cohérence topographique et partiellement socio-économique. Cela ressort dans certains propos de Robert Pinet : « *peu importe que LEADER soit porté à un titre ou à un autre, que ça soit porté par une Communauté de communes ou une autre structure. Si on arrive à organiser quelque chose dans la filière bois, même si c'est pas fait, pas abouti, c'est déjà une avancée. Parce que bon, une filière comme ici, y'a quelques affichages d'interprofessions, mais si on les compare à ce qui se fait dans d'autres professions, c'est presque ridicule* » ; situation qui se reflète de diverses manières dans le reste du personnel politique. Cette attitude révèle que l'absence de pilotage stratégique fort relève paradoxalement d'un choix stratégique.

Elle provoque alors de vives critiques de la part des techniciens LEADER+. D'une part, ceux-ci regrettent qu'ils ne puissent pas s'appuyer sur une stratégie politique forte et partagée. Gwénaëlle Cayet s'interroge sur la pertinence du thème forestier : « *je sais pas comment cette idée est venue de vouloir valoriser la filière bois. C'est un massif forestier qui est effectivement peu valorisé, mais y'a pas une culture forestière. Donc quand j'ai commencé à travailler sur ce programme, je suis partie de rien, c'est-à-dire, y'a pas de structuration sur le territoire, y'a quelques associations de propriétaires forestiers, y'a rien ! C'est de la poudre de perlimpinpin* ». François Chevrol questionne également la pertinence du thème « valorisation des produits locaux » : « *Reste-t-il le plus pertinent pour ce territoire aujourd'hui ? On est sur un territoire qui est à caractère rural, c'est clair, mais avec une proximité d'agglomérations qui est important et entraîne une modification du territoire. En fait on a des problèmes de proximité urbaine plus que de caractère rural. Avec une population agricole qui est en diminution forte et qui n'est pas forcément représentative de la ruralité : faut être vigilant car il se fait un glissement* ». D'autre part, l'un et l'autre fustigent l'ambiguïté du discours à propos de la dimension identitaire des Chambaran. Pour Gwénaëlle Cayet, le chapeau Chambaran est un masque qui permet de dépenser les subventions LEADER : « *on joue tellement avec les mots ; « produits locaux » c'est tellement large. On arrive bien à programmer, mais si on tenait vraiment à ce que ce soit la valorisation des produits "locaux", on ne programmerait pas beaucoup* ». François Chevrol oppose aux responsables politiques que l'ambiguïté identitaire pose « *un problème pour la lisibilité. Si c'est juste un programme qu'on utilise pour tirer des subventions, OK. Mais pour construire*

une identité, là ça sera pas le cas parce qu'il y a pas la volonté des élus, c'est pas porté par les élus (...). L'écoute patrimoniale - 230000 euros - avait été inscrite dans les fiches actions - la fiche 6 - pour faire naître une identité Chambaran. Ça rime à rien ». À cela s'ajoute la complexité administrative de la gestion du programme. Jean-Claude Darlet, président du GAL, insiste sur « la situation spécifique » du GAL Chambaran à cheval sur deux départements. L'obtention des co-financements sur des opérations transversales à tout le massif est extrêmement compliquée car elle oblige à coordonner les différents services départementaux. François Chevrol conclut : « ça veut pas dire qu'il n'a pas des projets, mais des projets qui sont déclinés au local par entité pays ou par entité Communauté de communes. Y'a peu de projets transversaux. Effectivement, on bute sur cette identité de chacun de ces pays qui se positionne, et c'est vrai que ça devient un petit peu compliqué d'articuler avec le chapeau Chambaran dessus ».

Enfin, si l'on cherche à résumer LEADER Chambaran, on s'aperçoit qu'un ensemble hétérogène de circonstances ont abouti au périmètre LEADER+ qui s'inscrit dans un contexte territorial complexe tant sur le plan institutionnel que socio-économique. La logique et la légitimité de cet espace ne sont *a priori* pas établies, et le personnel politique adopte effectivement une attitude d'opportunité dans le sens plein du terme. Dans les faits, on est assez proche d'un processus où la solution (LEADER) préexiste au problème (la filière bois par exemple). Ainsi, l'espace LEADER n'est ni un espace d'intégration politique, ni un espace identitaire, ou en tout cas pas de manière exclusive. Pourtant, on sent bien que l'ambiguïté persiste, ou est entretenue, pour des raisons d'éligibilité de la candidature. Les crispations sur la question de la définition du territoire ressortent clairement de cet exemple des Chambaran où s'oppose une réalité territoriale complexe à une acceptation du territoire politique classique.

Par ailleurs, nous avons décelé que cette crispation pouvait recouvrir un aspect intéressant des phénomènes politiques territoriaux. En effet, la faible intégration politique est aussi synonyme d'un faible contrôle et d'un faible pilotage (tendance très marquée pendant LEADER II et présente dans LEADER +). Ceci ouvre un espace d'émergences territoriales potentielles dans les interstices politiques. En particulier, il faut souligner le rôle paradoxal de la frontière départementale. Cette dernière a longtemps inhibé la coopération politique sur le massif et cela explique en partie l'absence de véritable stratégie collective. Dans le même temps, elle désamorce les conflits politiques potentiels au sein de l'espace LEADER car les territoires électoraux ne se situent pas sur les mêmes enjeux. Par conséquent, il apparaît un

interstice politique susceptible de porter des constructions territoriales spontanées. D'ailleurs, nous allons prospecter cet interstice dans le paragraphe suivant en prenant au sérieux deux indices. D'abord, Robert Pinet se dit « *persuadé que LEADER n'apportera pas de solution comme ça au terme de la procédure, mais il laissera des traces et la question est de savoir si derrière on pourra réenclencher des choses* ». Ensuite, Nello Véricel rappelle que LEADER « *a donné à de petites associations des moyens de communication sans commune mesure avec ce qu'elle faisait jusqu'à présent, qui était vraiment du bricolage* ». Et si ces traces nourries par les énergies humaines et financières présentes dans LEADER devenaient de véritables empreintes territoriales ?

c) Du territoire malgré tout à travers les chemins chaotiques de l'expérimentation territoriale

L'absence de stratégie forte à l'échelle du massif n'a pas empêché les acteurs privés de développer des projets qui dépassent les frontières institutionnelles. Par exemple, une AMAP (Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne)³⁴⁶ rassemblant des agriculteurs et des consommateurs des deux départements a été créée en 2005. Une association de valorisation du Châtaignier a également été mise en place pour développer du mobilier urbain. Les offices du tourisme travaillent en commun autour de sentiers de randonnée. Bref, il existe des initiatives transversales au massif alors qu'avant LEADER « *les gens entre l'Isère et la Drôme ne se connaissaient pas même à 10 km l'un de l'autre. Y'avait rien de rien* » s'exclame l'actuel Président du GAL Jean-Claude Darlet. Patrick Barthelon va même jusqu'à affirmer qu'il y a « *un territoire qui commence un peu à émerger* ».

(1) L'émergence territoriale et l'association « Massif de Chambaran »

L'indicateur le plus tangible de cette émergence territoriale est l'association Massif de Chambaran (« Massif » ci-après) créée en 2004 dont l'objectif est de promouvoir la zone du même nom. Aux « traces » qu'évoquait Robert Pinet à la fin du paragraphe précédent, Jérôme Clément, membre du bureau de l'association Massif (et Président de l'association Points Fermiers qui promeut la vente directe) préfère « *les graines semées par 10 ou 11 ans de programme LEADER. Le rapprochement des deux secteurs, barré par le département et des notions politiques, c'est vraiment un pur produit de LEADER* ». En particulier, le programme a permis le rapprochement du CIVAM En avant la Drôme des Collines et l'association

³⁴⁶ Il s'agit d'une association de coordination entre agriculteurs et consommateurs favorisant la vente directe : les consommateurs « s'abonnent » en quelques sortes chez un ou plusieurs producteurs qui leur fournissent des produits frais et de saisons tout au long de l'année.

iséroise Points Fermiers. Sandra Janrossot, animatrice du Comité de territoire Sud-Grésivaudan insiste, elle aussi, sur les perspectives ouvertes par LEADER « *tant il y a plein de choses qui peuvent se croiser* ». Jean-Claude Darlet précise pour sa part que cela n'aurait pas été possible avec une autre politique territoriale « *parce que les périmètres départementaux sont quand même des périmètres bien cadrés, très circonscrits* ». Enfin, Jérôme Clément tient à préciser que si LEADER a offert un cadre propice au développement des actions interdépartementales, l'initiative appartient aux acteurs privés : « *lors de la grand messe de la mise en place, on s'est dit avec des collègues du groupement promotionnel du Sud-Grésivaudan qui regroupe 350 professionnels : "c'est une pompe à reluire". Et ça a mis très longtemps à émerger à cause de ça. Le temps qu'on comprenne les clivages, les tiroirs, etc., on était quasiment à la fin du LEADER II. Par contre, pour LEADER+, on a été plus réactif. J'avais compris comment ça fonctionnait et j'avais compris que c'était une pompe à reluire si on laissait les politiques s'en accaparer* ».

Ce temps de maturation correspond aussi à la montée en puissance du phénomène périurbain et à la hausse générale de la demande en produits fermiers. L'arrivée de nouveaux habitants dans les zones rurales proches des agglomérations stimulent le développement de la vente directe. La transformation socio-professionnelle du massif est un élément important pour comprendre l'émergence territoriale qu'incarne cette association. Le massif de Chambaran devient peu à peu une véritable ressource pour le développement local comme le rappelle le document de présentation de l'association : « *Le Massif des Chambaran se situe au cœur d'un important bassin de consommation avec les centres urbains de Grenoble, Valence et Lyon et compte une "nouvelle" population à la recherche d'un cadre de vie de qualité* ».

Ainsi, le massif dans son ensemble fait progressivement sens pour certains réseaux d'acteurs à dominante agricole. Très vite, ils ont cherché à obtenir la reconnaissance publique de cet espace. Autrement dit, ils souhaitent que la prise de décision publique se fasse au prisme d'une « *cohérence massif* », autant qu'au prisme des bassins versants correspondant aux Pays. Le président de l'association Olivier Dumas explique que « *l'idée, à long terme, est la sauvegarde de la zone. Peut-elle exister encore dans 20 ans ? Qu'est-ce qu'elle va devenir ? Y'a une perte de population, des aménagements complètement aberrants, non cohérents entre les 3 zones. Tu peux imaginer une zone périphérique de Romans qui devient une cité-dortoir, une autre zone de chasses gardées et de forêts privées ou une désertification totale du système. L'idée était de dire les gens qui vivent là sont fiers d'y vivre, du territoire, du biotope, et est-ce qu'il ne faut pas réfléchir sur l'ensemble de la zone à notre avenir ?* ».

Jérôme Clément met en cause l'attitude des élus : *« ils ont tous des programmes indépendants mais sur les lesquels il y a des passerelles communes. Il fallait qu'on se prenne en charge parce que ce n'est pas les politiques qui le feront car chacun tire la couverture, enfin, c'est les politiques quoi... Ils sont très attachés à leur territoire »*. D'ailleurs, Olivier Dumas voit dans l'émergence de l'association autant les effets de LEADER qu'une réaction *« a la montée en puissance des CDPRA où le Chambaran se trouve peu identifié. C'est une politique de vallée, pas une politique de plateau et les gens se sont dits "non" : nous on ne revendique pas ça, ça ne nous intéresse pas. C'est l'émergence de cette problématique de séparation des 3 CDPRA et la non-appartenance des gens du coin à ces 3 CDPRA »*.

L'enjeu porté par l'association Massif de Chambaran recoupe aussi largement une finalité commerciale. En effet, les réseaux d'acteurs qui composent l'association appartiennent principalement à l'agritourisme dont l'activité économique s'appuie sur une image territoriale. La question du marketing territorial est donc cruciale pour eux et c'est sur ce point que leur action croise l'action publique. D'une part, l'association doit trouver des moyens financiers pour animer l'image du massif, et les politiques territoriales constituent la principale ressource potentielle (à condition que les élus reconnaissent la cohérence du massif). D'autre part, elle doit réussir à pérenniser ces financements pour que la stratégie territoriale soit viable dans le temps, c'est-à-dire ne plus être dépendante de LEADER (qui arrive à son terme). Plusieurs pistes ont été envisagées à cet effet. Olivier Dumas ose timidement évoquer à nouveau un vieux projet qui consistait à créer un PNR. Mais en fait, selon le responsable territorial de la Chambre d'agriculture de la Drôme, Jean-Michel Costechareyre, *« en gros, le challenge vu par massif de Chambaran et le GAL LEADER Chambaran aujourd'hui, c'est de faire reprendre cette procédure LEADER par Massif de Chambaran demain »*.

Cette dernière option supposerait un renversement radical entre les acteurs publics et les acteurs privés dans la maîtrise de l'agenda politique « local ». Plus exactement, elle signifierait la naissance et la reconnaissance d'un agenda politique propre au massif de Chambaran. Les dirigeants de l'association le revendiquent d'ailleurs. Olivier Dumas affirme par exemple que *« ça a été un développement descendant et le développement ascendant n'existe qu'à partir de maintenant »*. Pour Jérôme Clément, l'alternative qui se présente à eux est *« est-ce qu'on le prend en charge nous, ou est-ce qu'on s'en remet au politique ? »*. Le pouvoir d'influence de l'association se fait déjà sentir puisque les institutions agricoles territorialisées se sont mises d'accord pour lui accorder des moyens d'animation à travers des

journées de techniciens et la mise en place d'un référent unique pour le massif ; « *un comité expérimental extra-territorial* » selon les termes de Jérôme Clément. Cependant, comme nous allons le voir, les élus ne voient pas forcément d'un bon œil cette effervescence territoriale autour du massif.

(2) Les réticences des acteurs publics face à l'interterritorialité

« *On a fait couler beaucoup d'encre au niveau des politiques parce qu'ils commençaient à ne plus se reconnaître dans ce qu'on voulait* » reconnaît Jérôme Clément. Pourtant, il assure que « *ça ne sera pas une prise de pouvoir. En aucun cas c'est un contre-pouvoir ou si c'en est un, c'est que les élus n'ont pas été bons parce qu'ils n'ont pas su prendre la balle au bond. Ils ont peur, c'est logique, et la difficulté est d'arriver à un projet sans faire peur aux politiques* ». Sa conception du territoire est que « *le vrai est introuvable, peu importe. Il faut juste comprendre qu'on peut avoir des terroirs qui émergent au sein des territoires et que ce n'est pas déshabiller Paul pour habiller Jacques ; c'est toujours habiller Paul* ». Par conséquent, il s'agirait donc de trouver un dispositif qui ne remet pas en cause la légitimité des trois pays tout en permettant la reconnaissance du prisme Chambaran.

La solution envisagée prend la forme d'une expérimentation : un dispositif interterritorial. Selon Jean-Michel Costechareyre, l'idée est « *d'imaginer à titre expérimental avec la Région une enveloppe "massif de Chambaran" qui soit octroyée aux CDPRA* ». Dans cette perspective, « *la problématique n'est pas de changer le système territorial, mais que l'ensemble des systèmes territoriaux existants soit capable de réfléchir à une zone particulière. (...) L'objectif est de créer non pas un territoire économique, mais un territoire naturel qui soit inter-CDPRA. C'est une problématique des politiques de gérer le système. La volonté des acteurs économiques locaux, c'est d'exister* ». La proposition a eu un écho certain parmi les acteurs publics, notamment la « *très bonne oreille de Didier Jouve³⁴⁷* » (Olivier Dumas) au Conseil régional qui convoqua Massif de Chambaran et les 3 CDPRA pour une réunion de négociation le 7 juillet 2006. Celui-ci est intéressé par cette idée car la configuration territoriale des Chambaran, c'est-à-dire l'entrecroisement de plusieurs dynamiques, n'est pas unique et pointe les limites des politiques territoriales actuelles. Lors de cette réunion, Didier Jouve agita l'opportunité financière pour motiver les trois Pays à s'engager : « *faut trouver le moyen d'aller chercher l'argent européen. Y'a d'autres territoires qui se posent pas tant de questions !* ». Certes, mais la question était justement de

³⁴⁷ Vice-Président du Conseil régional Rhône-Alpes, responsable de l'aménagement du territoire

savoir de quel territoire il s'agissait car les trois pays sont extrêmement vigilants face à l'émergence d'une véritable territorialité sur le massif et, par conséquent, d'une multiplication des registres territoriaux déconnectés de leur périmètre institutionnel.

Le Pays de Bièvre-Valloire est le plus réticent. Christian Nucci, le président, est resté fidèle à sa ligne de faible implication dans LEADER lors de la réunion du 7 juillet. Il refusa de s'engager dans une forme de convention en laissant apparaître son désaccord quant à l'idée que « *les territoires (CDPRA) devraient financer l'inter-contrat* ». En fait, il ne souhaite pas voir émerger une entité « massif ». D'une part, le massif ne représente topographiquement que 10% du Pays, ce qui à ses yeux ne justifie pas un agenda politique spécifique. D'autre part, une rivalité traditionnelle droite/gauche oppose plaine et massif ce qui ne le prédispose guère à s'engager favorablement. Ainsi, il rejette les éléments du projet qui peuvent être assimilés à la mise en place d'une structure de développement propre au massif. Il contesta par exemple, lors de la réunion du 7 juillet, le fait que les fiches-projets³⁴⁸ présentées par l'association Massif de Chambaran comportent des frais de fonctionnement. Il assimile la présence de ces derniers à la volonté de créer une nouvelle structure.

La position de Robert Pinet (Président du Pays Sud Grésivaudan) apparaît plus souple. Celui-ci est disposé à discuter de la mise en commun de certaines actions, mais il reste lui aussi très réservé sur les aspects institutionnels. Il ne souhaite pas voir émerger une nouvelle « *structure* ». Fidèle à sa volonté de suivre au mieux les évolutions de la territorialisation de l'action publique, il situe le débat dans des perspectives institutionnelles. Pour lui, la question n'est pas de faire coïncider au mieux les identités territoriales à des institutions, mais d'organiser les institutions de la meilleure façon pour obtenir des moyens de développement. En ce sens, il juge que l'avenir de la territorialisation suit une logique de bassin versant : « *ce qui se trame sur les Chambaran c'est de dire un jour "on est reconnu comme la Chartreuse, le Vercors, etc.". Moi j'y crois qu'à moitié. Je pense que les grandes collectivités vont être de plus en plus réticentes à s'engager dans les politiques parcs qui ont des logiques de massifs, alors que les politiques contractuelles ont plus des logiques de bassins. Moi je crois que c'est pas très opportun. (...) Les bassins, je pense que c'est ce qui va recentrer les choses demain. Je suis pas convaincu par la logique du massif de Chambaran. Globalement, l'intercommunalité, elle monte en puissance, et se caler sur les intercommunalités est*

³⁴⁸ Prospective commerciale sur les produits « locaux » ; Cartographie des sentiers de randonnée Chambaran ; Évènement de promotion des produits locaux.

incontournable pour demain. Et ce que font les départements va dans ce sens. Idem pour le Conseil régional ». Son souci est donc ne pas brouiller le message institutionnel dans la perspective des futures politiques territoriales. Pour cette raison, il refuse l'émergence d'une nouvelle structure qu'il jugerait concurrente. D'ailleurs, il sait qu'il peut compter sur l'appui de Didier Jouve qui affirma le 7 juillet que « *LEADER ne doit pas s'ériger en supra-territoire ou essayer de se substituer aux identités patiemment forgées avec les CDRA* ».

La Drôme des Collines semble la plus ouverte face à la proposition d'une coordination propre au massif, sous réserve de distinguer « l'action » et « la communication ». En effet, le directeur de la CC de Romans, Patrick Barthelon, considère « *LEADER comme un outil mais pas un but* » au sens où il s'agit de travailler sur « *des thèmes particuliers – produits de terroir, forêt, etc. – mais pas sur l'économie en général* ». Plus exactement, ce qui le « gêne », c'est de mettre en place « *une nouvelle politique de communication* ». Il conclut qu'il « *croit plus à la communication sur les actions que sur le territoire* ». Au fond, il accepte l'idée que certains acteurs obtiennent des moyens publics pour coopérer selon une logique de massif, dans la limite où cette coopération ne consiste pas à revendiquer un sens territorial vis-à-vis de l'extérieur.

In fine, les leaders territoriaux que sont les Pays ne remettent pas en cause la réalité de la territorialité propre au massif ; ce qui revient à la valider en creux. La reconnaissance publique d'un espace de sens « massif » est ainsi acquise. L'enjeu des discussions ne se situe donc pas à ce niveau. Il n'est pas binaire et tient plutôt à la forme de la reconnaissance : logique intérieure / logique extérieure ; structure *ad hoc* / obligation de coordination, etc. Le travail politique se loge effectivement dans l'ensemble de ces détails. En les parcourant dans le paragraphe suivant, nous chercherons à comprendre les principes locaux qui guident le déploiement du politique dans l'espace des Chambaran.

d) Espace de moyens, espace d'actions et contrôle politique

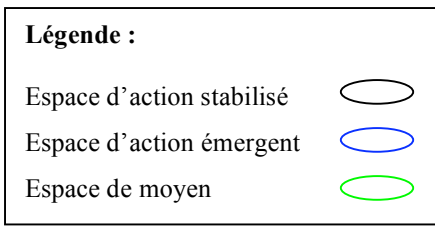
LEADER Chambaran met en scène une singulière complexité territoriale. Dans ce contexte, comprendre le déploiement spatial du politique n'est pas aisé. Nous allons tenter de le décrire à l'aide d'une représentation schématique diachronique dont les éléments sont :

- Les étapes du programme : LEADER II, la transition LEADER II – LEADER+ et LEADER+ constituent trois étapes structurantes.
- Espace d'actions / espace de moyens : l'analyse a mis en évidence la relation de dépendance entre les différents types d'espace autour du couple moyens / actions.

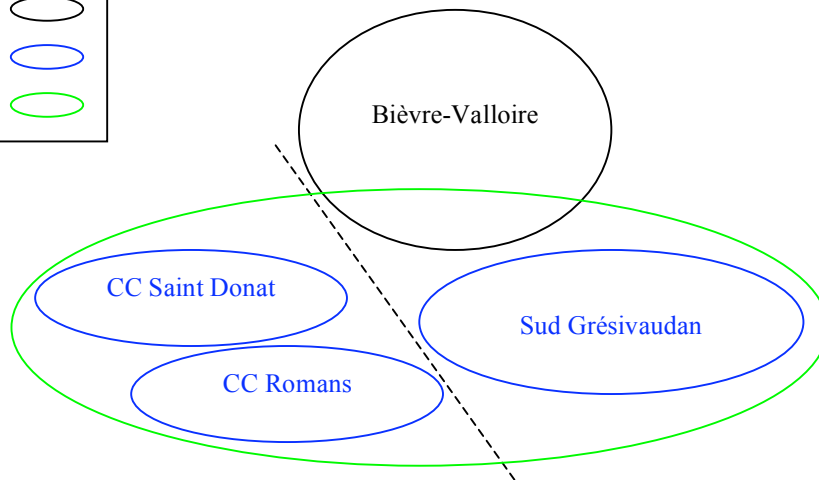
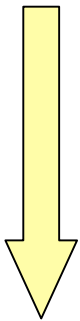
La figure 34 met en évidence deux phénomènes :

- L'instabilité du système territorial : malgré une phase transitoire entre LEADER II et LEADER+, le système est marqué par la transformation permanente, les territorialités étant toujours « en train de se faire ».
- La quasi-inversion entre espaces de moyens et espaces d'actions : LEADER a d'abord constitué un espace de moyens pour les espaces d'action émergents avant de devenir progressivement un espace d'actions qui considère à son tour les autres espaces d'actions comme des espaces de moyens.

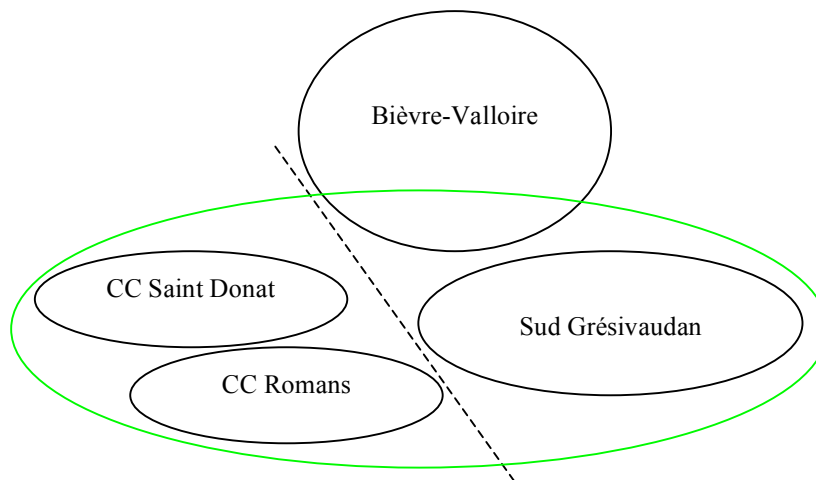
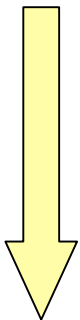
Figure 34 : Évolution fonctionnelle des espaces du LEADER Chambaran



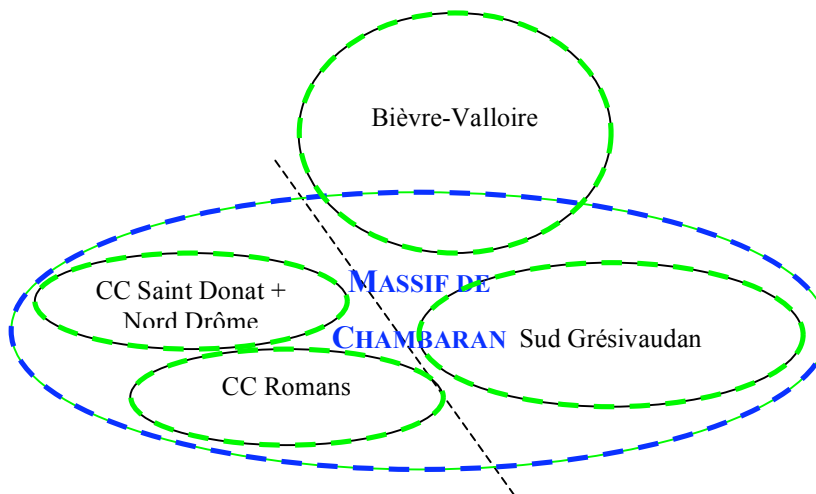
LEADER II
 Structuration
 intercommunale :
 renforcer l'émergence
 de communautés
 politiques



**LEADER II –
 LEADER+**
 Stabilisation provisoire



LEADER+
 Émergence d'un nouvel
 espace politique



Le programme LEADER Chambaran montre finalement qu'il est difficile de cantonner un espace dans une fonction unique. L'espace LEADER est progressivement passé d'une fonction de moyen à une fonction d'action (comme le montre la figure 34), et ce, suite à son investissement par certains acteurs (l'association Massif en particulier) qui le charge cognitivement jusqu'à revendiquer une territorialité. Mais ce processus cognitif est aussi politique, car la cohabitation des espaces devient problématique au fil du temps. Au départ, la concurrence des espaces n'était pas ressentie comme l'affirme Gérard Chaumontet : « *ça n'a pas été une bataille de visions différentes, on a essayé de chercher les complémentarités* ». Par contre, la montée des réticences des Pays vis-à-vis de l'initiative de Massif de Chambaran met en exergue le fait que la « bataille des visions » émerge peu à peu. À ce propos, nous avons observé que la pertinence d'une territorialité propre au massif n'est pas contestée ; ce qui en creux est une acception de la possibilité de l'enchevêtrement des territorialités (bassins et massif). Le débat est plus subtil car il porte sur la manière d'institutionnaliser l'émergence territoriale du massif. Ainsi, le registre de la « forme institutionnelle » contient les clefs pour comprendre la relation problématique entre les espaces de moyens et les espaces de l'action et, *in fine*, l'imbrication entre la dimension cognitive et les jeux de pouvoir au cœur de l'espace LEADER. Cette idée sera explorée dans les paragraphes qui suivent.

(1) La matrice intérieur / extérieur comme matrice du travail politique territorial

Les premiers indices se trouvent dans les débats soulevés à propos de la dimension identitaire du programme LEADER.

Premièrement, les avis sont très partagés sur la réalité de l'identité territoriale du massif de Chambaran. Il y a ceux qui pensent que « *les personnes se reconnaissent tout à fait Chambaran même si l'identité est pour l'instant mal reconnue* » comme Jean-Claude Darlet le Président du GAL. D'autres préfèrent évoquer une « *sensibilité commune* » des acteurs qui ont « *les mêmes projets, un peu la même défense du territoire* » comme Michel Andolfatto, Maire de Chateauneuf-les-Galaures. Puis il y a ceux qui ne croient absolument pas à l'identité territoriale du massif. François Chevrol, animateur du GAL, estime par exemple que cet espace est « *une construction ni historique, ni géographique et qu'elle ne repose sur aucun fondement* ». Sa collègue, Gwénaëlle Cayet, partage cette opinion : « *la plupart des habitants du territoire ne s'y retrouvent pas, (...) c'est difficile d'avoir un nom comme ça qui est pas porté par le territoire* ».

Deuxièmement, le débat sur l'identité recoupe un second sur l'action collective : l'identité est-elle une fin ou un moyen de l'action ? Elle est manifestement une fin pour Jean-Claude Darlet qui espère « *aller plus loin dans cette identification Chambaran* » par l'intermédiaire d'actions pédagogiques conduites dans les écoles. Nello Véricel, ex-animateur LEADER II, affirme que certains « *avaient envie de faire sortir cette réalité là (l'identité des Chambaran)* » et que, personnellement, il aime bien la notion de Pays « *où on partage un certain nombre de valeurs et visions de l'avenir, sur lesquelles on se met d'accord* ». À l'inverse, François Chevrol souhaite en finir avec « *les usines à gaz identitaire* » et préfère marteler le message qu'il faut « *travailler sur du concret* ». Par contre, il regrette l'absence d'identité des Chambaran qui, associée à « *la montée en charge des trois pays* », rend « *très compliquée la lisibilité locale* » de l'action. En ce sens, il fait de l'identité un moyen de l'action collective.

Le deuxième aspect du débat animé par la question de l'identité renvoie à la position des élus concernant le financement de l'association Massif de Chambaran. En effet, ils acceptent l'idée qu'un groupe d'acteurs s'organise autour de l'identité du massif, mais ils rejettent l'idée que celui-ci fasse de l'identité une finalité de l'action. Ils sont par exemple très réticents à la proposition qu'une structure incarne cette identité et, plus encore, qu'une politique de communication la mette en scène. En somme, il existe une ligne jaune identitaire pour les élus des Pays : revendiquer l'identité du massif « vers l'extérieur ». La cohabitation des espaces de sens enchevêtrés ne pose donc pas de problème tant qu'il s'agit de l'entre soi identitaire. Par contre, produire de l'identité pour d'autres lieux ou d'autres échelles lève l'opposition.

Historiquement, cette attitude des élus est évidente. Au moment de LEADER II, un éventuel conflit des identités territoriales ne semble même pas avoir été évoqué. La question du sens de l'espace LEADER n'était pas posée puisqu'il était considéré comme un espace de moyens. Plus tard, l'émergence de constructions territoriales propres au périmètre LEADER+ a progressivement mis en débat le sens du massif. Il ressort que les élus cherchent à limiter la production de sens vers l'extérieur en contrôlant au maximum la sélection des projets financés. La dimension cognitive du programme LEADER semble donc être politiquement structuré par une matrice intérieur / extérieur, comme dans le cas des Monts du Lyonnais.

(2) Conserver le potentiel d'action

La maîtrise de la diffusion du sens émanant des multiples espaces en jeu dans les politiques territoriales est très importante pour les élus. En effet, leur capacité à délivrer des messages

territoriaux clairs influence leur capacité à mobiliser des moyens dans le futur. D'une part, la production cognitive participe de la définition du leadership des espaces institutionnels, autrement dit « *la prépondérance entre LEADER ou le CDPRA* » pour reprendre les termes de Michel Andolfatto. D'autre part, cette maîtrise assure aux élus leur capacité à rester en phase avec la territorialisation de l'action publique. Par exemple, Robert Pinet est très vigilant quant à la visibilité territoriale du massif car les politiques territoriales évoluent selon lui vers des « *logiques de bassins* ». Il est convaincu que s'engager dans des « *logiques de massif* » est « *voué à l'échec* ». Il ressort de son propos que lui, et plus généralement les élus locaux, inscrivent leurs choix spatiaux dans une vision à moyen terme dont les principales variables sont les évolutions pressenties de leur cadre d'action institutionnel.

Cela étant dit, les arbitrages spatiaux des élus ne se font pas entre plusieurs entités prédéfinies. L'histoire de la construction du périmètre LEADER Chambaran montre qu'il s'agit d'une construction progressive où les arbitrages ponctuels se succèdent avec plus ou moins de relation entre eux. Le travail politique consiste dans ce contexte à chercher à intégrer un espace malgré toutes les forces qui s'y opposent. Patrick Barthelon illustre la difficulté de l'exercice : « *Sur le Pays de Romans, c'est un projet ville-campagne. Comment on travaille entre la ville et la campagne ? C'est un enjeu d'avenir. Aujourd'hui les mouvements de population sont dans les deux sens. Dans le Pays de Romans, y'a personne qui consomme, qui travaille et qui a ses loisirs dans la même commune. Ça existe pas aujourd'hui. On est tous sur des territoires, et en fonction de ce qu'on a envie, nos territoires bougent. Ce territoire-là, il faut essayer de trouver le plus judicieux et c'est celui qui est le plus porteur d'enjeux* ».

Enfin, il faut rappeler que le travail politique qui consiste à faire exister un territoire s'établit sur un contexte instable :

- D'une part, les caractéristiques socio-économiques évoluent rapidement, ce qui a pour conséquence de transformer en permanence les espaces politiques (l'analyse a montré par exemple comment la périurbanisation encourage l'initiative de l'association Massif de Chambaran),
- D'autre part, la continuité des stratégies territoriales n'est jamais assurée, ce qui laisse planer le risque permanent d'une remise en cause possible du système territorial (on a par exemple vu que l'arbitrage des CC en matière de SCOT pouvait s'émanciper des logiques de Pays qui semblent pourtant structurantes).

Au final, l'étude du programme LEADER Chambaran nous a permis de mieux comprendre le déploiement du politique dans des espaces complexes. L'espace de coopération politique n'est pas vu comme une agrégation de points aux caractéristiques proches ou identiques. Il est appréhendé comme un équilibre entre des dynamiques centripètes et des dynamiques centrifuges, eu égard aux exigences des bailleurs de fonds, c'est-à-dire des autorités *supra* locales. Dans cette perspective, les arbitrages spatiaux sont guidés par la volonté de conserver dans le temps la capacité potentielle d'agir.

(3) Quelques enseignements en matière de travail politique territorial

L'histoire du programme LEADER Chambaran, c'est en quelques sortes l'histoire d'une improbable construction territoriale. Au départ, les initiateurs du programme n'étaient pas animés d'une volonté collective de construire un « territoire » du massif de Chambaran. Pourtant, celui-ci semble émerger progressivement. Cet exemple illustre parfaitement le caractère complexe des phénomènes territoriaux et le caractère imprévisible des conséquences de l'action politique.

Dans ce contexte, on a vu que l'enjeu pour les élus consiste à contrôler la territorialité émergente du massif, sans nier sa réalité. En particulier, ils essayent de limiter la mutation de l'espace LEADER d'un espace de moyens à un espace d'action, ainsi que le revendiquent l'association Massif de Chambaran. Les élus ont posé à cette fin une ligne jaune : la production de sens relatif à l'espace du massif doit se cantonner à un usage « interne » afin de restreindre sa visibilité *extra* territoriale. Surtout, il garde en mémoire le logiciel de la territorialisation de l'action publique dans l'optique de construire les espaces qui garantiront dans le temps la meilleure capacité d'action. En ce sens, « l'optimum territorial » des acteurs politiques semble être la configuration spatiale qui réduit au maximum l'incertitude relative au potentiel d'action. En somme, il s'agit d'un ratio longévité / capacité.

L'exemple du programme LEADER Chambaran est au final assez éloigné de l'idéal-type que nous avons décrit au début de la première partie de cette thèse. L'existence d'une stratégie collective sur un territoire partagé reste ici une utopie, mais une utopie mobilisatrice : « *LEADER Chambaran, ça aurait été extraordinaire s'il y n'avait rien eu d'autre. Enfin, je veux dire, si on avait été sur un territoire vierge de toute procédure, là à mon avis, on cassait la baraque. On pouvait faire émerger, quelque part, à la force du poignet, cette idée de Chambaran* » (Nello Véricel)...

III. Attendus déçus, faux-semblants ou problème d'analyse ? Pour une lecture nouvelle de la spatialité de l'instance politique

L'analyse des programmes LEADER des Chambaran et des Monts du Lyonnais fournit un matériau empirique riche. L'exploitation de ce dernier permettra de répondre à la question de départ : observe-t-on, à la faveur des territoires de projet, une intégration politique d'espaces supracommunaux ? Si oui, apporte-t-elle une efficacité accrue à l'action publique locale ? Il s'agira donc de confronter les attendus des territoires de projet aux faits de leur mise en oeuvre.

Cependant, un travail doctoral ne peut se résumer à contrôler la « bonne » réalisation d'objectifs politiques. Il cherche, par ailleurs, à apporter un éclairage sur les logiques structurantes des objets étudiés. Dans cette perspective, l'exploitation des matériaux récoltés visera également à alimenter la connaissance fondamentale concernant le déploiement spatial du politique.

Cet aspect du travail scientifique revêt une importance particulière ici car, comme cela sera montré, non seulement les effets escomptés des territoires de projet restent introuvables, mais la grille de lecture classique du territoire semble inopérante. Penser le « territoire » comme un intégrateur politique ne permet pas de rendre intelligible l'activité politique dont les territoires de projet sont le théâtre. Cette « matrice territoriale » semble inopérante. Il semble au contraire qu'il faille penser la dissociation des espaces politiques, et l'économie relationnelle qui s'établit entre eux, plutôt que leur intégration (A). À cette fin, trois types d'espaces politiques seront distingués : les espaces de la politique, du politique et des politiques (B). Enfin, l'hypothèse sera faite que l'efficacité des territoires de projet repose sur leur capacité à agencer ces différents espaces (C).

A. Déstabilisation de la matrice « territoriale » du politique

Le LEADER Chambaran illustre les attendus déçus des territoires de projet : les élus locaux contrôlent scrupuleusement, voire limitent, l'intégration politique du massif. S'ils espéraient cette dernière, alors ils auraient accueilli favorablement l'initiative de l'association Massif de Chambaran dont c'est précisément l'objectif. Attendus déçus donc. Pire même, LEADER serait un faux-semblant. N'est-ce pas l'attitude des responsables des Monts du Lyonnais qui affichent l'unité du massif vis-à-vis des autorités *supra* locales alors qu'ils n'acceptent pas d'intégrer leur politique économique ? L'apprentissage de la stratégie du « bon élève » constituerait-elle le principal effet du programme LEADER ?

Mais les études de cas invalident cet argument. Le « grand récit » des Monts du Lyonnais ne se résume pas à une question d'image ou d'affichage. Il implique aussi des régulations politiques risquées localement : les élus doivent éviter de se couper des acteurs moins « ruraux », ce qui instillerait un glissement vers la fragmentation du « territoire » et son « absorption » par les agglomérations périphériques. De même, les protagonistes politiques du programme LEADER Chambaran suscitent l'émergence de nouvelles solidarités à l'échelle du massif alors que les Pays sont encore peu assurés. En somme, il faut gérer le processus d'élaboration de « l'intérêt territorial » suscité par la mise en place d'un nouveau cadre d'action³⁴⁹.

Ainsi, la prise de risque pour les élus que constitue LEADER empêche de réduire ce programme à un simple exercice de saupoudrage financier, d'autant que les retours sur investissement électoraux sont en général modestes en matière intercommunale³⁵⁰. L'analyse doit dépasser la lecture « opportuniste ». L'opportunisme est non seulement inhérent à l'activité politique³⁵¹, mais il en est aussi un ressort³⁵². D'autres logiques interviennent et il reste à les découvrir. L'examen critique des attendus des territoires de projet à propos de leur capacité à rationaliser les politiques locales (1), à intégrer les espaces politiques (2) et à démocratiser la décision publique (3) constituera la première étape de ce chantier qui alimentera dans un second temps une reformulation de la question de recherche (4)

³⁴⁹ LASCOUSMES, Pierre, BOURHIS, Jean-Pierre (Le). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 1998, n° 42, p. 37-66

³⁵⁰ VIGNON, Sébastien. Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s). In R. LE SAOUT, F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 17-38

³⁵¹ Voir le chapitre « La politique comme opportunité » de INNERARITY, Daniel. *La démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*. Paris: Climats, 2006. 255 p.

³⁵² *ibid.* 255 p.

1. Modernisation utopique ou relative ?

Les territoires de projet ont vocation à « moderniser » l'action publique, c'est-à-dire à rationaliser l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Les études de cas invalident, au moins partiellement, cet objectif. À propos des Monts du Lyonnais d'abord, il est vrai qu'ils progressent vers une « stratégie » formelle de développement territorial. Cependant, celle-ci a été mise en forme après que le programme ait été lancé, à la faveur des phases préalables de l'évaluation notamment. De plus, elle n'est pas totalement réaliste puisque la marque collective, qui en était un fondement, ne peut être soutenue dans le cadre LEADER. Cet exemple illustre précisément une assez faible rationalisation de l'action car la non pertinence économique de l'échelle du SIMOLY aurait du être détectée avant le lancement du programme, surtout si le règlement interdit de financer un projet au-delà du périmètre (problème de la règle 12 LEADER). Le cas des Chambaran révèle également une assez faible rationalisation de l'action collective. Elle était même totalement absente au cours de LEADER II entre le « massif » et le Royans Drômois. S'agissant du massif *stricto sensu*, l'analyse indique, au mieux, une coordination des acteurs, mais en tout cas pas une stratégie collective. En fait, cette situation se trouve au fondement du programme LEADER Chambaran : dès le début, il a été question pour les acteurs locaux de former une coalition visant à répondre aux critères du programme sans que celle-ci ne concurrence les espaces politiques préexistants. Il n'était pas question pour les protagonistes politiques de se lier les mains au-delà des nécessités liées à la candidature. Ce qui est étonnant ici, c'est que ce garde fou politique constitue aussi l'argument vendeur de la candidature : la frontière départementale (qui sépare les enjeux « politiques » et incarne une « innovation »).

Les résultats propres aux études de cas semblent devoir être étendus au regard d'autres travaux sur les territoires de projets. Par exemple, l'évaluation de la politique des PNR (Parcs Naturels Régionaux) indique que « l'effort de réflexion n'est pas toujours suffisant pour que certaines Chartes échappent à la critique de ressembler davantage à un catalogue de bonnes intentions, dont les complémentarités ne sont pas toujours évidentes, qu'à un véritable projet de développement territorial durable »³⁵³. La politique des Pays présente une évaluation sensiblement identique³⁵⁴. Les Pays sont considérés intéressants du point de vue du dialogue

³⁵³ MAUPÉOU (De), Georges, *et al. Mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des parcs naturels régionaux*. Conseil-général-des-ponts-et-chaussées, Inspection-générale-de-l'environnement, Conseil-général-du-génie-rural-des-eaux-et-des-forêts, 2005. p. 4

³⁵⁴ CLUGIAT, René, *et al. Evaluation des démarches contractuelles de Pays*. Paris: DIACT, 2006. 111 p.

interne aux territoires tandis que les projets dont ils sont porteurs sont peu sélectifs et peu structurants. On retrouve l'écueil de la « dérive vers une procédure de guichet ». La commission européenne envisageait également la rationalisation des politiques publiques sous la forme d'un « transfert de bonnes pratiques ». Et là encore, l'évaluation finale du programme européen LEADER³⁵⁵ indique que la mise en réseau entre territoires de projet est restée limitée. Les politiques régionales de développement territorial dressent un bilan tout à fait similaire³⁵⁶. De manière générale, on découvre les vertus limitées du mode d'échange contractuel promu par les territoires de projets. Annabelle Boutet a tenté de dresser la liste des doléances³⁵⁷ : discuter n'est pas synonyme de co-construction, la régulation politique idéalisée par la notion de partenariat est faussée par le pouvoir asymétrique des acteurs que ce soit en termes institutionnel, social ou cognitif, la multiplication des échanges peut « noyer » la recherche d'un accord, etc.

À la lueur de ces divers exemples, la « modernisation » des politiques locales par les territoires de projet apparaît assez limitée. La situation courante est plutôt celle d'une co-existence de projets, d'objectifs et d'intentions plus ou moins cohérents, voire contradictoires³⁵⁸. De nombreux auteurs insistent sur la concurrence entre les collectivités au sein des territoires de projets donnant lieu à une opacité des objectifs collectifs³⁵⁹. Deux lectures des effets modernisateurs modestes des territoires de projet sont possibles.

La première invoque l'argument culturel. Les innovations institutionnelles nécessitent une phase d'apprentissage collectif pour produire l'ensemble de leurs effets. Ainsi, Albert Malibeu expliquait en 1992 que l'enjeu de la « modernisation » du « système local » restait ouvert tant qu'il n'y aurait pas un minimum de stabilisation des structures et de leurs

³⁵⁵ CHORA Conseil, Evaluation finale LEADER +, 10 janvier 2006. http://www.una-leader.org/leader/article.php?id_article=2266

³⁵⁶ SÉVERAC (De), Claire, *et al.* Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional. In B. Jouve. *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 226-244

³⁵⁷ BOUTET, Annabelle. *Contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?* Paris: DATAR, 2003. 177 p.

³⁵⁸ SAINT-JULIEN, Thérèse. *Atlas de France : territoire et aménagement. Volume 4*. Paris: La documentation française, 2001. p. 143

³⁵⁹ LAJARGE, Romain. Les territoires au riche des projets. Les montagnes entre Parcs et pays. *Revue de Géographie Alpine*, 2000, n° 1, p. 45-59, MARCELPOIL, Emmanuelle. Territoires de développement versus territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin. *Revue de géographie alpine*, 2000, n° 1, p. 61-74 ; GERBAUX, Françoise, PAILLET, Anne. Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? L'exemple du parc naturel régional du Vercors. *Revue de géographie alpine*, 2000, n° 1, p. 35-43 ; D. GAXIE, « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 11-21

modalités de fonctionnement³⁶⁰. Par ailleurs, Alain Faure et Andy Smith insistent sur la dimension culturelle de la notion de politique publique qui implique un « style » de gouvernement et de régulation politique qui tranche avec celui qui prévalait avant la décentralisation³⁶¹. Dans cette perspective, les effets « modernisateurs » des territoires de projet seraient à venir : la rationalisation des politiques locales mériterait une phase d'acculturation.

La seconde lecture est plus récente et surtout plus radicale. Fabien Desage et Jérôme Godard récusent l'idée même que ces nouveaux supports territoriaux³⁶² soient « le lieu de construction d'un sens spécifique partagé inspirant l'action publique »³⁶³. Plus exactement, ils doutent que le « territoire » garantisse une cohérence minimale des politiques publiques. Il constituerait pour l'essentiel un « habillage » identitaire. Dans ce cas, les effets « modernisateurs » des territoires de projet seraient infondés...

2. Raccouragement ou intégration des espaces politiques ?

Le concept de territoire de projet postule également une rationalisation géographique des politiques locales. En particulier, les territoires de projet doivent permettre de trouver l'échelle « pertinente » entre la fonction représentative du territoire – espace de l'être – et sa fonction agissante – espace du faire -. Mais cette synthèse spatiale ne se retrouve pas dans les études de cas. Cela est évident pour les Chambaran où LEADER est à cheval sur plusieurs « espaces de l'être » émergents, notamment les trois Pays, et sur plusieurs « espaces du faire ». LEADER ne recouvre donc ni l'une ni l'autre des fonctions politiques attendues. Au contraire même, les élus contrôlent leur émergence à l'échelle du massif à l'instar de leur soutien limité à l'association Massif de Chambaran. La situation des Monts du Lyonnais est plus ambiguë. Les élus s'accordent sur une identité commune et un destin commun tout en refusant de construire une véritable autorité de décision à l'échelle du SIMOLY. Celui-ci reste « l'outil » des communautés de communes. Il y a donc des espaces de l'être intercommunaux et supracommunaux sans que leurs relations soient tout à fait claires. De plus, à en juger par la multiplicité des espaces de projet, en particulier l'échelle du Lyonnais (monts et coteaux) économiquement pertinente, les Monts du Lyonnais n'apparaissent pas comme un espace du

³⁶⁰ MABILEAU, Albert. *Le système local en France*. Paris: Montchrestien, 1992. 160 p.

³⁶¹ FAURE, Alain, SMITH, Andy. Espace rural, politiques publiques et cultures politiques. *Ruralia*, 1998, n° 2, p. <http://ruralia.revues.org/document32.html>

³⁶² Ils travaillent sur des dispositifs territoriaux de formation professionnelle.

³⁶³ DESAGE, Fabien, GODARD, Jérôme. Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 4, p. 640

faire. La synthèse spatiale attendue de l'être et du faire politique ne semble donc pas au rendez-vous. Mais s'agit-il d'un rendez-vous manqué ou d'un mariage forcé ?

Selon Jean-Marc Offner³⁶⁴, la recherche de « l'optimum dimensionnel », c'est-à-dire l'allocation des compétences et des ressources « au bon niveau territorial, au regard des conditions spatiales de la production de l'offre et de l'exercice de la demande » relève d'une « aporie ». En effet, la diversité des espaces fonctionnels « pertinents » est infinie. À chaque problème et à chaque acteur correspondent un espace singulier. Bref, « sous les injonctions de cohérence, de pertinence et d'efficacité, le référentiel modernisateur de la rationalisation mélange deux buts (antagonistes) : la simplification de l'architecture institutionnelle (réduction du nombre de niveaux et de structures) pour raisons de lisibilité, d'imputabilité, de réduction des coûts décisionnels et de globalisation des approches ; l'adaptation à la géographie des problèmes et des fonctionnements de la société, dans un souci de minimisation des tâches de coordination et de légitimation des interventions publiques »³⁶⁵. Cette aporie peut même prendre la forme de « mythes » géographiques lorsque la pertinence de certains découpages comme le « pays » ou le « bassin » cherchent à être naturalisés dans le cadre du « grand débat idéal » que représente les réflexions sur les rapports entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels³⁶⁶. Il apparaît *in fine* que l'étude scientifique de l'utilité ou de la pertinence de n'importe quel découpage territorial ne doit pas tomber dans le piège de « l'évidence » et qu'elle doit sans cesse porter un regard critique sur la construction sociale des critères de jugement qui servent à l'évaluation de la « pertinence ». D'ailleurs, les comportements politiques sont tenaces vis-à-vis de ces évidences. L'articulation rural/urbain considérée comme « nécessaire » dans la loi de 1999 révisant les Pays en a fait les frais puisqu'elle n'a que rarement été suivie d'effets dans la construction des Pays³⁶⁷. En définitive, la synthèse des espaces de l'être et du faire apparaît comme un mariage forcé illustré par les études de cas ici exposées. Ces dernières rejoignent les analyses de J.-P. Jambes et P. Tizon qui envisagent le projet de développement comme « *une construction multi-scalaire dans laquelle les périmètres deviennent autant d'éléments et de moyens d'une stratégie globale au sein de laquelle il semble d'ailleurs impossible de considérer un périmètre de façon isolée ;*

³⁶⁴ OFFNER, Jean-Marc. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 1, p. 33

³⁶⁵ *ibid.* p. 36

³⁶⁶ VANIER, Martin. La recomposition territoriale : un grand débat idéal. *Espaces et sociétés*, 1999, n° 96, p. 125-143

³⁶⁷ BAUELLE, Guy. L'unité de la ville-pays. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 19-32

c'est au contraire la construction complète, échelonnée dans le temps, qui présente une cohérence »³⁶⁸.

3. Vers une démocratisation de l'action publique locale ?

Un dernier attendu se trouve au fondement des territoires de projet : la démocratisation de l'action publique locale. L'élaboration d'un « projet global » de développement devrait, par son implication des acteurs de la société civile, permettre d'élargir les cercles de la décision publique. Le programme LEADER est très volontariste en la matière avec l'obligation que les comités de programmation locaux soient constitués d'au moins 50% d'acteurs privés. Mais, là encore, l'examen de sa mise en œuvre livre un bilan mitigé, si ce n'est défavorable, de la « démocratisation ». Par exemple, si les élus des Monts du Lyonnais soutiennent les commerçants à travers la fédération OSER, ils ne les ont jamais invité dans le cercle, resté discrétionnaire, de la prise de décision concernant l'implantation des supermarchés. De la même manière, ils ont scrupuleusement contrôlé la composition du comité de programmation qui constituait un premier pas vers l'ouverture institutionnelle à la « société civile ». Dans le cas du Conseil local de développement prévu par le CDPRA, ils ont relâché leur contrôle sur sa composition après qu'ils aient eu la certitude qu'elle n'allait pas à l'encontre de leur vision du territoire. La démocratisation n'a donc pas précédé les choix politiques, elle les a suivis et a été conduite de manière à renforcer les équilibres préexistants, notamment la place centrale des acteurs agricoles. Dans cette perspective, même si elle a bien lieu, peut-on parler d'une ouverture de la décision ? L'exemple des Chambaran apporte un témoignage plus mitigé encore. La candidature LEADER a été le fait d'un groupe très réduit d'acteurs politico-administratifs. Celui-ci s'est légèrement ouvert après presque 10 ans de procédure, mais les initiatives des acteurs privés restent extrêmement encadrées par les élus.

Les études des cas illustrent « l'ambiguïté constitutive du concept de la "participation" » décrite par Patrick d'Aquino. À propos des relations État / local, il explique que « la participation est par essence différente de l'autonomie. (...) Le besoin ne vient pas du terrain, il est lourdement suggéré de l'extérieur. (...) L'hypothèse centrale de la planification participative reste que le premier obstacle se trouve dans le déficit d'analyse qu'ont les acteurs

³⁶⁸ JAMBES, Jean-Pierre, TIZON, Philippe. Projets et territoire : vers de nouveaux modes de gouvernement local ? In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 157

locaux sur le monde qui les entoure »³⁶⁹. Ce schéma se retrouve à l'échelle des territoires de projet LEADER : les élus locaux n'invitent qu'à la marge les acteurs de la « société civile » à participer à la construction du « monde qui les entoure ». La participation locale offre donc un paysage contrasté valable au-delà du seul programme LEADER³⁷⁰. En fait, si la participation renouvelle effectivement les processus politiques, sa capacité « démocratisante » reste sujette à débat³⁷¹.

4. Politics, polity, policies : penser la dissociation spatiale des fonctions politiques plutôt qu'espérer leur synthèse

L'arbitraire politique semble partout dans les exemples étudiés : construction chemin faisant d'une stratégie finalement peu formalisée, échelle du territoire de projet sans pertinence évidente, participation des acteurs du territoire sous contrôle... Les idéaux modernisateurs des territoires de projet (rationalisation des politiques locales, rationalisation géographique, démocratisation) n'en ont pas fini des élus. En ce sens, Alain Faure souligne le malaise des agents de développement local face au « retour du politique »³⁷² dans le développement territorial. Portés par des idéaux modernisateurs combinant autonomie des « acteurs locaux » et rationalisation de l'action, les agents peinent à intégrer l'affaiblissement du rôle de l'Etat et la montée en puissance des élus locaux dans la définition des « problèmes » et des « solutions » publics³⁷³. Alors, le retour du politique, dont sont aussi saisis les territoires de projet, signerait-il une régression vers l'irrationalité ? Vers l'arbitraire des choix politiques locaux ?

À moins que, comme le suggère Daniel Behar, le « management public » escompté dans la mise en place des territoires de projet bute sur les « fausses évidences de l'impératif

³⁶⁹ D'AQUINO, Patrick, SECK, Sidi Mohamed. Et si les approches participatives étaient inadaptées à la gestion décentralisée de territoire ? *Géocarrefour*, 2001, Vol. 76, n° 3, p. 233-238

³⁷⁰ Voir par exemple le dossier « Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences... » du numéro 62 de la revue *Pouvoirs locaux* (2004) ; lire aussi BUÉ, Nicolas, *et al.* L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique. In R. LE SAOUT, F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 39-58

³⁷¹ On peut également citer les études sur les « associations de quartier » qui montrent comment le « territoire » est utilisé comme prétexte au déploiement d'un discours participatif normatif alors que dans les faits, ses promoteurs renforcent l'entre-soi : VERMEERSCH, Stéphanie. Liens territoriaux, liens sociaux : le territoire, support ou prétexte ? *Espaces et sociétés*, 2006, n° 126, p. 53-67

³⁷² FAURE, Alain. Décentralisation et Europe. Les sentiers de dépendance du développement local. *Forum des territoires*, 2006, p. 165-173, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00113292/en/>

³⁷³ *ibid.*

territorial »³⁷⁴ ? En effet, l'optimum dimensionnel entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels apparaît finalement comme un « mythe » et certains auteurs doutent même que le « territoire » puisse catalyser une vision commune dans les politiques locales. Alors, faut-il conclure à l'échec de l'hypothèse de l'intégration spatiale ?

Depuis assez longtemps, des indices très sérieux la compromettent. Effectivement, Claude Raffestin montrait déjà en 1980 la disjonction irréductible entre les mailles de l'économique et du politique ; « maillage stable vs maillage instable »³⁷⁵. Il considérait que l'horizon de la maille idéale est inatteignable. Il craignait même une « déformation de l'action politique »³⁷⁶ suite à la mise en place d'un maillage à géométrie variable où le politique joue le mimétisme vis-à-vis de l'économique. Une pierre dans le jardin des promoteurs de la synthèse des espaces de l'être et du faire donc. Tout en adoptant un angle d'analyse différent, Laure Ortiz est arrivée à la même conclusion. Le « mythe de l'optimum dimensionnel » est une impasse : « les catégories juridiques ne sont pas les catégories sociologiques et elles doivent éviter de le devenir. (...) Le lot des catégories juridiques (les collectivités territoriales) n'est pas de dire la réalité mais de faire des miracles : tenir ensemble des individus et des groupes que bien des choses séparent ». En somme, résume-t-elle, la difficile tâche des collectivités locales « est de fabriquer non pas des consommateurs et des clients satisfaits mais des citoyens qui adhèrent ; (...) fabriquer l'ordre social - le collectif - pour éviter la horde »³⁷⁷. À leur manière, les travaux sur le leadership territorial attestent également que les enjeux de pouvoirs sont sortis de leur circonscription électorale et, plus largement, des cadres institutionnels³⁷⁸. Ainsi, l'instance politique se déploie dans des espaces distincts, c'est un fait. Ils ne sont pas superposables. Par voie de conséquence, une seule voie subsiste : il faut *penser la dissociation des espaces politiques plutôt qu'espérer leur synthèse*. Il s'agit en quelque sorte d'un pendant

³⁷⁴ BEHAR, Daniel. Les fausses évidences de l'impératif territorial. In E. HEURGON, N. STATHOPOULOS. *Les métiers de la ville*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1999. p.??

³⁷⁵ Jacques Lévy fait une analyse sensiblement équivalente dans : LÉVY, Jacques. *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994. 442 p.

³⁷⁶ RAFFESTIN, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: LITEC, 1980. p.159

³⁷⁷ ORTIZ, Laure. Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel. In J.-C. Némery. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 183-200

³⁷⁸ SMITH, Andy, SORBETS, Claude. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003. 296 p.

géographique de la sociologie « (des) décalages, (des) dissonances et (des) incongruités » de l'action publique locale proposée par Olivier Borraz³⁷⁹.

Il s'agit là d'une conclusion intermédiaire, et fondamentale, de la recherche car elle nous oblige à revoir l'hypothèse de recherche : l'analyse ne doit plus chercher des mécanismes intégrateurs, mais des mécanismes *d'agencement* des espaces politiques. Ainsi, comprendre le déploiement spatial du politique à la faveur des territoires de projet revient à saisir comment ceux-ci font tenir ensemble les espaces dissociés de l'instance politique ; leur « interspatialité »³⁸⁰ pourrait-on dire. Ce changement de perspective renouvelle également les interrogations sur les territoires de projet : qu'est-ce que les politiques territoriales ont « fabriqué »³⁸¹ si, de fait, les espaces de l'être et du faire ont été mélangés sans qu'aucune de ces variables seule n'explique l'ensemble ? Instaurent-ils un simple changement d'échelle de l'ordre territorial comme le suggère Anne-Cécile Douillet³⁸² ? Pour Jean-Marc Offner, les « nouveaux territoires de l'action publique », produisent du « remue-ménage » que les responsables politiques utilisent pour dégager des marges de manœuvre et trouver des « prétextes » d'action³⁸³ ... Mais encore une fois, pourquoi faire ?

³⁷⁹ Cet auteur considère « les décalages, les dissonances et les incongruités comme étant la règle au sein des secteurs et des systèmes d'action publique. (...) L'objectif (de la recherche) étant, non de proposer une nouvelle mise en ordre, mais, en partant du statut routinier des incongruités, de rendre compte des logiques de désordre (*patern of disorder*) à l'oeuvre dans le fonctionnement des institutions. D'où un changement de posture scientifique qui privilégie l'image de couches superposées d'institutions ayant chacune leur temporalité à celle de système ; les phénomènes de dissonances à ceux d'ajustement ; les conjonctures aux régularités" (p. 79). Cette posture conduit à considérer la dimension temporelle comme centrale dans l'analyse de l'action publique plutôt que de rechercher des ordres stabilisés. De plus cette perspective conduit à un parallèle entre recomposition territoriale et recomposition politique puisqu'il ne s'agit plus de comprendre comment un même référent est réinterprété en fonction des scènes d'action, plutôt comment se construisent une multitude de référents et les processus d'apprentissage qui découlent de leur entrechoquement, résultat "d'une période de recompositions, laquelle déboucherait sur une période caractérisée par l'impossibilité d'un ordre nouveau stabilisé" (p. 81). BORRAZ, Olivier. Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale. In R. Balme, *et al. Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1999. p. 77-110

³⁸⁰ LÉVY, Jacques. *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999. 399 p.

³⁸¹ Nous faisons ici référence à l'article : VANIER, Martin. La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques. *Revue de Géographie de Lyon*, 1995, Vol. 70, n° 2

³⁸² Cécile Douillet a conclu une recherche doctorale menée sur deux Pays de la façon suivante : « le "territoire pertinent" prend la forme d'un découpage "justifié" plus que celle de "coopérations pertinentes" en fonction d'un projet. La rhétorique du territoire pertinent véhicule donc la reproduction d'un ordre territorial, simplement transposé à une autre échelle. Chercher à faire coïncider le territoire de l'action publique avec le territoire pertinent perpétue en fait une logique de territoire politique" et les pays ne sont ainsi que "le support d'un nouveau dispositif d'autorité » ; DOUILLET, Anne-Cécile. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2003, Vol. 53, n° 4, p. 583-606

³⁸³ OFFNER, Jean-Marc, *op. cit.* 2006

L'acuité de cette interrogation est renforcée par le succès de la formule des territoires de projet³⁸⁴ et, surtout, par le fait qu'elle touche aux fondements de notre organisation politique. Selon Dominique Lorrain, la transformation actuelle des cadres de l'action publique locale, dont les territoires de projet LEADER participent, conduit « sans le vouloir, les élus locaux à se trouver au coeur de l'exercice de la démocratie politique : faire tenir ensemble les parties du corps social »³⁸⁵. En particulier, il se pourrait donc que la « révolution tranquille »³⁸⁶ de l'intercommunalité de projet ait ouvert la boîte de Pandore des rapports du politique à l'espace et offre une porte de sortie à la superposition illusoire entre une société locale, un territoire et une circonscription de gouvernement³⁸⁷.

B. Les espaces de l'instance politique

Notre résultat de recherche intermédiaire, penser l'agencement des espaces politiques plutôt que leur intégration, implique de se doter d'outils conceptuels adaptés. Il est nécessaire d'appréhender plus précisément les spatialités de l'instance politique.

Partons de la définition générique d'une « théorie de l'action publique » proposée par Richard Balme et Sylvain Brouard : elle « qualifie globalement la transformation de la société par le politique. Elle propose une interprétation conjointe de l'action politique, du changement social et de l'espace public »³⁸⁸. Cette proposition distingue donc trois dimensions : la politique (« l'action politique »), les politiques publiques (« le changement social ») et le politique (« l'espace public »). L'analyse de la politique de la ville fournie par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe permet d'illustrer celles-ci³⁸⁹. Dans les années 80, les autorités publiques ont été confrontées à une montée de la violence et de l'exclusion dans les périphéries urbaines et, surtout, à des indices inquiétants de rejet de l'identité citoyenne française par les populations concernées. L'État français se trouvait ainsi face à un double problème : réduire le

³⁸⁴ Concernant LEADER, le nombre de candidature est toujours largement supérieur à ce qui est attendu par les autorités de gestion ce qui a obligé ces dernières à augmenter le nombre de dossiers admissibles lors de LEADER II et de LEADER+ ; voir présentation du programme.

³⁸⁵ LORRAIN, Dominique. Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche. *Pôle Sud*, 2000, n° 13, p. 27-40

³⁸⁶ NÉMERY, Jean-Claude. Pertinence des territoires projets : la révolution tranquille. In G. LOINGER, J.-C. NÉMERY. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 39-43

³⁸⁷ BOURDIN, Alain. Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 94-95

³⁸⁸ BALME, Richard, BROUARD, Sylvain. Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 35

³⁸⁹ DONZELOT, Jacques, ESTÈBE, Philippe. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Editions Esprits, 1994. 238 p.

mécontentement électoral (la politique) en apportant une « solution » à l'exclusion (les politiques publiques) et *réintégrer* des fragments de la société (le politique). En réponse, il mit en œuvre une nouvelle forme d'action publique, « l'approche globale » de la politique de la ville, qui devait produire du *consentement*, selon la formule des auteurs. L'ambiguïté de ce terme, à mi-chemin entre mobilisation et assujettissement, met en évidence le lien entre les trois dimensions du politique : « reconstruire la volonté d'une nation aussi durement éprouvée par la mutation-crise des vingt dernières années nécessite, (...) le déploiement d'un mode d'action publique capable de combiner l'esprit stratégique dans la conduite de l'économie sur un champ de manœuvre aux dimensions mondiales, avec une animation de la société qui puisse produire et entretenir sa cohésion »³⁹⁰. Nous disposons donc d'une ébauche de définition des trois dimensions de l'instance politique : la politique est l'activité d'accession aux institutions du pouvoir politique, les politiques constituent l'action mise en œuvre par les acteurs politiques et le politique représente la construction d'une communauté qui se donne les moyens d'agir sur elle-même. La suite permettra de préciser et d'asseoir théoriquement celles-ci. En premier lieu, il faudra mettre en garde contre les faux-semblants de la notion de politique publique (1) afin, ensuite, de proposer des définitions aguerries (2).

1. Les politiques publiques et dialectique trompeuse du couple problème / solution

De manière générale, une politique publique est une action visant à produire un changement social sur la base d'objectifs politiquement construits³⁹¹. Cette notion apparemment simple éprouve pourtant de la difficulté à s'établir pleinement comme concept³⁹². Elle est souvent réduite à une dialectique « problème / solution » trompeuse.

Les désignations « problème » et « solution » laissent entendre que l'action publique serait une activité fonctionnaliste et rationnelle alors que, comme le rappelle Gilles Pollet, « la décision politique n'emprunte pas souvent un chemin linéaire et rationnel »³⁹³. L'expression célèbre de Michel Foucault « gouverner... c'est structurer le champ d'action éventuel des

³⁹⁰ *ibid.* p. 238

³⁹¹ MÉNY, Yves, THOENIG, Jean-Claude. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989. 391 p.

³⁹² DURAN, Patrice. Genèse de l'analyse des politiques publiques. In L. BOUSSAGNET, *et al. Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses nationales de la Fondation des sciences politiques, 2004. p. 232-241

³⁹³ POLLET, Gilles. Analyses des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique. In A. FAURE, *et al. La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 35

autres »³⁹⁴ indique bien que l'action des autorités publiques dépasse la simple relation de service entre gouvernants et gouvernés au profit d'une activité de structuration des intérêts en leur attribuant une reconnaissance publique différenciée. On pourrait dire que reconnaître un « problème » d'une catégorie particulière d'acteurs, constitue déjà la moitié de la « solution ».

Tous les courants de l'analyse des politiques publiques sont d'accord sur ce point, quelles que soient leurs différences par ailleurs. Par exemple, l'approche cognitive montra à l'occasion d'un débat autour de la notion de référentiel que la construction sociale du « problème » et des « solutions » est politique car elle implique des arbitrages entre des intérêts irréductiblement divergents et participe par ce biais à la structuration de la communauté politique. Philippe Warin envisage par exemple les politiques publiques « comme une succession d'arbitrages entre des systèmes de normes et de représentation très hétérogènes (qui) n'est ni plus ni moins qu'une occasion supplémentaire pour les individus de poursuivre leur inlassable travail de définition de leur position sociale et de fabrication de leur identité »³⁹⁵. Le forum et l'arène³⁹⁶, c'est-à-dire le plan cognitif et le plan politique de l'action publique, sont indissociablement liés. On comprendra alors tout l'intérêt de la définition plus récente de Jean-Claude Thoenig : c'est « la capacité qu'ont les systèmes publics à gérer des demandes et des problèmes, et à *fabriquer du politique* »³⁹⁷.

2. Le politique au fondement des liens sociaux modernes

Fabriquer du politique, donc, signifie en fait deux choses : produire de l'adhésion, qui renvoie à *la* politique, et rendre possible l'exercice de la contrainte légitime, qui renvoie *au* politique. En effet, faire de la politique et émettre des politiques publiques suppose un cadre commun : *le politique*. L'action politique se différencie des autres formes d'action sociale par ce qu'il est convenu d'appeler « la production des injonctions socialement légitimes »³⁹⁸. Autrement dit, les individus admettent utile le principe que la sphère politique énonce des arbitrages collectifs, que ceux là aillent ou non dans le sens de leurs intérêts personnels, et de ce fait, en autorisent la pratique. Le pouvoir des individus sur ces arbitrages passe alors par la politique.

³⁹⁴ FOUCAULT, Michel. *Dits et écrits*. Paris: Gallimard, 1982. p. 1056

³⁹⁵ WARIN, Philippe. Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 100

³⁹⁶ JOBERT, Bruno. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 13-24

³⁹⁷ THOENIG, Jean-Claude. Politiques publiques. In L. BOUSSAGUET, et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses nationales de la Fondation de sciences politiques, 2004. p. 331

³⁹⁸ BRAUD, Philippe. *La science politique*. Presses Universitaires de France: 2000. p. 11

Tout cela est bien connu, mais cela suppose aussi l'existence d'une communauté politique (le politique) qui est plus subtile à définir. Par exemple, comment définir le « peuple » une fois formulé « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » (article 1 de la Charte des Nations Unies). Autrement dit, quelle est cette substance sociale à partir de laquelle se construit l'injonction de la contrainte légitime ?

La communauté politique se distingue des communautés ethniques, culturelles ou religieuses car les solidarités qui la font tenir ensemble sont d'ordre politique. Elle permet la co-existence de deux pôles antagonistes et paradoxaux : la pluralité humaine, pluralité tragique pour reprendre les termes de Daniel Innerarity³⁹⁹, et la vie en société. Elle est donc bien fondée sur le concept d'alliance qu'Hannah Arendt considérait comme « la perversion principielle du politique »⁴⁰⁰. La communauté politique n'a donc pas grand chose à voir avec une réduction des différences entre les individus et les groupes sociaux. Elle constitue fondamentalement la capacité des sociétés à exister, c'est-à-dire à se donner une capacité de prise sur elle-même. Marcel Gauchet l'exprime merveilleusement : « une société ne peut exister comme société de personnes, en entendant par là des êtres dotés d'une disposition d'eux-mêmes qui interdit de jamais les réduire aux parties d'un tout, et qui les met en mesure de vouloir leur société. Laquelle société, loin pour autant d'être le fruit de cette volonté, est ce qui rend l'exercice concevable, dans la mesure où elle est par ailleurs capable, au travers et au-delà des personnes qui la composent, d'une prise globale et collective sur elle-même. Qu'est-ce qui rend possible ce mode d'être paradoxal et énigmatique ? La réponse est et ne peut être que : le politique. C'est par lui que passe ce travail d'institution, entre nature et artifice, qui fait la spécificité des communautés humaines. Il représente cette structuration primordiale de l'être ensemble qui assure sa cohérence tout en la laissant ouverte à la réflexion et à l'action de ses membres. Il est ce nœud qui donne aux hommes une certaine puissance, malgré tout, sur le monde commun qui les transcende »⁴⁰¹. Il s'agit là d'une déclinaison subtile de ce que Georges Balandier appelait : « la nécessité de lutter contre l'entropie et la menace de désordre »⁴⁰². En somme, la communauté politique ne peut être réduite à l'idée d'un groupe social formé par des individus possédant certains caractères identiques, mais doit être comprise comme

³⁹⁹ INNERARITY, Daniel. *Op. cit.* 2006

⁴⁰⁰ ARENDT, Hannah. *Qu'est-ce que la politique ?* Paris: Editions du Seuil, 1995. p. 41. On peut par exemple noter le passage suivant : « La politique organise d'emblée des êtres absolument différents en considérant leur égalité relative et en faisant abstraction de leur diversité relative » (p. 43).

⁴⁰¹ GAUCHET, Marcel. *La condition politique*. Paris: Gallimard, 2005. p. 554-555

⁴⁰² BALANDIER, Georges. *Anthropologie politique*. Paris: PUF, 1967. 237 p.

l'acceptation d'individus et de groupes sociaux d'élaborer et de disposer d'une plate forme commune d'échange et de confrontation qui leur permet de s'extérioriser en tant que collectif.

Cette invention humaine que constitue l'instance politique possède une histoire et n'a rien de « naturel ». Elle est une invention de la modernité politique marquée notamment par l'émergence de l'État. La révolution de 1789 achèvera en France le processus en posant les prémices d'une distinction entre le politique (la nation) et la politique (la démocratie). L'identité politique devient alors une « appartenance individualisable », c'est-à-dire une primauté de l'individu sur le collectif (« les hommes existent d'abord, ils se lient ensuite »)⁴⁰³ qui marque une rupture radicale avec les visées impériales ou religieuses des anciens. Cette évolution de l'instance politique continue. Nous avons ouvert ce paragraphe avec l'exemple de la politique de la ville qui se présente explicitement comme un moyen de refaire du politique, c'est-à-dire de renforcer la communauté politique. Cette préoccupation, le délitement du politique, est de plus en plus forte aujourd'hui. Alors qu'Émile Durkheim voyait dans l'État un rôle de *représentation* des solidarités répondant à la fragmentation sociale croissante de la société moderne⁴⁰⁴, certains auteurs dépassent significativement cette idée et estiment que l'État doit désormais être *producteur* de société⁴⁰⁵. La communauté politique, en France en tout cas, ne semble plus se reproduire totalement d'elle-même, notamment en raison du déclin de l'idéologie du progrès qui la transcendait⁴⁰⁶. Marcel Gauchet s'inquiète ainsi de la fragmentation du lien politique tacite et implicite de l'État-nation et montre que la liberté sans précédent dont jouissent les individus dépend de celui-ci. *In fine*, il met en garde contre les tentations de l'excès de l'individualisation et de la juridisation de la société : « de même qu'en d'autres temps, on avait pu voir le politique entreprendre d'anéantir le droit des individus, le danger qui nous guette est de voir le droit des individus détruire la forme politique qui tient les individus ensemble et leur donne pouvoir sur leur monde commun, c'est-à-dire la base de son règne »⁴⁰⁷. Face à ce propos inquiet, fondé sur la disparition possible du lien politique, on peut *a minima* faire l'hypothèse d'une recomposition des communautés politiques.

⁴⁰³ GAUCHET, Marcel. *Op. cit.* p. 543

⁴⁰⁴ DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998. 464 p.

⁴⁰⁵ DONZELOT, Jacques, ESTÈBE, Philippe. *Op. cit.* 1994

⁴⁰⁶ *ibid.* p. 25. Sur le déclin de l'idée de progrès, lire également Jean Viard, VIARD, Jean. *La société d'archipel ou les territoires du village global*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1994. p. 71.

⁴⁰⁷ GAUCHET, Marcel. *Op. cit.* pp. 547-548

Notre recherche ne s'insère pas directement dans ce champ général de discussion. Au mieux, elle y contribuera à la marge. L'intérêt pour nous réside dans le fait que cette présentation permet de formaliser quelques concepts et quelques principes de fonctionnement propres à l'instance politique. On peut résumer ce qui précède de la manière suivante. *Le* politique est l'infrastructure de la communauté qui accepte une relation de solidarité entre ses membres au-delà des formes d'appartenance culturelle et/ou religieuse. *La* politique est la scène où s'affrontent des individus et des groupes en compétition pour exercer le pouvoir de gouvernement au sein de cette communauté. *L'action politique* est le champ de production des injonctions socialement légitimes qui arbitre entre des rationalités distinctes et souvent irréconciliables présentes au sein de la société et qui opère le changement social⁴⁰⁸. Par ailleurs, l'instance politique est mue par une préoccupation principielle qui découle de l'interdépendance des trois dimensions de l'instance politique : l'action de transformation sociale doit en permanence être exécutée avec le souci de ne pas déliter la communauté politique qui la sous-tend, car la possibilité même du changement social dépend de la structure de la communauté. Les trois dimensions de l'instance politique sont donc fortement imbriquées, même si les sociétés occidentales modernes (entre autres) ont poussé assez loin la dissociation formelle par le truchement de la démocratie⁴⁰⁹.

Armé de cet outillage conceptuel, il est désormais temps de saisir le fonctionnement des systèmes politiques mis en mouvement dans le cadre du programme LEADER.

C. Les territoires de projet : quelle mise en ordre de la pluralité spatiale ?

Penser les territoires de projet comme un agencement d'une pluralité d'espaces politiques ouvre de nouvelles questions pour les sciences du territoire. Habituellement, l'approche est plutôt substantialiste. Elle vise à comprendre ce *qu'est* le « territoire ». Elle a produit d'importants résultats sur l'étude des « territoires sociaux »⁴¹⁰ en mettant notamment à jour leur complexité⁴¹¹ et le fait qu'ils sont autant un cadre d'action qu'un résultat de l'action

⁴⁰⁸ BRAUD, Philippe. *Op. cit.* 2000

⁴⁰⁹ GAUCHET, Marcel. *Op. cit.* 2005

⁴¹⁰ DI MÉO, Guy. *Géographie sociale et territoires. Pour mieux cerner les enjeux territoriaux contemporains : de la ville et du pays rural au monde, des Etats-nations aux identités éthiques et régionales*. Paris: Nathan, 2001. 317 p.

⁴¹¹ MOINE, Alexandre. Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'espace géographique*, 2006, n° 2, p. 115-132

(« une organisation-organisée organisante »⁴¹², « un objet géographique agissant »⁴¹³). L'approche ici proposée est *relationnelle*. Il ne s'agit plus de savoir si les espaces institutionnalisés sont des territoires (ils en sont de fait, même s'ils sont faiblement signifiants). L'analyse cherche désormais à saisir les mécanismes qui permettent l'articulation d'une diversité d'espaces dans le cadre des territoires de projet LEADER. Cette perspective éloigne les sciences du territoire de la tentation de trouver le « territoire pertinent » qui traverse parfois l'approche substantialiste.

Placer l'instance politique au centre de l'analyse a pour conséquence de s'intéresser seulement à certains de ses mécanismes d'articulation : ceux qui produisent de l'ordre. « L'injonction légitime » constitue en effet le propre de l'instance politique. Ainsi, s'interroger sur le rôle des territoires de projet dans l'action publique locale, c'est chercher en quoi et comment la production de l'espace est un facteur d'ordre capable de réguler les multiples espaces politiques.

De plus, le postulat est fait que ces mécanismes sont spécifiques à chaque territoire de projet. Il repose notamment sur les travaux d'Yves Barel, qui envisagent le « territoire » comme un *processus de différenciation* entre un intérieur et un extérieur, un « territoire » et son environnement⁴¹⁴. Le territoire devient alors un « isomorphisme de sens, une circulation entre le local et le global »⁴¹⁵. Violette Rey préfère aussi les notions de « diversification » et de « différenciation » à celles de « diversité » et de « différences » afin « d'analyser les phénomènes dans leurs dynamiques et leur ôter leur côté essentialiste »⁴¹⁶. Dans le même ordre d'idée, Alain Faure défend l'idée que la territorialisation de l'action publique engendre l'émergence d'une « démocratie différentielle », c'est-à-dire d'un fonctionnement de l'instance politique propre à chaque « territoire ». Il ne s'agit pas d'une simple adaptation locale des « recettes » de l'action publique. Son hypothèse admet une conception territorialement différenciée de l'action publique : « les énoncés territoriaux formulent les objectifs des collectivités locales en remplaçant souvent l'idée par l'essence, c'est-à-dire en suggérant une conception de l'action publique attachée à des repères de mémoire, à des événements fondateurs, à des valeurs communautaires, à une histoire politique et sociale

⁴¹² *ibid.*

⁴¹³ GUMUCHIAN, Hervé, *et al. Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. 171 p.

⁴¹⁴ BAREL, Yves. *Territoires et codes sociaux*. Paris: Centre de recherche sur l'Urbanisme, 1981. p.

⁴¹⁵ *ibid.*

⁴¹⁶ REY, Violette. Le défi de la différenciation géographique, ou l'Europe à l'épreuve de ses diversités. In V. REY, T. SAINT-JULIEN. *Territoires d'Europe. La différence en partage*. Lyon: ENS Éditions, 2005. p. 12

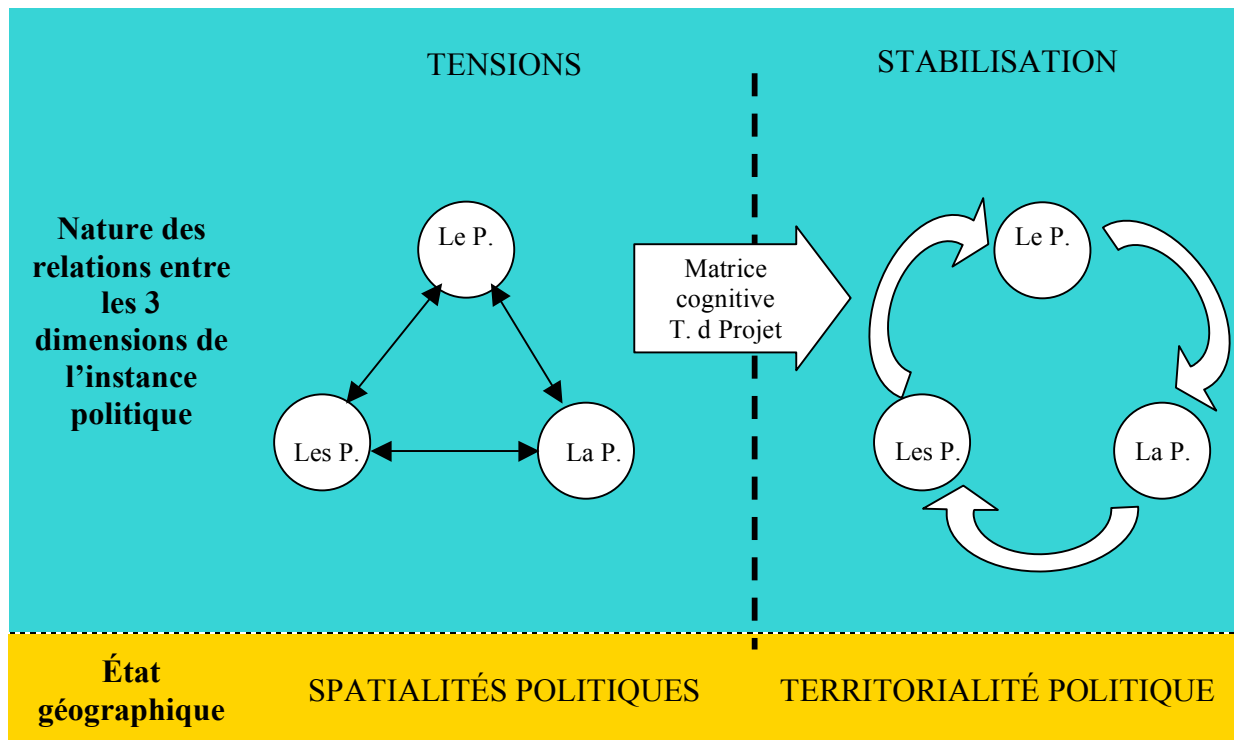
locale »⁴¹⁷. Dans le même esprit, Michel Bussi invite à saisir la démocratie comme un objet de recherche « anisotrope », c'est-à-dire prenant « des formes variées selon les lieux »⁴¹⁸. Transposé à notre questionnement, le postulat de la différenciation territoriale permet d'insister sur la définition territorialisée, autrement dit spécifique, des mécanismes d'articulation entre les espaces du politique, de la politique et des politiques.

Au final, l'analyse se trouve face à trois éléments structurants. Premièrement, il existe trois types d'espaces politiques aux logiques et aux légitimités distinctes et partiellement contradictoires. Deuxièmement, les territoires de projet reposent de fait sur leur agencement. Enfin, cet agencement est spécifique à chaque situation. Une hypothèse sur le rôle des territoires de projet dans l'action publique locale découle alors : ils génèrent une stabilisation des relations entre les espaces politiques par la production d'espace – le territoire de projet – qui permet de passer d'un état de tension à un état de stabilité relationnelle. En somme, l'espace du territoire de projet constituerait une matrice cognitive qui provoque le passage des spatialités politiques à la territorialité politique. Aussi, la territorialité politique peut être définie comme l'efficacité politique de l'espace qui ne peut être appréhendée à travers le prisme d'un espace unique et univoque. Il faut au contraire l'envisager comme un phénomène interspatial. La figure 35 schématise l'hypothèse défendue.

⁴¹⁷ FAURE, Alain. Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ? *TELESCOPE-Revue d'analyse comparée en administration publique*, (sous presse)

⁴¹⁸ BUSSI, Michel. Pour une géographie de la démocratie : "la géographie, ça sert maintenant à faire la paix ?" *L'espace politique*, 2007, Vol. 1, n° 1, p. 26, www.espacepolitique.org

Figure 35 : Hypothèse sur la territorialisation de l'instance politique



Le P : le politique Les P : les politiques La P : la politique

T. de Projet : territoires de projet

Enfin, cette hypothèse, en posant la territorialité politique comme un processus situé, écarte la tentation universaliste parfois véhiculée par le concept de territoire. Elle invite en retour à approfondir la connaissance fondamentale du déploiement spatial du politique. Chercher à mettre à jour les combinatoires entre *policy, politics et polity*⁴¹⁹ dans leur dimension spatiale est de nature à alimenter la perspective géographique de l'analyse des politiques publiques. De ce point de vue, les territoires de projet offrent une opportunité de poursuivre le travail de recherche débuté par Marc Abélès. Le programme de ce dernier, visait en effet à mettre à jour les relations entre « l'espace de la représentation politique » et « l'espace de l'action publique »⁴²⁰ selon une approche anthropologique.

⁴¹⁹ MULLER, Pierre, *et al.* Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 46, n° 1, p. 113

⁴²⁰ ABÉLÈS, Marc. Anthropologie des espaces politiques français. *Revue Française de Science Politique*, 1988, Vol. 38, n° 5, p. 807-817

SYNTHÈSE PARTIE 1

Les cadres spatiaux de l'action publique locale sont considérés inadéquats face à certaines mutations spatiales contemporaines (augmentation de la mobilité, globalisation économique, influence grandissante des nouvelles technologies de l'information et de la communication). L'échelle communale serait trop petite et le département ne correspondrait pas aux espaces vécus. Ainsi, depuis le début des années 90 principalement, on assiste à une montée en puissance de l'intercommunalité de projet, et notamment des territoires de projet. Ni échelon administratif, ni collectivité territoriale, ces derniers sont présentés comme des « territoires » possédant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, dont les collectivités locales qui les composent, accompagnées le plus souvent d'autres acteurs de la société civile locale, élaborent un projet commun de développement.

La première partie a montré l'invalidité, au moins partielle, de l'hypothèse fondatrice des territoires de projet qui consiste à penser que leur mise en œuvre engendre une intégration politique de l'espace considéré. Ce premier résultat de recherche est tiré des deux études de cas issues du programme européen LEADER. La forte autonomie qu'offre ce dernier aux acteurs locaux a permis une analyse fine des usages politiques de l'espace du territoire de projet. Le premier exemple, les Monts du Lyonnais, met en évidence l'émergence d'une véritable solidarité politique sans qu'elle ne conduise à une intégration significative des politiques de développement local. On assiste plutôt à la production d'un récit commun qui permet l'articulation des intérêts locaux, et surtout la mise en place d'une résistance vis-à-vis des dynamiques de fragmentation, notamment face aux stratégies régionales et étatiques de recomposition territoriale. Le second exemple, les Chambaran, illustre un degré plus faible d'intégration politique. À l'opposé des effets attendus, les élus sont attentifs à ne pas enfermer l'espace dans une seule stratégie territoriale. En ce sens, le territoire de projet est utilisé pour maintenir le champ des possibles largement ouvert, notamment face aux attentes *supra* locales.

Ainsi, les deux études de cas des territoires de projet LEADER ne vérifient pas la rationalisation attendue des politiques locales autour d'un projet de développement commun à l'ensemble du « territoire », entraînant une réduction de l'atomisation des pouvoirs locaux. Pour autant, malgré la faiblesse de leur fonction planificatrice, leur influence politique locale est importante. Cette situation paradoxale plaide alors en faveur d'une nouvelle hypothèse sur le déploiement spatial du politique.

Dans cette perspective, l'étude empirique des usages locaux des territoires de projet LEADER, combinée aux apports récents des sciences sociales en matière d'action publique territoriale, permet de dépasser la grille de lecture classique, et finalement peu opérante, concernant notre objet d'étude : l'intégration spatiale parie sur une convergence géographique des espaces de « l'être » et du « faire » politique, jusqu'à en envisager la synthèse. On peut parler de cette lecture comme d'une actualisation attendue de l'utopie territoriale par les territoires de projet. Cependant, il apparaît plus utile, pour comprendre le sens des constructions politiques observées, de penser la dissociation des espaces politiques en tant que système, dissociation fondée sur la distinction des espaces de la politique (arène d'accès au pouvoir), du politique (construction de la communauté politique) et des politiques (mise en œuvre de projets). Dans ce contexte, les territoires de projet représentent un agencement spécifique à chaque situation des espaces politiques. Leur efficacité tient alors à la stabilisation de l'économie relationnelle qui s'établit entre les différents espaces politiques. Ainsi, elle ne peut pas être appréhendée à travers le prisme de l'espace unique et univoque suggéré par le « territoire », mais davantage comme un phénomène inter-spatial.

Penser la territorialisation de l'efficacité pour
accroître l'utilité de l'évaluation

L'analyse empirique de nos deux territoires de projet LEADER a montré les limites d'une approche de la construction spatiale du politique fondée sur l'intégration de l'espace. Cette lecture classique butte sur un contexte territorial et des pratiques politiques complexes, qui peinent à suivre la voie de la clarification exprimée par le leitmotiv « *un territoire, un projet, un contrat* » de la politique française d'aménagement du territoire depuis le début des années 90.

Afin de rendre compte et d'exprimer le sens des enchevêtrements des territoires de l'action publique locale, une hypothèse s'est constituée en conclusion de l'analyse empirique. Elle envisage de penser la dissociation des espaces politiques comme un système politique propre, plutôt que d'espérer leur intégration. Si elle s'avère pertinente, elle doit permettre de comprendre le sens des constructions politiques territoriales, et surtout de traduire l'efficacité politique territoriale, c'est-à-dire la manière dont le système d'acteurs articule la diversité des objectifs et des stratégies qui le composent et leurs conséquences.

La seconde partie de cette thèse consistera donc à mettre en application cette hypothèse pour, *in fine*, éclairer les difficultés de l'évaluation des politiques territoriales que nous avons exposées en introduction. La démarche suivie est donc inverse à celle généralement employée pour travailler sur l'utilité de l'évaluation. En effet, celle-ci engage le plus souvent la réflexion à partir d'une définition de l'évaluation et de son rôle dans l'action publique, pour ensuite analyser les problèmes que pose sa mise en œuvre. Nous proposons au contraire de débiter la réflexion par la construction d'une représentation du fonctionnement des systèmes politiques territoriaux à partir duquel nous chercherons à alimenter le développement de l'évaluation.

Dans cette perspective, le travail consistera en premier lieu à caractériser le déploiement spatial du politique au prisme des territoires de projet LEADER. Sur la base de la distinction des espaces du politique, de la politique et des politiques, les territoires de projet apparaissent comme des espace-tampon, c'est-à-dire capables d'articuler les logiques contradictoires de l'incertitude territoriale et de la planification (Chapitre I).

Dans un second temps, l'étude historique de l'évaluation et de son développement en matière de politiques territoriales permettra de mettre à jour la manière dont l'évaluation envisage l'action publique et le rôle qu'elle compte y jouer. Il apparaîtra que la compatibilité avec les nouvelles constructions politiques territoriales observées n'est pas assurée, et que l'évaluation

se trouve face un choix méthodologique et politique : accompagner les nouvelles formes de l'action publique ou chercher à restaurer les cadres classiques des politiques publiques (Chapitre II) ?

Enfin, il sera possible d'établir des pistes de travail pour améliorer l'utilité de l'évaluation en matière d'action publique territoriale. La mutualisation des réflexions précédentes permet en effet de proposer un repositionnement de l'évaluation et d'ouvrir les chantiers qui s'y rapportent, afin qu'elle participe plus franchement de la rationalisation de la territorialisation de l'action publique (Chapitre III).

I. L'espace-tampon entre l'efficacité politique et l'efficacité des politiques

L'accroissement attendu de l'efficacité de l'action publique locale, avec la mise en oeuvre des territoires de projet, repose sur l'idée que l'intégration politique de l'espace considéré permettrait une meilleure adéquation des « problèmes » et des « solutions » à une échelle intermédiaire, entre l'intercommunalité de premier niveau (notamment les Communautés de communes) et le Département (cf. Partie 1.I.A). En fait, d'une part nos études de terrain mettent en évidence la faible, voire la fausse, intégration politique des territoires de projet, et d'autre part elles conduisent à penser que l'optimum territorial suggéré, c'est-à-dire la synthèse spatiale entre les trois dimensions de l'instance politique (le politique, la politique et les politiques), est partiellement illusoire. Par ailleurs, l'examen des espaces LEADER révèle que les responsables locaux prennent le risque de déstabiliser les équilibres politiques quand ils s'engagent dans ce type de procédure.

Cette situation amène plusieurs questions. Où se trouve l'efficacité des territoires de projet LEADER si elle ne réside pas dans l'intégration politique des espaces concernés ? Pourquoi les responsables politiques locaux investissent cet instrument alors que les gains électoraux et financiers restent limités ? Enfin, comment les territoires de projet s'inscrivent dans la pluralité des espaces politiques s'ils ne peuvent s'y confondre ? Des réponses à ces questions peuvent être formulées pour étayer notre hypothèse préalable qui postule que les territoires de projet interviennent dans le jeu politique en stabilisant un agencement de relations entre les différents espaces politiques (cf. partie 1.III.C).

D'abord, nous avons vu que les territoires de projet n'intègrent pas les espaces de la politique, du politique et des politiques : ils les agencent. En ce sens, l'activité politique consiste à travailler la spatialité des actions concrètes afin d'élaborer des combinaisons *ad hoc* entre les espaces politiques. L'analyse mettra à jour les mécanismes d'agencement qui permettent *in fine* de construire une grille de lecture des formes de territoire de projet (A).

Ensuite, ce travail amène à interpréter différemment l'idée selon laquelle les politiques publiques visent à produire du changement social. En effet, l'objectif des territoires de projet n'est pas, ou pas seulement, de produire du changement social *stricto sensu*, mais aussi de

canaliser les changements liés à la complexification territoriale. En effet, la mutation des dynamiques territoriales et l'évolutivité des politiques territoriales engendrent un contexte d'incertitude, qui tôt ou tard déstabilise les équilibres politiques locaux. Les études de cas suggèrent finalement de substituer l'idée de gestion de l'incertitude à celle de planification pour appréhender le travail politique qui se déploie dans les territoires de projet (B).

Enfin, ces résultats conduisent à proposer la figure de l'espace-tampon pour revisiter la conception de l'efficacité des territoires de projet. En décalage avec les concepts habituels de territoire et de politique publique, les territoires de projet LEADER favorisent l'émergence d'une action publique réursive, où le cadre de l'action n'est jamais acquis. Dans cette perspective, le but de l'action est autant le changement social que la construction de la possibilité de l'action. Plus exactement, on observe une dissociation spatiale entre l'efficacité politique (construire les conditions de la planification), et l'efficacité des politiques (l'action de transformation sociale), qui invite à penser l'efficacité politique disjointe. Sachant cette dernière est spécifique à chaque situation, on assiste à une territorialisation de l'efficacité plutôt qu'à l'efficacité du territoire ; ce qui suggère à l'évaluation d'explorer les territorialités de l'efficacité (C).

A. Les formes des territoires de projet et l'agencement des espaces politiques

L'hypothèse défendue en conclusion de la première partie mérite maintenant d'être testée. Elle suppose que les territoires de projet agencent les espaces politiques locaux en stabilisant progressivement l'économie relationnelle qui les lie. Si elle s'avère exacte, elle doit permettre de dénouer et de rendre intelligible les relations compliquées et, dans certains cas, contradictoires entre les diverses entités géographiques. La première étude de cas a montré une situation où les Communautés de communes des Monts du Lyonnais défendent leur autorité vis-à-vis du SIMOLY, qui porte le programme LEADER, en même temps qu'elles évoquent une identité commune, et s'engagent dans une marque collective « monts et coteaux ». Le deuxième cas a révélé une situation plus compliquée : le Pays du Sud Grésivaudan, une fraction du Pays de Bièvre-Valloire, une partie de la Communauté de communes du Pays de Romans et d'autres Communautés de communes collaborent dans un projet bi-départemental « innovant », mais refuse de soutenir la principale action structurante sur cet espace (association Massif de Chambaran).

Comprendre la logique de ces situations passe, en premier lieu, par la description de la géographie politique locale selon les catégories définies précédemment. Les espaces de la politique (1) et du politique (2) seront successivement identifiés en cherchant en particulier à mettre en évidence leurs relations avec le territoire de projet. Ensuite, il faut saisir les mécanismes qui permettent à cet ensemble de conserver une cohérence d'actions sans intégration politique. Puis, nous nous intéresserons au travail des responsables locaux relatif aux espaces des politiques (3). En effet, la « mise en forme » des actions mises en œuvre semblent jouer un rôle important dans la cohérence générale du territoire de projet, comme l'illustrent les stratégies de recherche inverses et complémentaires que nous avons dû déployer pour découvrir les systèmes d'acteurs locaux :

- déconstruire *le sens apparent* du programme LEADER des Monts du Lyonnais pour atteindre et comprendre le système politique dont il participe,
- dépasser *l'absence apparente de sens* du programme LEADER Chambaran, afin de comprendre le rôle et le sens réels de cet espace dans la vie politique locale.

Enfin, la généralisation des mécanismes d'intervention sur la spatialité des projets permet, d'une part, de proposer une matrice des formes de territoire de projet qui représentent l'état de l'économie relationnelle entre les espaces politiques locaux et, d'autre part, de donner les premiers éléments de définition du rôle politique des territoires de projet (4).

1. Les espaces de la politique

Ce paragraphe visera à mettre à jour la structuration géographique de *la* politique, c'est-à-dire de mettre à jour les espaces où s'organisent les arènes d'accès au pouvoir.

a) Conditionnement territorial des Monts du Lyonnais

Dans les Monts du Lyonnais, les espaces de la politique concernent principalement l'échelle des cantons. Ils recouvrent deux aspects, les enjeux électoraux et les questions d'autorité, qui se superposent parfaitement sur le plan géographique, mais imparfaitement sur le plan politique :

- le conseiller général du canton de Chazelles sur Lyon (enjeu électoral) est également le président de la CC de Forez en Lyonnais (position locale d'autorité),
- les conseillers généraux et les présidents de Communautés de communes (CC) sont distincts pour les deux autres cantons.

Les études de cas ont révélé que l'échelle cantonale joue un rôle structurant dans le programme LEADER. Comme le rappelle souvent les protagonistes interrogés, le SIMOLY, et par conséquent LEADER, est subordonné aux Communautés de communes (CC) dont il est « l'outil »⁴²¹. La hiérarchie entre les espaces n'est donc pas pyramidale. Les Monts du Lyonnais offre une configuration singulière des relations entre l'espace communal, l'espace cantonal et l'espace du territoire de projet.

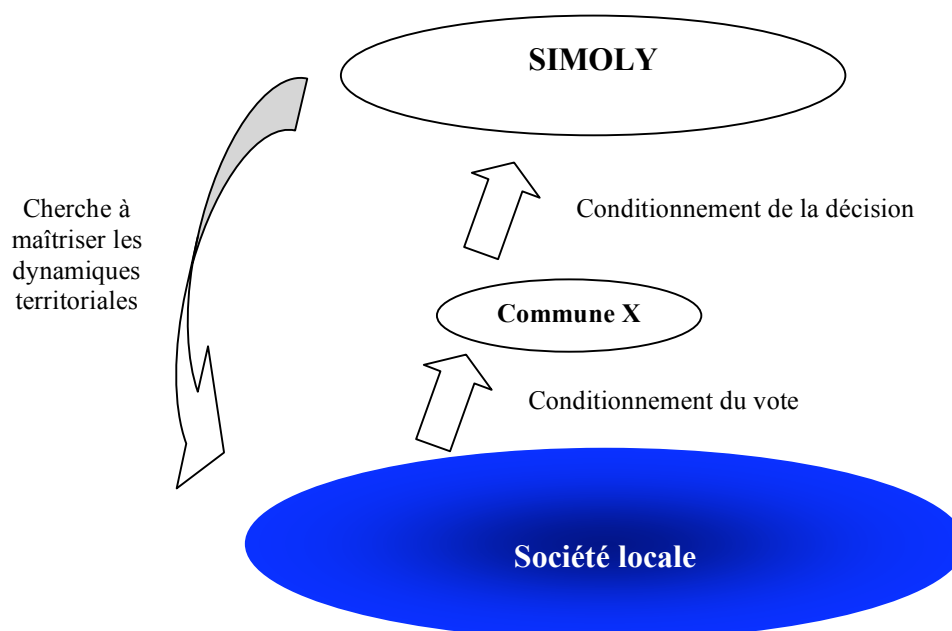
En premier lieu, la commune tient une position paradoxale dans l'édifice des pouvoirs locaux. La moindre référence aux enjeux communaux dans le programme LEADER pourrait laisser penser à un affaiblissement de l'espace communal vis-à-vis des CC. En fait, les communes disposent d'un pouvoir de contrôle assez important sur les politiques des CC et du SIMOLY puisqu'elles sont chacune représentées⁴²² dans ces instances, et que leurs décisions se prennent à l'unanimité. Ainsi, elles ne dictent pas les politiques *supra* communales mais elles les contrôlent. En ce sens, elles fonctionnent comme des garde-fous car leur assentiment est indispensable pour les CC et le SIMOLY. Cela est apparu très clairement dans le cas de Chazelles-sur-Lyon. Sa décision dissidente vis-à-vis de la CC du Forez en Lyonnais et du SIMOLY concernant le SCOT tend à remettre en cause l'ensemble de l'édifice car la fragmentation du SIMOLY en plusieurs SCOT ouvrirait la voie à des logiques de bassins dans les futures politiques territoriales.

Au final, la géographie de la politique prend un visage singulier dans les Monts du Lyonnais car les enjeux électoraux communaux sont indirectement omniprésents : si l'élection des maires devait favoriser des positions communales dissidentes par rapport aux autres communes, la possibilité d'un destin commun à l'échelle des Monts du Lyonnais serait alors remis en cause. Cela renvoie aux préoccupations propres aux effets de la périurbanisation. L'évolution de la sociologie de l'électorat que ce phénomène favorise est source d'incertitude collective. Cela explique l'enjeu que constitue sa maîtrise : maîtriser la périurbanisation, c'est aussi chercher à rendre possible la décision collective à l'échelle des MDL autour d'un projet commun, fondé sur le maintien de la ruralité. Cette analyse met à jour les premières interdépendances spatiales entre la, le et les politiques sous la forme d'un conditionnement entre niveaux territoriaux illustré par la figure 36.

⁴²¹ Ce terme est utilisé par les président des Communautés de communes des Monts du Lyonnais et des Chambaran.

⁴²² Informellement dans le cas du SIMOLY : chaque commune est représentée mais les élus sont officiellement des représentants des CC.

Figure 36 : Relations entre les espaces de la politique dans les MDL



b) Coalition de moyens des Chambaran

Dans le cas du territoire de projet LEADER Chambaran, les enjeux liés à la politique sont à la fois très éclatés et très présents. Comme dans le cas des Monts du Lyonnais, on a constaté la prégnance de l'échelle cantonale. Trois conseillers généraux sont à l'origine du programme, chacun défendant des intérêts propres :

- Gérard Chaumontet, conseiller général du Canton de Romans, était à la recherche de moyens financiers lui permettant d'animer la CC naissante et, surtout, d'appliquer une politique « agricole » clairement en rupture avec la politique industrielle de la plaine, dans le cadre d'un désaccord politique sur fond de rivalités droite / gauche entre lui et la Chambre d'agriculture départementale,
- Robert Pinet, conseiller général du Canton de Saint Marcellin, était également à la recherche de moyens financiers afin de s'assurer le leadership du Pays Sud-Grésivaudan naissant,

- Marcel Bachasson, conseiller général du Canton de Roybon, voyait dans LEADER une opportunité financière, tant ce canton est pauvre, mais également politique, du fait de son isolement dans le Pays de Bièvre-Valloire où l'agenda politique est plutôt orienté sur la plaine.

Chacun des protagonistes de la candidature LEADER joue ainsi une partition qui lui est propre. Les enjeux n'apparaissent pas réellement connectés entre eux. Sur le plan vertical, c'est-à-dire les liens entre la politique au niveau des communes et des intercommunalités (CC et Pays), les interdépendances semblent assez faibles. L'analyse a rarement fait ressortir des enjeux croisés entre les espaces communaux et les espaces intercommunaux. Au contraire même, on a vu par exemple que Robert Pinet cherche à séparer les deux, voire à subordonner les enjeux communaux aux enjeux intercommunaux.

Ainsi, le système des espaces de la politique de LEADER Chambaran apparaît plus éclaté que celui de LEADER Monts du Lyonnais. En fait, il s'agit plus exactement d'une différence dans le type d'interdépendance des espaces qui compose ces territoires de projet et leur confère leur cohérence. Respectivement, le premier repose sur une interdépendance de moyen (la capacité à mobiliser des moyens d'actions), et le second est lié par une interdépendance de contenu (inquiétude électorale face à la recomposition socio-économique du territoire qui engendre, d'une part un sentiment de communauté de destin entre les trois cantons, et d'autre part un sentiment d'interdépendance entre le niveau communal et le niveau intercommunal).

Cette situation n'est sans doute pas figée. Les signes d'une nouvelle donne électorale sont déjà là, au travers notamment de la montée en puissance de l'association Massif de Chambaran, qui illustre certes la structuration des acteurs économiques, mais aussi une évolution des attentes de la population locale. La place de la recomposition territoriale dans les enjeux électoraux pourrait aller grandissante.

Au final, le territoire de projet des Chambaran rassemble trois arènes politiques dont les enjeux de pouvoir sont faiblement interconnectés entre eux et avec le niveau communal. Au sein de chacune de ces arènes se jouent des questions de *leadership*, où l'enjeu pour les protagonistes, en particulier les conseillers généraux, est de montrer la capacité à mobiliser des moyens d'actions (construire l'intercommunalité incontournable, financer des projets, etc.). En ce sens, les espaces de la politique des Chambaran sont interdépendants.

c) La non superposition des enjeux de pouvoir

Les territoires de projet LEADER n'ont pas vocation à devenir des espaces de la politique. Ils ne constituent pas des arènes d'accès au pouvoir⁴²³. En la matière, l'échelle cantonale conserve sa suprématie, comme le soulignent également les recherches de Frédéric Tesson⁴²⁴. Cependant, bien que nous n'observions pas de changement d'échelle des arènes politiques avec la mise en place des territoires de projet, il n'empêche que celles-ci apparaissent de plus en plus dépendantes vis-à-vis de ce nouveau niveau d'action. Dans les Monts du Lyonnais, la maîtrise des évolutions sociologiques liées à la périurbanisation constitue un enjeu qui rend dépendants les différents niveaux d'actions. Dans les Chambaran, l'accès aux moyens financiers des territoires de projet implique une coordination minimale. L'échelle du territoire de projet ne représente donc pas un espace d'intégration des enjeux de pouvoirs, mais constitue pour ces derniers un niveau d'interdépendance de plus en plus présent. En somme, elle n'en est pas l'arène, mais de plus en plus le théâtre.

2. Les espaces du politique

Après avoir mis à jour la construction spatiale de la politique, nous consacrerons le paragraphe qui suit à l'identification de la structuration géographique du politique, c'est-à-dire les espaces qui organisent les communautés politiques.

a) Le « duplex » des Monts du Lyonnais

Le territoire de projet LEADER des Monts du Lyonnais porte les germes d'un espace du politique. Mais ce dernier est non exclusif, fragile et en construction. Nous allons détailler successivement chacune de ses particularités.

Tout d'abord, plusieurs indices mettent en évidence la présence d'un espace du politique. Premièrement, on a pu constater l'émergence progressive d'un grand récit commun sur les Monts du Lyonnais. Surtout, il a été montré que ce récit possède une capacité régulatrice et, en ce sens, il ne s'agit pas d'un simple discours. Celui-ci permet en effet la structuration d'un nombre important d'intérêts locaux liés à l'agriculture, au tourisme et aux Communautés de communes. La plateforme d'échanges ouverte par la production de ce récit apparaît au final

⁴²³ Selon la définition du terme « arène » donnée par Bruno Jobert : JOBERT, Bruno. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche. In A. FAURE, *et al. La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 13-24

⁴²⁴ TESSON, Frédéric. Les ressources du département et du canton dans la "petite fabrique des territoires". *Annales de géographie*, 2006, n° 648, p. 197-216

comme un espace public en construction, qui est saisi par les acteurs locaux pour intervenir dans le débat politique. Ce fut par exemple le cas du Conseil local de développement, où le cercle des interlocuteurs s'est élargi tout en conservant les fondements du projet construit au cours du programme LEADER. Par ailleurs, ce récit est apparu pour la société locale comme une manière d'extérioriser son identité. Les signes d'une identité territoriale étaient nombreux et anciens dans les Monts du Lyonnais (ex : « la petite Vendée »⁴²⁵). Cependant, celle-ci est longtemps restée quasi invisible et peu codifiée. Sa « mise en mots » au fil de la montée en puissance de l'espace du SIMOLY comme territoire de projet a entraîné sa codification. La société locale dispose désormais de sa propre extériorité, ce qui contribue à une prise de conscience de son vivre ensemble et des liens, voulus ou subits, qui l'unissent. Enfin, on a également constaté une préférence de la répartition spatiale des responsabilités politiques locales plutôt que de la concentration. Les fonctions de conseiller général, président de Communauté de communes et maire de la ville-centre sont de moins en moins cumulées. Cela va dans le sens d'une solidarité territoriale assumée puisque cette démarche nécessite de la confiance entre les responsables politiques locaux.

L'émergence de cet espace commun à l'échelle des Monts du Lyonnais n'est pas toutefois synonyme d'une disparition de l'identité des communes et des Communautés de communes. Chacun, en particulier le niveau intercommunal, tient à son autonomie politique. La perspective d'une planification de la politique économique au niveau du SIMOLY reste lointaine. En fait, l'idéal porté par l'espace commun des Monts du Lyonnais s'apparente à un processus cumulatif de souverainetés territoriales combinées. Le territoire de projet n'est pas perçu comme la concession d'une partie de la souveraineté, ni même comme un partage, mais comme un moyen pour les CC et, dans une moindre mesure, les communes, de renforcer leur souveraineté vis-à-vis de la Région, de l'État et de l'Europe. En somme, localement, la géographie du politique construit un duplex plutôt qu'elle ne change d'étage.

Cependant, l'espace du politique des Monts du Lyonnais est encore en construction et il faut souligner les difficultés, les risques et les dangers qui le menacent. L'événement le plus marquant est sans doute la dissidence de Chazelles-sur-Lyon qui, par certains aspects, semblent refuser cet « être ensemble ». En effet Chazelles rejette cette plateforme commune émergente en affirmant que ses propres enjeux politiques, économiques et sociaux ne se

⁴²⁵ cf. Partie 1.II.A.1.b.4.a

situent pas « *au même niveau* », « *sur le même plan* »⁴²⁶. Son personnel politique se réfère à d'autres espaces, notamment à celui de la plaine du Forez. Un autre danger se situe au niveau de l'évolution des réseaux de coopération économique. Celle-ci peut aller dans le sens d'une déstabilisation de l'espace commun. L'exemple de la mise en place de la marque collective⁴²⁷ montre que les espaces de la pertinence économique ne recourent pas forcément les espaces du politique : le SIMOLY a été contraint d'élargir le périmètre aux coteaux du Lyonnais. Par ailleurs, certains agriculteurs affichent clairement une attitude très ouverte, c'est-à-dire qu'ils pourraient tout à fait s'émanciper de la référence Monts du Lyonnais, si d'autres appellations s'avéraient plus rentables. Des produits « Monts du lyonnais », on est ainsi passé aux produits « Monts et Coteaux » et, demain, pourquoi pas « Lyonnais » ou même « Lyonnais et Beaujolais ». Toutefois, l'existence de débats quant à l'émancipation possible de la référence aux Monts du Lyonnais, et leur âpreté, a mis en évidence la résistance de cet espace. Un nombre important des agriculteurs des « Monts »⁴²⁸ semblent y être attachés, ce qui constitue un indice supplémentaire de l'existence d'un espace du politique. Enfin, dans la liste des dangers pour la construction d'un espace commun, les principales tensions ressenties par les élus et les acteurs locaux découlent de la périurbanisation. Le renouvellement socio-économique de la population insinuerait un affaiblissement de l'espace du « vivre ensemble » en raison de la multiplication et de la complexification des territorialités habitantes. Au final, l'espace du politique des Monts du Lyonnais se révèle fragile.

En tant que construction⁴²⁹, il ne peut, de toute façon, jamais être totalement abouti. Il n'existe qu'en tant que projet et idéal. Son élaboration permanente constitue une dimension essentielle du travail politique des élus locaux. L'enjeu consiste à convaincre sans relâche les acteurs locaux, nouveaux ou anciens, que, d'une part, l'échelle des MDL est pertinente pour conduire le développement local et, d'autre part, que la ruralité et l'identification des produits locaux est une stratégie payante. En fait, cette remarque nous permet d'insister sur l'indissociabilité entre l'échelle et la stratégie. Plus en avant, nous citons Jacques Lévy qui relève le principe de cette relation : changer la spatialité d'un objet revient à changer la nature de cet objet⁴³⁰. Cela s'applique parfaitement au travail politique. La stratégie de développement n'existe pas *ex nihilo*, c'est-à-dire extra territorialement. Comme nous le verrons plus loin, elle permet

⁴²⁶ Expressions utilisées par la maire de Chazelles-sur-Lyon. Cf. partie 1.II.A.2

⁴²⁷ cf. partie 1.II.A.2

⁴²⁸ cf. Partie 1.II.A.2.

⁴²⁹ cf. Partie 1.I.C

⁴³⁰ LÉVY, Jacques. *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994. 442 p.

l'agencement spatial des intérêts et, en ce sens, est indissociable de son territoire compris comme une articulation spécifique entre les espaces de la politique, du politique et des politiques.

En somme, l'enjeu fondamental de la construction des espaces du politique se situe au niveau de cette articulation : la capacité régulatrice d'un espace collectif tient à sa capacité à contenir le potentiel subversif des intérêts particuliers. Dit autrement, ces derniers doivent respecter le sens général de l'espace commun (dont le « grand récit »⁴³¹ est une expression), qui s'inscrit dans une spatialité spécifique. Cette relation entre le sens de l'action et sa dimension spatiale, qui fonde la spatialité, permet d'éclairer les difficultés actuelles de l'élaboration de l'espace commun des Monts du Lyonnais. Par exemple, s'agissant de la ville de Chazelles, deux spatialités s'opposent : urbanité / ruralité. L'acceptation par les acteurs chazellois de voir émerger et, surtout, d'appartenir à un espace Monts du Lyonnais tient à la capacité des élus à articuler ces deux spatialités dans le projet global du territoire de projet qui est, pour l'instant, exclusivement ruraliste. Cette dynamique est en marche si l'on en juge le récit spécifique de la CC du Forez en Lyonnais qui valorise les notions de « porte d'entrée » et de « trait d'union »⁴³². Cette tension entre urbanité et ruralité, où se joue la force régulatrice de l'espace de Monts du Lyonnais, est également visible au sein de la CC de Chamousset en Lyonnais. Certaines personnes formulent des réticences quant au caractère exclusivement ruraliste du projet de territoire des Monts du Lyonnais, car ce canton s'est beaucoup investi dans les nouvelles technologies en jouant la carte de la complémentarité ville / campagne. S'agissant maintenant de la marque collective, qui porte également les germes d'une possible déstabilisation des Monts du Lyonnais, l'enjeu consiste à trouver un équilibre entre la coopération avec les coteaux et la spécification de ces espaces (monts et coteaux). Encore une fois, les mots ont leur importance, et on remarquera que le nom de la marque laisse apparaître la double identité géographique « monts et coteaux ».

Pour conclure, il nous semble qu'il faille aborder le couple « production d'un espace commun - risque de déstabilisation/fragmentation » comme une dynamique dialectique. En effet, si l'on fait une lecture historique de l'émergence de l'espace des Monts du Lyonnais, on observe qu'à partir des anciennes solidarités territoriales, l'émergence de risques de fragmentation a eu pour effet systématique de renforcer l'espace commun. L'influence des métropoles a

⁴³¹ cf. Partie 1.II.A.3

⁴³² Document de synthèse des ateliers collectifs en vue de l'élaboration du PADD, 2003, CC du Forez en Lyonnais

vivifié l'identité territoriale, les enjeux de la structuration intercommunale et de la supracommunalisation ont provoqué l'énoncé d'un « grand récit » et, enfin, la dissidence chazelloise et la coopération risquée avec les coteaux obligent les acteurs locaux à affiner ce récit. En somme, la matrice « production d'un espace commun - risque de déstabilisation/fragmentation » est au cœur de la géographie du politique du territoire de projet des Monts du Lyonnais.

b) Le « camping » des Chambaran

La situation du territoire de projet des Chambaran est à l'évidence très différente de celle des Monts du Lyonnais et, en un sens, beaucoup plus complexe. En effet, pour des raisons que nous allons détailler, les responsables locaux maintiennent une coopération risquée pour les équilibres politiques locaux (ex : « concurrence » de l'association Massif de Chambaran), alors que l'espace LEADER n'a pas vocation à constituer un espace du politique. La géographie des calculs stratégiques s'avère donc subtile.

En premier lieu, il faut expliquer pourquoi l'espace LEADER n'est pas un espace du politique : les relations entre les différents pôles politiques sont très peu ordonnées. En effet, la reconstruction historique a mis en évidence le caractère opportuniste de la candidature au programme européen, celle-ci étant fondée sur l'association de trois « pôles » politiques : autour de Saint Marcellin, l'arrière pays de Romans et autour de Roybon. Mais, même si les trois pays (Sud Grésivaudan, Drôme des Collines et Bièvre-Valloire) semblent jouer un rôle de plus en plus structurant dans la vie politique locale, il est difficile de considérer que ces pôles constituent des espaces du politique en soi, ni qu'un espace commun émerge entre eux. Les relations entre les Pays et les Communautés de communes ne sont pas totalement claires : la CC du Pays de Romans est sceptique vis-à-vis de la pertinence du périmètre du Pays Drôme des Collines ; le Pays de Bièvre-Valloire est quasi indifférent vis-à-vis de la participation de la CC de Roybon au programme LEADER ; le Pays Sud-Grésivaudan tente par certains aspects de s'affranchir du niveau communal. Ainsi, trois pôles émergent effectivement, mais ils ne constituent pas, à ce jour, trois centralités politiques qui, *a minima*, coordonneraient les coopérations politiques locales. Dans cette perspective, l'espace LEADER repose sur trois pôles instables et enchevêtrés d'espaces politiques, où aucun principe de régulation horizontale (coopération entre espaces de même niveau) ni verticale (coopération entre espaces de niveaux différents) ne se dégage clairement.

Les élus locaux apparaissent trop attachés à gérer ces situations complexes pour s'investir réellement dans la production d'un espace commun à l'échelle du massif de Chambaran. D'abord, il faut remarquer que l'initiative LEADER ne reposait sur aucun embryon coopératif : jusqu'au programme LEADER, l'espace du massif était très peu, voire pas du tout, innervé de réseaux communs. Cela vaut autant pour les réseaux politiques que pour les acteurs économiques. L'espace du massif ne possédait aucun sens collectif au-delà des aspects topographiques. Puis, progressivement, à la faveur des échanges provoqués par le programme LEADER, et à la faveur d'un faible contrôle politique, un embryon de construction territoriale est apparu avec l'association Massif Chambaran. Le créneau de cette dernière est justement qu'une signification singulière soit reconnue à cet espace. Elle essaye progressivement de fédérer des réseaux d'acteurs privés sous une étiquette « Chambaran » par la production d'un récit propre. *In fine*, elle vise à construire les bases d'un espace « massif » comme l'atteste sa démarche politique visant la reconnaissance institutionnelle de la « spécificité » des Chambaran par chacun des Pays concernés⁴³³. Mais les élus restent très prudents, voire méfiants, quant à cette perspective. En première lecture, ils perçoivent l'émergence d'un véritable espace politique à travers le risque potentiel que celui-ci constitue pour leurs espaces respectifs. Leur démarche n'est pas enthousiaste, au sens où leur attention se porte d'abord sur les risques de déstabilisation politique avant d'y voir un intérêt en termes de développement local. La démarche inverse signifierait que la production d'un commun est envisageable, c'est-à-dire qu'il existerait potentiellement une plateforme d'échanges et de confrontation. Mais l'éventualité d'un compromis entre les trois pôles semble écartée *a priori*. Leur coopération ne peut actuellement dépasser le stade du plus petit dénominateur commun. Autrement dit, la coopération n'est possible que si elle n'implique pas de modification de leurs orientations politiques respectives.

Cependant, nous pourrions renverser la perspective et dire que, paradoxalement, la force politique de cet espace est le refus des élus concernés de le promouvoir au statut d'espace du politique. La volonté partagée de refuser l'instauration de règles communes est déjà une règle commune ! Cette lecture en négatif de la situation permet d'approfondir l'analyse. En effet, elle mérite d'être amendée car la volonté commune de contenir l'émergence du massif, en tant qu'acteur politique, n'est pas véritablement tranchée. Les responsables locaux partagent une prudence *a priori*, mais leurs positions sont nuancées : la Bièvre-Valloire apparaît assez hostile, le Sud-Grésivaudan adopte une posture attentiste et opportuniste « au cas où... » et la

⁴³³ cf. Partie 1.II.B.3.c

partie drômoise affiche une prudence intéressée. En fait, ce constat permet de souligner encore l'absence d'intégrateur politique sur l'ensemble de l'espace concerné. Les coopérations territoriales se construisent au gré des rapports de force situés dans le temps et dans l'espace selon une combinaison opportunité / pouvoir. Plusieurs exemples permettent d'éclairer cette relation :

- l'extension au Royans Drômois de LEADER II : le préfet de l'Isère l'a imposée et les élus locaux l'ont acceptée parce que leur priorité était l'accès à de nouveaux moyens financiers dans le cadre l'émergence des CC et des Pays,
- l'extension au nord du Pays Drôme des Collines : le Conseil régional a tranché en faveur d'un périmètre élargi contre l'avis du pôle Romans / Bourg de Péage qui ont accepté la décision,
- les périmètres des SCOT se sont émancipés des espaces existants (schéma directeur grenoblois et agglomération valençaise), suite à des arbitrages préfectoraux entre des désaccords locaux (opposition entre Bourg de Péage et Romans dans la Drôme et entre Saint Marcellin et Vinay dans l'Isère).

En somme, localement, aucun acteur politique ne possède le pouvoir de maîtriser la géographie des coopérations, que l'opportunisme légitime des élus lié à la montée en puissance de l'intercommunalité ne cessent de faire grossir et de complexifier. Cette situation résulte d'un double processus combiné :

- la complexité et la mutation des espaces concernés : l'enquête a montré les transformations socio-économiques importantes qui traversent toute la zone. Celles-ci empêchent une lecture simple des espaces politiques soumise à une révision permanente. Par ailleurs, l'espace est sur le plan identitaire faiblement structuré, ce qui soustrait aux acteurs politiques la possibilité de s'appuyer sur des récits spatiaux pour argumenter la géographie des coopérations,
- à la fois cause et conséquence de ce qui précède, l'espace est faiblement intégré politiquement. Il est éclaté en pôles qui s'allient où se concurrencent selon les enjeux et, de manière générale, produit difficilement des positions unanimes et homogènes. Ainsi, le rapport de force est défavorable au niveau local (intercommunalité) vis-à-vis du *supra* local (Régions, État, Europe) qui, s'appuyant sur les désaccords locaux, peut plus facilement imposer ses propres arbitrages.

Au final, les choix locaux en matière de géographie intercommunale sont marqués par une extrême prudence afin de ne pas enclencher un mouvement qui pourrait se retourner contre son initiateur. En particulier, il s'agit d'éviter de fournir des constructions territoriales nouvelles qui rendraient le niveau local vulnérable vis-à-vis des niveaux *supra* locaux. Cette logique éclaire parfaitement l'histoire paradoxale du programme LEADER. Une coopération trans-massif a, à l'origine, été motivée par la possibilité de mobiliser des moyens financiers, par l'intermédiaire d'une procédure « discrète » qui présentait de faibles risques de déstabilisation de l'existant. Finalement, l'imprévisibilité des échanges a généré un embryon d'espace collectif « massif » dont les élus cherchent à contrôler le contenu et l'épaisseur qui deviennent problématique. Si l'on tente d'illustrer le territoire de projet LEADER Chambaran, on pourrait évoquer la figure du « camping » par opposition au « duplex » des Monts du Lyonnais. En effet, chacun des élus des Chambaran acceptent de partager temporairement un espace avec d'autres homologues afin de bénéficier d'aménités collectives (des moyens supplémentaires) qu'ils ne pourraient mobiliser seuls. Pour cela, ils cherchent à entretenir des relations de voisinages cordiales pour tirer le meilleur parti des avantages collectifs et, surtout, pouvoir repartir du « séjour » sans contentieux afin de ne pas hypothéquer la possibilité de réitérer la cohabitation. Par ailleurs, chacun connaît peu de choses de son voisin en dehors du « quotidien collectif » et, d'ailleurs, personne ne cherche à se mêler des affaires des autres. Le « camping » des Chambaran diverge fortement du « duplex » des Monts du Lyonnais. Ce dernier symbolise une géographie du politique tout à fait différente. Bien que chacun possède sa chambre et son espace privé, les habitants se sentent liés par un destin commun qu'ils traduisent par une propriété commune. Cela les conduit d'ailleurs à interférer dans leurs affaires privées respectives si les intérêts collectifs sont en jeu (l'exemple du débat sur le SCOT à propos de Chazelles). Mais plutôt que de déménager les lieux de pouvoir sous une forme centralisée, les élus préfèrent créer un étage supplémentaire pour coordonner au mieux les différents lieux de décisions. Cela permet de limiter les risques de rupture dans les solidarités qui pourraient, à terme, remettre en question la viabilité du vivre-ensemble.

c) Les espaces du politique au croisement des régulations verticales et horizontales

En définitive, les deux territoires de projet étudiés mettent en évidence la tension matricielle « opportunité d'un espace collectif / risque de fragmentation » qui organise les calculs stratégiques des élus locaux en matière d'intercommunalité. La production d'espace du politique est soumise à cette lecture quelles que soient les situations locales. Par ailleurs, il

apparaît qu'il existe deux niveaux de risques distincts : ceux liés à la maîtrise horizontale des coopérations (chaque territoire cherche à conserver son autonomie vis à vis des autres territoires), et ceux liés à la maîtrise verticale des coopérations (répartition du pouvoir entre les niveaux locaux et *supra* locaux en matière d'arbitrage des périmètres des coopérations). En fait, la comparaison des deux études de cas montre que ces deux dimensions sont interdépendantes : la capacité des territoires à maîtriser les régulations verticales dépend de leur capacité à gérer les régulations horizontales (cet aspect de la démonstration qui sera plus longuement développé dans Partie II.1.B). Ainsi, les Monts du Lyonnais opposent une résistance au niveau *supra* local en raison de leur capacité à agencer localement les intérêts en présence, tandis que les pôles politiques des Chambaran subissent l'intercommunalisation en se « faufilant » dans les coopérations les plus opportunes. Dans cette perspective, la problématique de la structuration des intérêts au niveau local consiste à configurer au mieux ces derniers, notamment par le biais des récits territoriaux, afin d'approcher au maximum la figure idéale-typique du territoire de projet en vue d'accéder aux moyens politiques alloués par les politiques territoriales. Mais là aussi, on peut inverser la lecture : n'est-il pas davantage stratégique pour les principaux pôles politiques de limiter l'agencement réel des intérêts en territoire de projet, afin de tirer le meilleur parti des opportunités que leur offrent leur position de leader local ? Ces deux lectures mettent à jour le rôle de la spatialité politique qui, dans le cas des territoires de projet, forme l'articulation, le nœud, entre les logiques horizontales et verticales du pouvoir. Il nous reste maintenant à détailler les modalités de ces agencements par l'étude de la dimension spatiale des politiques.

3. Les politiques : des espaces aux spatialités

L'organisation de l'action politique en territoire de projet provoque donc un réagencement des intérêts locaux. La mise en place des territoires de projet LEADER engendre un risque de rupture dans les équilibres territoriaux préexistants qui oblige les élus à trouver une articulation spécifique des espaces politiques : le « duplex » pour les Monts du Lyonnais et le « camping » pour les Chambaran. Afin de comprendre en détail le processus qui permet le maintien des équilibres malgré l'apparition d'un nouvel espace, nous allons nous intéresser à la spatialité des politiques. S'intéresser à cette dernière consiste à observer ce que *font* les acteurs avec l'espace⁴³⁴. Autrement dit, il s'agit d'explorer le sens géographique des objets et/ou des actes, c'est-à-dire la manière dont les acteurs utilisent ces derniers pour construire

⁴³⁴ LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. p. 147

de l'espace. Par exemple, l'organisation d'une manifestation autour du musée du Chapeau localisé à Chazelles-sur-Lyon, est-elle vécue et attendue comme une fête de village, de « territoire », ou encore du réseau des chapeliers ?

L'enjeu inhérent à l'analyse de la spatialité des politiques est de mettre à jour des mécanismes permettant la co-habitation/collaboration d'espaces politiques enchevêtrés et/ou emboîtés dont il a été question jusque-là. Afin d'explorer au mieux la spatialité des politiques, il est utile de décrire au préalable les différentes formes spatiales que peuvent prendre les actions : les lieux, les réseaux et les aires.

Les lieux : le projet prend son sens dans un lieu précis (ex : le marché aux veaux de Saint Laurent de Chamousset). Il s'agit d'un point situé sur l'étendue des MDL. Ce type de projet recouvre sans doute le cas de figure le plus courant dans le programme LEADER. On retrouve à ce titre la plupart des événements touristiques ou les actions sur le patrimoine.

Les réseaux : certains projets s'inscrivent dans des ensembles de lieux reliés entre eux qui forment un réseau d'acteurs. Les actions en réseau des centres culturels, des associations ou encore des hébergeurs touristiques sont à ranger dans cette catégorie.

Les aires : l'octroi de financement se fait parfois au titre d'une aire géographique. Le porteur de projet affirme dans ce cas, soit représenter une portion d'espace, soit agir sur une portion d'espace. L'édition de guide touristique, la promotion économique par les Communautés de communes ou encore la création de la marque collective « Monts et coteaux du Lyonnais » correspondent à cette forme spatiale.

Cette mise au point permet d'abord de constater que l'espace des projets ne correspond pas nécessairement à l'aire des territoires de projet. Celui-ci peut s'inscrire sur une portion seulement, être totalement inclus ou à cheval par rapport au périmètre, ou encore ne concerner qu'un point ou un réseau possédant éventuellement des ramifications avec l'extérieur. En somme, le territoire de projet est parcouru par une pluralité d'espaces de projet. L'enjeu pour les responsables politiques est alors le suivant : comment agencer les projets de manière à ce qu'ils nourrissent l'aire du territoire de projet sans entrer en conflits avec d'autres espaces politiques ? Par exemple, quel est l'intérêt, pour un territoire de projet, de financer un événement touristique localisé sur un lieu ? Les réseaux mobilisés concourent-ils à l'unification ou à la fragmentation des espaces politiques ? Les aires de projet activées sont-elles complémentaires avec le territoire de projet, ou concurrentes ?

a) Les Monts du Lyonnais : faire exister le politique

L'enquête a montré que le territoire de projet LEADER préfigure un nouvel « étage » des espaces politiques locaux. Les élus souhaitent lui donner une épaisseur suffisante pour qu'il ne soit pas remis en cause par les autorités *supra* locales. Dans le même temps, les niveaux communaux et intercommunaux sont vigilants quant au respect de leur autonomie. Ils prennent garde à ce que le SIMOLY n'absorbe pas la totalité du pouvoir local. Ce que nous allons voir maintenant, c'est la manière dont les élus utilisent le programme LEADER pour produire ce nouvel espace. Nous allons repartir des différentes formes spatiales vues précédemment pour montrer les agencements possibles des territoires de projet.

Pour les projets situés dans des *lieux*, un effort est demandé aux élus en termes de communication et d'affichage « Monts du Lyonnais ». On assiste alors à un « jeu d'échelles ». Autrement dit, le territoire de projet (l'aire) profite de la visibilité et de la notoriété du lieu pour renforcer les siennes. L'enjeu consiste alors à privilégier les projets dont le sens alimente la construction de l'espace des Monts du Lyonnais. Par exemple, les foires des produits locaux, le marché aux veaux de Saint Laurent de Chamousset ou encore les animations autour des industries traditionnelles correspondent parfaitement à l'esprit de ruralité vivante dont cherche à se nourrir l'échelle des Monts du Lyonnais.

Les projets disposés en *réseau* font l'objet d'une attention stratégique plus aigüe de la part des responsables politiques. Ils représentent une ressource pour la cohésion du territoire de projet, mais aussi une menace. L'aspect ressource est illustré par l'histoire de la fédération OSER : les élus ont accompagné le développement de ce réseau, dont les prémices remontent à l'ORAC, jusqu'à transformer l'action des UCA, au départ ponctuelle, en action « structurante » pour le développement du territoire. En somme, les élus ont participé à l'émergence d'une spatialité en aire, valorisante pour le territoire de projet, à partir d'une spatialité en réseau. On retrouve cette même logique avec le GELF. En somme, les élus encouragent un maillage de plus en plus dense du territoire. Par ailleurs, ils incitent les réseaux à s'étendre sur tout le territoire de projet afin qu'ils se superposent, si possible, avec le périmètre du SIMOLY. Par ces biais, ils cherchent à transformer les réseaux d'action en aires d'action. Mais les réseaux représentent aussi une menace car leur développement est imprévisible et les élus ne peuvent totalement le maîtriser. L'exemple de la marque collective est instructif à ce sujet. Au départ conçue comme une action-phare du territoire de projet, celle-ci a finalement pris corps à cheval sur les monts et les coteaux, obligeant les élus à réaffirmer formellement la distinction entre ces deux espaces. Par ailleurs, le faible intérêt de

la ville de Chazelles pour ce projet qui se veut emblématique, la conduit, entre autres choses, un peu plus à se tourner vers Saint Etienne.

Enfin, on trouve des projets disposés en *aires*. Dans ce cas, il s'agit d'éviter les aires qui chevauchent le territoire de projet, comme ça pourrait potentiellement être le cas avec la marque collective qui pourrait dériver vers une appellation ne faisant référence qu'au seul « Lyonnais ». Il y a parfois des projets qui recouvrent parfaitement le territoire de projet. La configuration est alors idéale pour renforcer l'espace des Monts du Lyonnais. On peut citer par exemple le guide d'interprétation des Monts du Lyonnais et tous les éléments de cartographie touristique. Enfin, il existe la configuration où le territoire de projet soutient une aire de projet qu'il contient complètement et qui est plus réduite. On peut par exemple penser aux actions des Communautés de communes ou des Offices du tourisme intercommunaux. Dans ce cas, on retrouve bien le jeu d'échelles décrit plus haut.

b) LEADER Chambaran : contrôler l'émergence d'un espace concurrent

Le programme LEADER des Chambaran fonctionne sur les mêmes mécanismes que ceux des Monts du Lyonnais sauf qu'ils sont en quelque sorte inversés. L'espace LEADER est fondé sur une coalition de moyens qui n'a pas vocation à devenir un espace du politique. L'enjeu pour les élus consiste donc à utiliser au mieux le territoire de projet en évitant de susciter l'émergence d'un espace concurrent. Ainsi, dans le cadre d'un co-financement d'un événement touristique par exemple, le territoire de projet s'effacera devant le lieu, la communauté de commune ou le pays. Cette volonté d'éviter de charger cognitivement l'espace des Chambaran est apparue clairement dans les discussions autour du projet de l'association Massif de Chambaran. L'interterritorialité imaginée validait excessivement l'espace des Chambaran aux yeux des élus. Ces derniers cherchent à ramener l'action de l'association à une action en réseau confinée au plateau de Chambaran *stricto sensu*. En somme, tout est fait dans les projets pour s'écarter de la spatialité en aire proche de la géographie du territoire de projet.

4. Conclusion : la « planification à rebours » de la forme des territoires de projet

L'analyse du programme LEADER montre clairement que, contrairement à l'image habituellement véhiculée, les territoires de projet ne peuvent être assimilés à la seule figure du territoire politique flanqué d'une identité, d'une frontière et d'un centre décisionnel. Nous sommes au contraire face à deux objets complexes qui cherchent à organiser des lieux, des aires et des réseaux en exploitant les ressources spatiales fournies par l'espace institutionnalisé que constitue le territoire de projet. À ce titre, on rejoint d'autres analyses ; par exemple, Jérôme Dubois a montré, à propos du projet Euroméditerranée à Marseille, que « l'espace normé (du territoire de projet) ne fait pas l'espace du projet »⁴³⁵. Il explique que « chacune des opérations, sur un espace particulier, n'est en fin de compte reliée aux autres que par un discours global, élastique, sur l'opération » générale. Effectivement, les espaces institutionnalisés « territoires de projet » se composent d'une pluralité d'espaces politiques.

Les élus se trouvent donc en situation de devoir gérer une pluralité d'espaces avec un cadre unique. Ils se sortent de ce dilemme en cherchant à agencer les spatialités plutôt qu'à intégrer les espaces. Cela signifie qu'ils ne cherchent pas à donner un cadre spatial unique au départ de l'action. Les élus n'imposent pas que les actions financées aient pour référence originelle l'espace du territoire de projet. En revanche, ils sont très attentifs à la production spatiale des actions : ils « travaillent » la spatialité des actions afin qu'elle contribue au sens attendu de l'espace du territoire de projet. Le travail politique est donc éminemment spatial : il s'agit d'influencer, de « courber », de réorienter la spatialité de l'action collective : l'organisation d'un concert valorise-t-elle la salle qui l'accueille, la ville où le concert se déroule, le territoire de projet qui participe au financement ou encore le territoire d'origine du groupe de musique ? La réponse est affaire de construction et les responsables politiques déploient leurs talents pour intervenir sur ce processus. Cela donne lieu à des agencements spécifiques mis à jour par l'analyse dissociée des espaces du politique, de la politique et des politiques : le « duplex » des Monts du Lyonnais et le « camping » des Chambaran.

⁴³⁵ DUBOIS, Jérôme. L'espace normé ne fait l'espace du projet. L'opération d'intérêt national Euroméditerranée à Marseille. In A. BOURDIN, *et al. Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*. Paris: 2006. p. 61

Concernant la maîtrise de la spatialité des actions, certaines règles se dégagent. Tout d'abord, il s'agit d'éviter le financement des projets spatialement incompatibles avec le territoire de projet :

- d'une part, même si l'espace de projet correspond « topographiquement » au territoire de projet, il ne doit pas être en contradiction avec son contenu politique (exemple observé dans le LEADER Diois : des élus refusent de financer une association qu'ils suspectent d'être une secte),
- d'autre part, comme on l'a vu autour de l'exemple de l'association Massif de Chambaran, les élus limitent leur soutien au projet qui, à terme, pourrait susciter l'émergence d'un espace « massif » concurrent des espaces « bassins ».

Une fois la compatibilité assurée, les élus travaillent la spatialité des actions financées en vue de leur meilleure adéquation avec l'espace du territoire de projet selon deux « techniques » : les spatialités verticales et les spatialités horizontales.

Dans la dynamique des « jeux d'échelles » ou spatialités verticales, il s'agit d'activer la cospatialité d'un projet, c'est-à-dire d'associer le projet à plusieurs échelles de sens. Par exemple, la participation au financement d'une foire « du terroir » permet au territoire de projet de s'appuyer sur un événement ponctuel pour promouvoir sa politique de ruralité vivante. La double spatialité – ville organisatrice et territoire de projet – cohabitent alors. La cospatialité n'est pas réservée aux relations entre un point et une aire. L'exemple de la fédération OSER montre comment les élus ont cherché à donner du sens au réseau de départ pour le transformer en une association de « territoire », donc en aire. La même façon de procéder existe également entre des aires de niveaux différents. C'est par exemple le cas quand les responsables du LEADER Chambaran s'approprient en partie l'action du CIVAM « En avant la Drôme les Collines ». Tous ces exemples s'inscrivent dans ce que nous appelons la spatialité verticale, la construction du sens des projets à plusieurs échelles spatiales. Il faut enfin distinguer deux types de spatialités verticales :

- l'ascendante : elle correspond aux exemples précédents où les élus cherchent à valoriser l'espace du territoire de projet à partir d'un espace de plus petite échelle,
- la descendante : le territoire de projet est sollicité financièrement pour réaliser des actions qui servent à valoriser les espaces *infra*. Dans ce cas, la référence au territoire de projet est absente ou minimisée.

Dans la dynamique des « jeux d'écart » ou spatialités horizontales, il s'agit de travailler sur l'étendue du projet en favorisant ou non l'adéquation entre la spatialité de l'action et le périmètre du territoire de projet. Deux attitudes se dégagent des exemples étudiés :

- la superposition : les élus cherchent à valoriser le périmètre du territoire de projet quelle que soit la géographie de l'action. L'exemple de la double référence « monts et coteaux » dans la marque collective du Lyonnais est un excellent exemple. Alors que l'action engagée chevauche le territoire de projet, et potentiellement le déstabilise, les responsables politiques essayent d'en tirer profit en soulignant la complémentarité des espaces (monts et coteaux),
- la dissociation : les élus cherchent à dissocier la spatialité des actions du territoire de projet afin de ne pas lui donner trop d'épaisseur politique. La tendance à ramener l'action de l'association Massif de Chambaran au seul plateau des Chambaran, ou à un réseau d'acteurs non représentatifs du territoire de projet, s'inscrit dans cette tendance.

Le croisement de ces diverses techniques donne lieu à une infinité de situations. Cependant, quatre configurations idéales-typiques décrites ci-dessous permettent de donner une représentation structurée des diverses formes de territoires de projet :

- si les responsables politiques valorisent à la fois la superposition et les jeux d'échelles ascendants, la configuration du territoire de projet est celle d'un *espace politiquement intégré*, proche de l'idéal-type « un territoire, un contrat, un projet »,
- à l'inverse, si la dissociation horizontale et les spatialités descendantes sont préférées, le territoire de projet s'apparente à une simple *coalition de moyens*, où le territoire de projet a pour vocation d'alimenter d'autres espaces politiques sans les déstabiliser,
- si la superposition des spatialités des actions avec le territoire de projet n'est pas recherchée, mais que l'intérêt et la justification de ces projets sont dans la mesure du possible construits au prisme du territoire de projet, on se trouve dans une forme de coalition de projet. Le territoire de projet est proche de ce que nous avons appelé dans la première partie les « espaces du faire politique » dont les élus ne craignent pas une concurrence avec leurs espaces (du) politique(s) propres. Il constitue alors un espace de construction d'une action collective commune qui peut être qualifiée d'*interterritoriale*,
- enfin, le dernier cas de figure suggère deux attitudes. D'une part, les jeux d'échelles descendants sont valorisés, c'est-à-dire que l'individuation des éléments constitutifs du

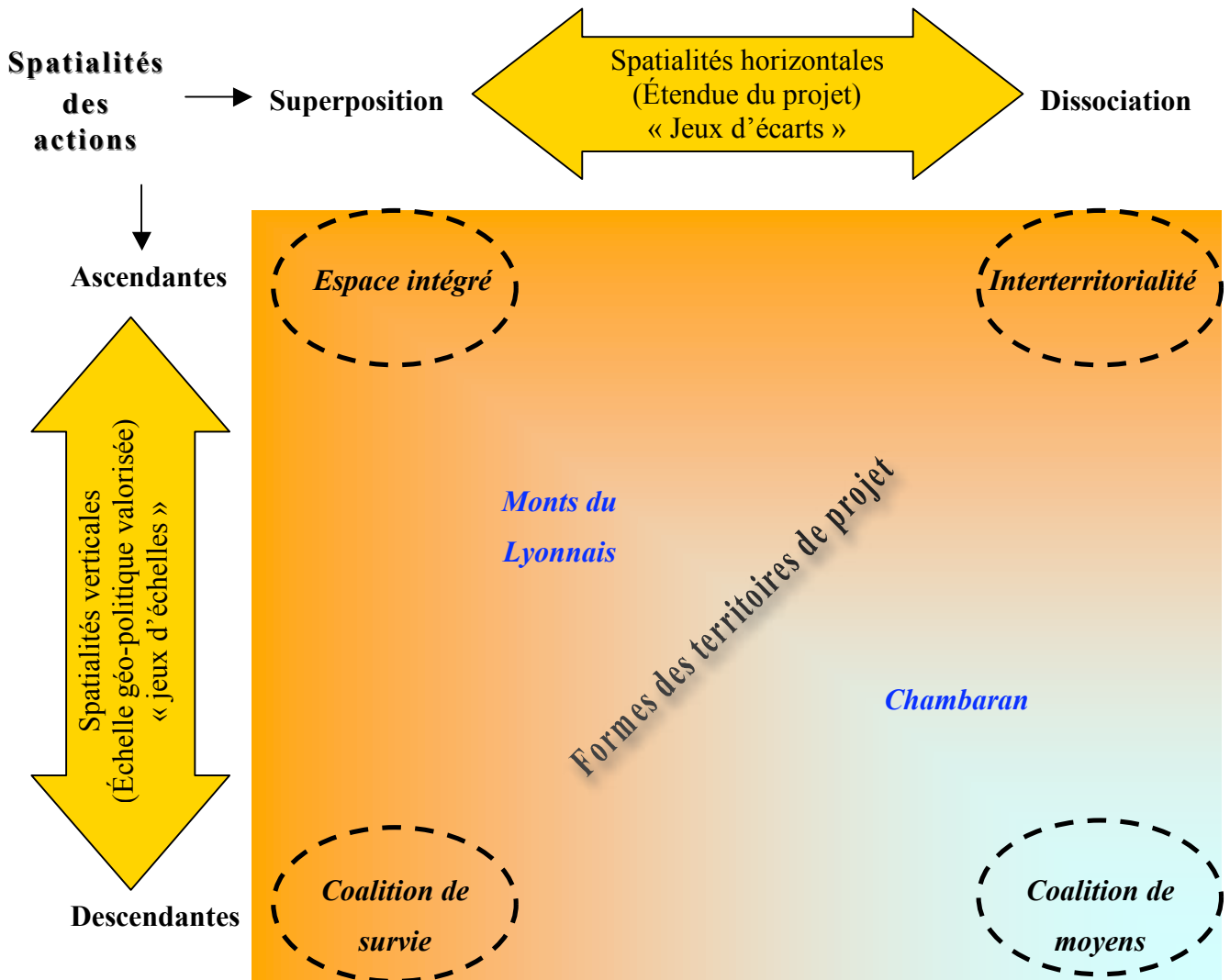
territoire de projet est préférée à la promotion de l'identité collective. D'autre part, la superposition entre la spatialité des projets et le périmètre du territoire de projet est recherchée pour donner de la consistance à ce dernier. Dans ce cas de figure, il n'y a pas de volonté collective de construire un espace commun intégré, mais les éléments constitutifs ressentent le besoin de s'associer pour se protéger de la fragmentation leurs espaces du politique respectifs. Cette configuration écarte cette menace par le fait du territoire de projet lui-même, tout en fournissant les ressources nécessaires à la résistance collective face à des risques *extra* territoriaux. On la nommera *coalition de survie*.

La figure 37 illustre les quatre idéaux-types qui viennent d'être décrit. Elle permet de situer les deux exemples étudiés.

Le territoire LEADER des Monts du Lyonnais se trouve dans le haut du centre gauche. Cette position marque la volonté de construire un véritable espace du politique sans pour autant effacer les espaces *infra* territoriaux. Elle combine des spatialités verticales plutôt favorables aux jeux d'échelles ascendants (valoriser le territoire de projet sans nier les spécificités locales), et des spatialités horizontales en faveur de la superposition (volonté de soutenir en priorité des projets structurants à l'échelle du territoire de projet ou de trouver une articulation judicieuse comme dans le cas de la marque collective).

Le territoire LEADER de Chambaran se situe entre le centre et l'idéal-type « coalition de moyens » en raison de la volonté des élus de promouvoir leurs espaces politiques propres (spatialités verticales descendantes) et d'éviter la structuration politique de l'espace du territoire de projet (spatialités horizontales "dissociantes").

Figure 37 : Spatialités des politiques et formes des territoires de projet



Au total, comme cela avait été supposé en conclusion de la première partie, le territoire de projet ne se substitue pas, ni se surimpose, aux espaces politiques locaux préexistants. Il cherche au contraire à construire un espace de cohabitation visant à optimiser le rapport opportunité / risque de cette échelle intermédiaire de coopération. Pour l'essentiel, ce nouvel espace exerce une régulation de la spatialité des actions mises en œuvre (les politiques), c'est-à-dire de leur sens géographique, via deux mécanismes : les jeux d'échelles et les jeux d'écarts. Leur combinaison permet d'élaborer une matrice des formes de territoires de projet qui représentent l'état de l'économie relationnelle entre les espaces politiques locaux. Cette conclusion apporte une illustration et, surtout, décrit les mécanismes qui permettent aux acteurs politiques de construire la continuité des territoires malgré leur incertitude constitutive. Bernard Lamizet considère en effet que « l'incertitude du territoire se structure (...) grâce au sens que nous donnons aux mutations de l'appropriation de l'espace par les peuples »⁴³⁶. Plus encore, « c'est, en effet, parce que les territoires sont incertains que leur structuration est en mesure d'avoir du sens »⁴³⁷. Nous sommes donc là au cœur de l'activité politique.

Enfin, ce résultat révèle deux éléments importants du rôle politique des territoires de projet : leur action régulatrice s'exerce peu *a priori* (faible sélection des projets), ni véritablement sur l'étendue des actions (ce que présuppose la convergence attendue des espaces de « l'être » et du « faire »). Moyennant un tri de compatibilité minimale puis un travail sur la spatialité de l'action, les responsables locaux pilotent la construction de l'espace du territoire de projet (produire le « duplex » des Monts du Lyonnais ou le « camping » des Chambaran) sans devoir élaborer de stratégie précise préalable, ni prévoir une séquence d'actions fixes. En quelque sorte, ils laissent venir le « territoire » qu'ils mettent en forme à son passage dans le « territoire de projet ». En ce sens, l'action politique semble ici relever d'une « planification à rebours » de la transformation du territoire.

⁴³⁶ LAMIZET, Bernard. Incertitudes du territoire : approche conceptuelle. *Quaderni*, 1998, n° 34, p. 62

⁴³⁷ *ibid.*

B. La décision spatiale : quelle forme pour le territoire de projet ?

Comment expliquer que les élus choisissent une forme de territoire de projet⁴³⁸ plutôt qu'une autre ? Cette question prolonge naturellement les résultats précédents. En effet, à ce stade de l'analyse, nous sommes capables de décrire les mécanismes de construction des territoires de projet (jeux d'échelles, jeux d'écart) et les formes résultantes (espace intégré, interterritorialité, coalition de moyens, coalition de survie), mais pas d'expliquer le choix stratégique des responsables politiques qui consiste à privilégier une forme plutôt qu'une autre. Ce choix, nous l'appellerons « la décision spatiale ». Cette dernière est sans doute, du point de vue des élus locaux, la plus importante en matière de politiques territoriales, car elle conditionne l'ensemble de l'action qui va suivre.

En première analyse, la décision spatiale semble guidée par la construction du couple « problème / solution ». La notion de territoire de projet présuppose en effet qu'un ensemble d'acteurs se fédère autour d'une action propre à une portion d'espace qui fait sens pour eux, c'est-à-dire qu'elle incarne un problème commun ou une solution commune. Une telle grille de lecture repose sur l'idée que l'espace peut être découpé en aires, dont chacune est porteuse d'une problématique politique singulière et univoque. Cependant, le passage du XX^{ème} au XXI^{ème} siècle est marqué par un mouvement de *complexification territoriale*⁴³⁹ qui rend obsolète cette représentation du réel. La mutation de l'organisation spatiale des sociétés engendre des constructions territoriales qui s'éloignent du modèle « un territoire, un contrat, un projet »⁴⁴⁰. Les relations local / *supra* local, en particulier État / intercommunalité, sont malgré tout largement fondées sur ce modèle. Cela oblige le local à composer des ensembles territoriaux qui s'en approchent afin de conserver une part d'autonomie politique. En somme, les territoires de projet mettent en tension deux formes d'incertitude : horizontale pour la constitution des « territoires » et verticale pour l'articulation local / *supra* local. Dans cette perspective, la décision spatiale consiste alors à trouver la meilleure combinaison entre ces deux formes d'incertitude interdépendantes. En ce sens, la décision spatiale ne se résume pas à un simple choix de périmètre, mais se lit comme un choix de mode de gestion de l'incertitude.

⁴³⁸ voir « Matrice des formes de territoires de projets » (Partie 2, IV, D)

⁴³⁹ GIRAUT, Frédéric, VANIER, Martin. Plaidoyer pour la complexité territoriale. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 143 - 172

⁴⁴⁰ Cf. Partie 1.I.A

1. L'incertitude du couple problème / solution

a) La périurbanisation au cœur de la complexification territoriale

La périurbanisation des Monts du Lyonnais est-elle liée au désir de nature croissant chez les urbains ou à l'augmentation du loyer dans les agglomérations ? Pour limiter le phénomène, faut-il alors aménager des espaces verts en ville, densifier les métropoles, limiter la disponibilité du foncier aux alentours ou « homogénéiser » l'utilisation du sol ? Les difficultés économiques des Chambaran sont-elles la conséquence de l'évolution de la PAC, de l'enclavement du massif ou d'un manque de marketing territorial ? Pour la redynamiser, faut-il alors reconvertir des acteurs économiques locaux, construire de nouvelles routes ou intégrer le massif dans des réseaux régionaux ? Ces quelques questions visent à donner un aperçu de la complexité des phénomènes pris en charge par les politiques territoriales. Surtout, elles montrent la diversité des espaces de projet concernés : le « local » seul, le « local » avec des réseaux régionaux, le « local » en partenariat avec les agglomérations, le « local » dans l'Europe, etc.. L'incommensurabilité des « espaces problèmes » et des « espaces solutions » reflète le mouvement de complexification territoriale qui empêche de lire le monde comme un pavage d'aires affectées par des enjeux politiques communs.

Ce mouvement a d'abord été rendu visible par la mondialisation de l'économie liée à l'augmentation importante des mobilités et des moyens de communication des sociétés. L'interconnexion et l'interdépendance des phénomènes socio-économiques sont telles que Bertrand Badie alla jusqu'à prédire *La fin des territoires*⁴⁴¹. Autrement dit, le réseau prendrait le pas sur l'aire. Des analyses plus récentes ont privilégié un mélange entre aires et réseaux à travers la figure de l'archipel comme le suggère Pierre Veltz⁴⁴² en matière économique et Jean Viard en matière sociale⁴⁴³. En fait, l'important pour notre recherche est de souligner la diversification des constructions territoriales qu'engendre l'organisation spatiale complexe des sociétés. Les territorialités, entendues comme la construction des individus et des groupes sociaux de leur rapport à l'espace, s'émancipent progressivement des formes héritées, et le « territoire » se mue sous des formes inédites comme le suggère François Ascher : « après la "solidarité mécanique" de la communauté villageoise et la "solidarité organique" de la ville

⁴⁴¹ BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. 276 p.

⁴⁴² VELTZ, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France, 2005. 288 p.

⁴⁴³ VIARD, Jean. *La société d'archipel ou les territoires du village global*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1994. 126 p.

industrielle, la "solidarité commutative," qui met en liaison des individus et des organisations appartenant à une multiplicité de réseaux interconnectés », voit le jour⁴⁴⁴. Pour Bernard Debarbieux et Martin Vanier, les territorialités prennent de plus en plus la forme d'une « combinaison entre une "affiliation" à un bien écologique (le domicile, le cadre de vie) et une "connexion" sur des réseaux de transports et d'informations. Le territoire rassembleur est à concevoir comme un bien écologique et une ressource informationnelle. En cela, il est local-planétaire »⁴⁴⁵. Ainsi, Martin Vanier met en garde : « le "nous" qui s'énonce par telle ou telle nouvelle pratique n'est plus forcément un "nous" territorial »⁴⁴⁶, c'est-à-dire inscrit dans une aire. Ces auteurs ont cherché à faire l'inventaire des mécanismes de transformation des territorialités⁴⁴⁷. Ils en comptent trois principalement :

- diversification des processus de production identitaire : la multi-appartenance territoriale s'affirme comme un phénomène prégnant des sociétés actuelles. Tantôt habitant, tantôt usager et tantôt citoyen⁴⁴⁸, les territorialités des individus se sont de plus en plus dissociées,
- diversification des modalités pratiques et techniques du rapport à l'espace et au mouvement (mobilité et moyens de communication),
- diversification des échelles au sein desquelles les actions collectives trouvent leur pertinence (locale, régionale, nationale, mondiale).

En fait, deux types de spatialités dominant peu à peu avec la complexification territoriale : la co-spatialité et la connexité. La co-spatialité est définie par Jean-Marc Offner comme « le télescopage des échelles géographiques »⁴⁴⁹. Par exemple, le tsunami indonésien d'Ajeh en décembre 2004 fut un événement où les échelles locales, régionales et mondiales ont

⁴⁴⁴ ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2001. p. 37

⁴⁴⁵ DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Repenser l'espace. In. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 263

⁴⁴⁶ VANIER, Martin. Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire. In B. DEBARBIEUX , M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 85

⁴⁴⁷ DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? In B. DEBARBIEUX , M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 7-27

⁴⁴⁸ BASSAND, Michel, JOYE, Daniel. L'usager, un acteur complexe. *Urbanisme*, 1999, n° 307, p. 55-60 ; Lire également LAHIRE, Bernard. *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*. Paris: Nathan/VUEF, 2001. 271 p.

⁴⁴⁹ OFFNER, Jean-Marc. Pour une géographie des interdépendances. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 227

largement interagi entre elles⁴⁵⁰. La connexité signifie l'affaiblissement de la métrique euclidienne (la proximité) au profit d'une diversité de métriques communicationnelles⁴⁵¹. L'espace se mesure de plus en plus en heures, en argent ou en confiance. L'accroissement de la connexité favorise le fonctionnement des sociétés en réseaux. Les points interreliés prennent le pas sur les aires pavées à l'instar des réseaux des grandes métropoles mondiales vis-à-vis des espaces nationaux. Un nouvel équilibre émerge peu à peu.

Ces deux phénomènes sont à l'origine de territorialités combinatoires⁴⁵². On constate par exemple un renforcement des manières d'habiter multi-résidentielles : une même famille possède une maison principale, un pied-à-terre professionnel, une maison familiale, etc.. On constate également l'émergence de territorialités qui dissocient le monde symbolique, où la référence au territoire est active, et le monde des pratiques, de l'économie et des espaces fonctionnels qui met en scène une morphologie réticulaire. Marie-Christine Fourny a montré que cette dissociation portait une forme d'inversion du rôle du territoire : de l'appartenance territoriale, on passe au territoire comme signe d'appartenance sociale⁴⁵³. S'inspirant des travaux de Michel Roux⁴⁵⁴ qui ont mis en évidence la construction d'identités imaginaires de substitutions dans les contextes d'appartenances multiples et labiles, Marie-Christine Fourny montre que le « double aspect de signifié d'harmonie et de signifiant mobilisateur fait toute la valeur sociale (du territoire). (...) Comme métaphore et rêve de communauté, il garantit l'entre-soi »⁴⁵⁵. En ce sens, l'idéal du territoire fournit aux individus et aux groupes sociaux les bases maîtrisables de leur différenciation vis-à-vis de l'étendue infinie et, paradoxalement, le territoire trouve sa force dans l'augmentation des mobilités.

La complexification territoriale se repère particulièrement à propos des espaces périurbains et, en ce sens, elle concerne directement nos terrains d'études. On voit apparaître une forme de territorialité mi-rural / mi-urbaine. Les transformations des pratiques spatiales de la société se traduisent par une extension de la ville, à moins que ça ne soit l'invention d'une nouvelle

⁴⁵⁰ LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. p. 13-15

⁴⁵¹ OFFNER, Jean-Marc. *Op. cit.* 2000. p. 227

⁴⁵² On lira aussi avec intérêt l'enquête de France Guérin-Pace : GUÉRIN-PACE, France. Sentiment d'appartenance et territoires identitaires. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 298-308

⁴⁵³ FOURNY, Marie-Christine, MICOUD, André. Représentations et nouvelles territorialités : à la recherche du territoire perdu. In. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 31-52

⁴⁵⁴ ROUX, Michel. *Géographie et complexité : les espaces de la nostalgies*. Paris: L'Harmattan, 2000. 335 p.

⁴⁵⁵ FOURNY, Marie-Christine. Les dessous des aires urbaines. Incertitudes identitaires et bricolage territorial. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale : Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 45-46

forme de ville, la « métapolis »⁴⁵⁶. Dans les faits, on observe une diffusion d'une partie importante de la population dans l'espace intermédiaire entre le centre-ville et la campagne. Guy Baudelle préfère le terme « métamorphisme » urbain à celui de périurbanisation pour qualifier le phénomène⁴⁵⁷. Il semble que les liens entre l'urbain et le rural se resserrent jusqu'à se confondre. La question est alors de qualifier ce qui en résulte. Qu'est-ce que cette « ville au champs »⁴⁵⁸ ? Faut-il parler de « tiers-espace »⁴⁵⁹ ou « d'entre-villes, (...) entre lien et monde, espace et temps, ville et campagne »⁴⁶⁰. Les auteurs hésitent également sur la qualification du mode d'habiter qui caractérisent ces nouveaux espaces. Serge Wachter évoque « une nouvelle rurbanité (...) métissant le rural et l'urbain »⁴⁶¹, tandis que Michel Lussault penche en faveur d'une généralisation du principe d'urbanité⁴⁶². Ces hésitations et ces questions valent pour nos terrains d'études et sont emblématiques des transformations actuelles. Le programme LEADER des Monts du Lyonnais se situe dans le massif du même nom bordé par les agglomérations de Lyon, Saint-Étienne et Roanne... Le massif des Chambaran se trouve également au cœur d'un triangle urbain : Lyon, Grenoble, Valence... Ainsi, dans les deux cas, les programmes LEADER se déploient dans des espaces mixtes, marqués à des degrés variables par des influences rurales et urbaines.

b) Le Public introuvable

La complexification des espaces périurbains ne pose pas seulement un problème aux géographes et aux politistes qui ne savent plus qualifier ces espaces tout en y voyant une source abondante pour leur réflexion⁴⁶³. En premier lieu, elle est problématique pour les responsables politiques qui doivent composer avec les recompositions sociales, la mutation des usages de l'espace, la multifonctionnalité des territoires, la pression urbaine, les problématiques environnementales multiscalaires, la nouvelle place de l'agriculture et ses liens avec la ville, l'impératif d'une gestion raisonnée dans une perspective durable, l'intégration de nouvelles populations et intérêts, etc. Il ne s'agit pas seulement de gérer des

⁴⁵⁶ ASCHER, François. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995. 352 p.

⁴⁵⁷ BAUELLE, Guy. L'unité de la ville-pays. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 19-32

⁴⁵⁸ BONVALLET, Catherine. *La ville aux champs*. Paris: Adef, 2001. 220 p.

⁴⁵⁹ GIRAUT, Frédéric, VANIER, Martin. *Op. cit.* 1999. p. 143 - 172

⁴⁶⁰ T. Sieverts cité par BAUELLE, Guy. *Op. cit.* 2003. p. 21

⁴⁶¹ WACHTER, Serge. Vers une nouvelle rurbanité ? In S. WACHTER. *L'aménagement en 50 tendances*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2002. p. 136-139

⁴⁶² LUSSAULT, Michel. *Op. cit.* 2007. 363 p. Voir notamment la troisième partie.

⁴⁶³ Voir par exemple le colloque « Quelle gouvernance dans les territoires périurbains ? » organisé par le département SAD de l'Institut National de recherche agronomique (INRA) et l'Université de Montréal à l'occasion du 75ème congrès de l'ACFAS (www.acfas.ca) ; Université du Québec à Trois-rivières (Québec, Canada), 8- 9 mai 2007

conflits d'usage, mais de construire la possibilité de prendre une décision politique, c'est-à-dire de constituer des espaces du politique dans un contexte de complexité territoriale croissante. Cette problématique est particulièrement aigüe s'agissant des espaces du politique en aire, comme c'est le cas avec les territoires de projet. Jacques Beauchard a montré la contradiction entre l'émergence d'un possible « nouvel ordre centre-périphérie global et sans-frontière »⁴⁶⁴ lié à la complexification territoriale et l'organisation politique en « territoires ».

En effet, selon Alain Bourdin, gouverner un espace, c'est aujourd'hui être confronté à deux grandes catégories d'individus : les « appartenants » pour qui l'espace concerné a une signification collective dont ils partagent les aspirations à être ensemble, et les « usagers » pour qui l'espace concerné n'est qu'un contexte d'action⁴⁶⁵. Le mixage usagers / appartenants est particulièrement prononcé sur nos terrains d'études. Par exemple, les élus des Monts du Lyonnais doivent trouver une ligne politique entre la vision productive du territoire des agriculteurs et la vision paysagère des nouveaux arrivants, ou encore entre le maintien de « l'âme des villages »⁴⁶⁶ par le biais du petit commerce et le développement des grandes surfaces « pratiques » pour ceux qui travaillent dans les agglomérations. Dans les Chambaran, les rôles sont inversés mais la situation est la même. Ce sont les élus qui souhaitent maintenir le rapport usagers / appartenants en faveur des premiers afin de ne pas rendre problématique la gouvernabilité de l'ensemble. Enfin, il faut garder à l'esprit que le mixage n'est pas statique : des usagers peuvent devenir des appartenants et vice-versa.

Contrairement à ce qui est généralement dit à ce sujet, la mutation des espaces du politique n'est pas un problème au sens strict pour l'activité politique ; il s'agit d'un contexte singulier. Construire du politique dans un univers mouvant constitue en fait le cœur même de l'action politique. Marcel Gauchet a très bien montré que les communautés politiques ne sont jamais données, qu'elles « ne se contentent pas d'être, elles se font »⁴⁶⁷. Il décrit le politique comme un mode d'être « paradoxal et énigmatique » qu'il qualifie d'« autonomie processuelle »⁴⁶⁸. « Autonomie » pour renvoyer au fait que les unités humaines se définissent les unes indépendamment des autres en même temps que les unes par rapport aux autres.

⁴⁶⁴ BEAUCHARD, Jacques. Introduction. Territoire et identité. In J. BEAUCHARD. *Le mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 12

⁴⁶⁵ BOURDIN, Alain. Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 91-92

⁴⁶⁶ Plaquette de présentation de la « Fédération OSER les Monts du Lyonnais ».

⁴⁶⁷ GAUCHET, Marcel. *La condition politique*. Paris: Gallimard, 2005. p. 555

⁴⁶⁸ *ibid.*

« Processuelle » pour signifier que le politique passe par les voies qui rendent la communauté capable de s'instituer. Dans ce contexte, le politique n'est pas déterminant dans le sens où il fixerait les caractères de la communauté, mais il est instituant, au sens où l'autonomie processuelle rend possible la volonté d'être ensemble. En somme, ce qui est en jeu dans le politique, ce n'est pas la définition de l'être collectif, mais la construction de la croyance qu'une prise globale sur le collectif est possible. Ainsi, la question de la gouvernance des espaces complexes n'est pas celle de l'appartenance territoriale, mais celle de la construction collective d'une capacité à faire.

Cette précision nous permet d'identifier ce qui change réellement avec la périurbanisation : ce ne sont pas les substances politiques présentes sur un espace donné (identité territoriale, mixage usagers / appartenants, réseaux local / planétaire), mais la vitesse et leur mode de renouvellement. Les manières de constituer du politique doivent apprendre à composer avec ce nouveau contexte. Le défi n'est pas seulement pratique, il est aussi théorique car le paradigme territorial français a du mal à penser la communauté politique sur des bases non exclusivement identitaires. L'approche essentialiste de la communauté politique domine encore, même chez Marcel Gauchet pour qui, « en réalité, les individus sont déjà liés ; la communauté dans laquelle il s'inscrivent existe préalablement à toute réflexion sur les conditions de leurs rapports »⁴⁶⁹. Selon cette approche, partiellement contradictoire avec la dimension processuelle du politique, la communauté culturelle préexisterait « forcément » à la communauté politique. Pourtant, la complexification territoriale indique bien que la voie culturelle est sans issue pour penser les nouvelles communautés politiques locales, surtout dans les espaces périurbains. Le temps de la constitution de la communauté culturelle et le temps de la constitution de la communauté politique sont aujourd'hui dissociés.

John Dewey s'est attaqué au rude problème théorique de la constitution des communautés politiques (le « Public » dans son vocabulaire) dans un univers complexe voilà déjà un siècle ! Il posait la question suivante : « On peut se demander comment un public pourrait être organisé s'il ne tient littéralement pas en place ? »⁴⁷⁰. Il voyait dans l'émergence de la « Grande société » des réseaux de chemins de fer et de télécommunication une désorganisation radicale des communautés politiques affectées par des conséquences

⁴⁶⁹ *ibid.* p. 554

⁴⁷⁰ DEWEY, John. *Le public et ses problèmes*. Tour: Publication de l'Université de Pau, Farrago, Editions Léo Scheer, 2003. p. 149

« lointaines » qui empêchent le Public de « s'identifier et de se discerner lui-même »⁴⁷¹. La théorie de Dewey repose en effet sur l'idée que l'institution publique naît de la prise en charge collective des conséquences indirectes que produisent les interactions sociales propres à la vie en société. Ainsi, le public serait constitué d'individus qui ne peuvent agir sur un problème donné que collectivement. L'enjeu de l'activité publique est alors de « découvrir » ce problème commun, c'est à dire « tracer la limite » entre les conséquences trop « intimes » qui ne méritent pas d'organisation politique et les conséquences trop éloignées qui rendent impossible l'existence d'une communauté. Poser en ces termes, cette théorie fait la part belle à la question de « la localisation temporelle et géographique » du Public⁴⁷². Cependant, Dewey reconnaissait lui-même que la complexité de la « Grande Société » rendait illisibles les « conséquences » de la vie en société. En définitive, cette théorie rejette l'approche essentialiste de la communauté politique dont nous avons montré les limites. Elle préfère une approche pragmatique fondée sur la reconnaissance des interdépendances qui seule, selon Dewey, permet d'expliquer la diversité des formes de public. Cependant, elle bute sur l'ouverture des sociétés modernes qui empêche de discerner des causalités géographiques simples et linéaires (cf. l'introduction de ce paragraphe pour des exemples). À la difficulté temporelle de l'approche essentialiste succède la difficulté géographique de l'approche pragmatique.

En définitive, les responsables politiques locaux se trouvent face à une situation où la complexification territoriale les oblige à changer leurs manières de constituer une capacité d'action collective, tout en conservant la forme des institutions publiques en aire. Ce défi pratique est aussi un défi théorique et, par conséquent, les protagonistes de l'action publique territoriale ne dispose par de modèle intellectuel qui pourrait guider cette recherche. Parmi les multiples enjeux de « gouvernance » des espaces périurbains, l'activité de constitution des communautés politiques est sans doute le principal. Il apparaît en tout cas comme tel sur nos terrains d'études où le maintien de « l'être ensemble » politique est une préoccupation majeure poussant les élus à tisser en permanence des solidarités politiques qui maintiennent une certaine idée du pavage des communautés malgré le mouvement de complexification. C'est ainsi que la vocation du programme LEADER des Monts du Lyonnais est au fond de faire du « territoire » en stimulant des réseaux et en écrivant le « grand récit géographique » de cet espace. De la même manière, les responsables du LEADER Chambaran cherchent à

⁴⁷¹ *ibid.* p. 141-142

⁴⁷² *ibid.* p. 80

contrôler les constructions territoriales émergentes afin de ne pas mettre en difficulté les fragiles espaces du politique des trois Pays. La recherche du « nous » est donc prégnante dans l'activité politique. Dit autrement, les espaces du politique sont structurants vis-à-vis des espaces de la politique et des politiques.

c) L'espace solution insondable

La complexification territoriale pose un second problème à l'action politique : comment agir sur des dynamiques dont la géographie des mécanismes est complexe ? En effet, même si nous admettons qu'un territoire de projet représente une communauté politique disposant d'un centre de pouvoir légitime susceptible de conduire une action collective intégrée, cela ne lui assure en rien d'être en capacité d'agir sur le problème qui l'affecte. Par exemple, même si les Monts du Lyonnais étaient totalement intégrés politiquement, ils ne seraient pas en mesure de modifier sensiblement le mouvement de métropolisation qui les dépasse et dont les causes sont à la fois régionales et mondiales. Idem pour la crise agricole des Chambaran. En somme, la géographie des causes est indiscernable car complexe.

Cette situation rend caduque toute une partie de l'idéologie de la souveraineté territoriale : si l'autorité politique ne possède pas la capacité à apporter des réponses aux problèmes des gouvernés, alors il perd sa légitimité. L'idée de souveraineté a en effet été inventée à un moment où l'économie des sociétés était encore suffisamment fermée pour imaginer une superposition des « espaces problèmes » et des « espaces solutions ». Elle repose sur « l'illusion », identifiée par Paul Allières, qui « permet de confondre deux notions : le territoire serait cet unique espace, en réalité double, celui où un organe peut agir et celui auquel se rattache l'objet de ses actes »⁴⁷³. Jacques Lévy évoque à ce sujet « la clôture aristotélicienne » de la société politique dont la condition d'existence serait « une correspondance entre ceux qui délibèrent et ceux qui subissent l'effet de ces délibérations ». Ainsi intégré, l'espace était utilisé pour allouer le droit de « terrifier » comme l'exprime sa racine latine *jus terrendi*⁴⁷⁴.

Face à la remise en cause de l'idéologie de la souveraineté territoriale par la complexification territoriale⁴⁷⁵, il y a deux types de réponse théorique : celle qui cherche à conserver le principe

⁴⁷³ Voir Paul Allières qui s'appuie sur les analyses de E. Eisenman : ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1980. p. 18

⁴⁷⁴ FAURE, Alain. Territoires / territorialisation. In L. BOUSSAGNET, *et al. Dictionnaires des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. p. 431

⁴⁷⁵ On peut noter la formule intéressante de Jacques Beauchard : le « territoire » est « parvenu à la fin de sa forme westphalienne (Bertrand Badie). Le territoire des frontières et des traités laisse la place aujourd'hui au

de souveraineté territoriale et celle qui cherche à forger une nouvelle représentation du rapport espace / politique.

La première réponse est par exemple illustrée par Jacques Lévy. Ce dernier admet le caractère « idéal à atteindre qui n'est jamais totalement réalisé »⁴⁷⁶ de la souveraineté territoriale sans renoncer à son principe fondateur : « pour exister, la politique impose un territoire clos et stable, afin que le souverain (le peuple) soit aussi le sujet (la population) auquel ses décisions s'appliquent. Lorsqu'un peuple prend des décisions pour une population différente, plus petite ou plus grande ou totalement distincte, "la république" cède le pas à l'empire »⁴⁷⁷. Jean-Marc Offner pourrait être également situé dans cette même perspective puisqu'il cherche à construire l'outillage intellectuel qui puisse rendre intelligible l'action des institutions territoriales dans un univers complexe. Ainsi, il propose que ces dernières développent leur capacité à « contrôler les nœuds de réseaux »⁴⁷⁸. On remarquera toutefois que cette proposition vaut essentiellement pour les lieux centraux où se nouent les réseaux. Dans le cas des lieux périphériques comme les espaces périurbains, les responsables politiques disposent rarement de leviers d'action sur des réseaux structurants. Enfin, il faut noter le renouveau d'un courant protectionniste qui milite pour le retour aux barrières douanières afin de redonner sens aux choix démocratiques⁴⁷⁹.

La seconde réponse à la remise en cause de la souveraineté territoriale consiste à produire de nouvelles représentations de l'organisation spatiale du politique. Le courant des cosmopolitiques fournit une illustration intéressante. Nicolas Entrikin décrit le programme de recherche des cosmopolitiques comme une réflexion « sur l'extension des principes et des pratiques démocratiques au-delà des frontières de l'État-nation » qui repose « sur l'affirmation politique de l'incapacité du cadre classique des territoires et des lieux à accueillir les projets qui comptent aujourd'hui »⁴⁸⁰. Martin Vanier suggère également une transformation des représentations du rapport espace / politique en proposant que les limites des « territoires » soit appréhender sur le registre de la « membrane » plus que sur celui de la

territoire des territoires, tandis que les frontières deviennent des mitoyennetés » ; BEAUCHARD, Jacques. *Op. cit.* 2003. p. 18

⁴⁷⁶ LÉVY, Jacques. *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde.* Paris: Belin, 1999. p. 285

⁴⁷⁷ *ibid.* p. 21

⁴⁷⁸ OFFNER, Jean-Marc. *Op. cit.* 2000. p. 235

⁴⁷⁹ <http://www.protectionnisme.eu/>

⁴⁸⁰ ENTRIKIN, Nicholas. Les cosmopolitiques et les lieux démocratiques,. In J. LOLIVE , O. SOUBEYRAN. *L'émergence des cosmopolitiques.* Paris: La Découverte, 2007. p.??

frontière⁴⁸¹. Ces diverses perspectives se rejoignent pour tenter de changer le paradigme du territoire et de la territorialité : selon Bernard Debarbieux et Martin Vanier, il faut abandonner « le caractère uniscale et totalisant », « avatar de la modernité politique »⁴⁸², pour admettre, d'une part, la « démultiplication et une imbrication des espaces de référence » et, d'autre part, la « différenciation des temporalités et des territorialités en fonction desquelles les pratiques spatiales et sociales sont vécues et structurées »⁴⁸³.

Les réponses précédentes se situent à un niveau de réflexion fondamental qui n'est pas celui des responsables politiques locaux. Ceux-ci doivent trouver des solutions pratiques, chemin faisant, à l'évanescence de la souveraineté territoriale (eusse-t-elle un jour exister ?⁴⁸⁴). Les deux alternatives théoriques exposées permettent néanmoins de positionner les territoires de projet LEADER : ils occupent une position hybride. D'une part, ils ne cherchent pas à « clôturer » les espaces de projet sur leur strict périmètre. Au contraire, ils visent à articuler une multiplicité d'espaces d'action qui s'inscrivent à diverses échelles. La marque collective « monts et coteaux du Lyonnais » illustre par exemple l'aptitude des élus à penser les limites du « territoire » comme une « membrane ». D'autre part, les territoires de projet ne sont pas dénués de velléités souveraines. L'exemple du développement, sous surveillance, de l'association Massif de Chambaran met en exergue les garde fous en la matière. Ils ne constituent donc pas des « espaces solutions » au sens strict. Plus exactement, l'activité politique qui s'y déploie vise à contrôler le type de constructions « problème / solution » situé sur l'étendue du territoire de projet afin de diriger les processus de différenciation territoriale (cf. partie précédente). En effet, l'indiscernabilité des « espaces problèmes » et des « espaces solutions » induit nécessairement une multiplicité de combinaisons. Ces dernières sont porteuses de représentations de l'organisation de l'espace qui leur sont propres et, surtout, qui sont plus ou moins concurrentes ou complémentaires vis-à-vis des choix réalisés par les responsables politiques. Le caractère hybride des territoires de projet signifie donc qu'ils n'incarnent pas nécessairement « l'espace solution » tout en cherchant à conserver leur souveraineté sur le type de solutions qui émergent au sein de leur périmètre. En ce sens, les

⁴⁸¹ VANIER, Martin. *Op. cit.* 2002, p. 75-89

⁴⁸² DEBARBIEUX, Bernard. Territoire. In J. Lévy. *Lussault*. Paris: Belin, 2003. p. 910-912

⁴⁸³ DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? In B. DEBARBIEUX, M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 14

⁴⁸⁴ On peut lire à cet égard Martin Vanier qui s'interroge sur la nouveauté de la complexité territoriale : « notre temps est-il si fondamentalement plus complexe que l'Europe au tournant des XVIII^e et XIX^e siècle ? » ; VANIER, Martin. L'invention des territoires : de la dispute au bien commun. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 131

territoires de projet LEADER ne visent pas à contrôler la géographie euclidienne des actions, mais leur spatialité, c'est-à-dire le sens collectif qu'elles produisent.

d) L'ouverture des possibles territoriaux et l'intensification de la médiation politique de l'espace

La complexification territoriale, particulièrement active dans les territoires de projet LEADER des Monts du Lyonnais et des Chambaran, engendre une conséquence importante pour le gouvernement des « territoires » : ces derniers sont de plus en plus difficiles à saisir. L'imbrication des échelles (la co-spatialité) et l'interdépendance des lieux (la connexité) rendent caduque une lecture de l'espace des sociétés en aires pavées et hiérarchisées. Selon l'expression de Daniel Béhar, les processus de « dilatation et de fragmentation du territoire », qui composent généralement notre grille de lecture territoriale, cèdent à la « dislocation des emboîtements territoriaux »⁴⁸⁵. Par exemple, l'auteur met en évidence que, paradoxalement, le développement économique d'un espace peut augmenter le taux de chômage parce que les dynamiques résidentielles et économiques fonctionnent séparément ! La France des hauts revenus est à l'ouest alors que la France de la croissance économique est à l'est. Les phénomènes de transfert jouent ainsi un rôle crucial dans l'organisation socio-économique contemporaine⁴⁸⁶.

Ainsi, la palette des lectures possibles et légitimes des dynamiques territoriales s'élargit amplement. Les espaces étudiés illustrent parfaitement ce phénomène. Pour le premier exemple, de multiples visions territoriales sont défendables : « Monts du Lyonnais », « Monts + coteaux », « Lyonnais » ou encore « Lyonnais et Beaujolais ». Concernant le second terrain, l'analyse a montré la labilité des territoires de projets : Massif de Chambaran avec extension sur le Royans drômois dans LEADER II, contours topographiques du massif dans LEADER+, juxtaposition de trois Pays avec un LEADER « trait-d'union »⁴⁸⁷. Bref, la certitude en matière d'organisation territoriale n'est plus de mise. Dans ce contexte, les *aires* des territoires de projet ne peuvent incarner de manière évidente ni une communauté politique (elles seront composées d'un mixte évolutif d'usagers et d'appartenants), ni une réponse à une évolution de l'environnement (la géographie des espaces de projet est infinie). Ainsi, elles rassemblent nécessairement une pluralité de processus de différenciation territoriale, c'est-à-dire de

⁴⁸⁵ BEHAR, Daniel. Dynamiques des territoires et nouvelles perspectives institutionnelles. *Les cahiers de Profession banlieue*, 2002

⁴⁸⁶ On peut lire également : BEHAR, Daniel. Les nouveaux territoires de l'action publique. In D. PAGÈS, N. PELISSIER. *Territoires sous influence*. Paris: L'Harmattan, 2000. p. 83-101

⁴⁸⁷ Position défendue par l'Association Massif de Chambaran.

lectures plus ou moins concurrentes d'organisation spatiale de la société. L'enjeu pour les responsables politiques est alors de pouvoir réguler la diversité de ces lectures territoriales.

Il est donc possible de conclure que la complexification territoriale ouvre les possibles territoriaux et, par conséquent, intensifie « la médiation politique de l'espace » qui « constitue le concept de territoire »⁴⁸⁸ selon Bernard Lamizet. Ce dernier considère en effet que l'incertitude est le propre des territoires, au sens où leur « attribution est incertaine – dépendant de l'issue d'une négociation – (...) dont la revendication ou la reconnaissance est soumise à l'aléatoire de l'histoire et du politique. L'incertitude du territoire est, en quelque sorte, la marge laissée au politique »⁴⁸⁹. Surtout, Bernard Lamizet montre que « c'est l'incertitude qui rend nécessaire l'intervention d'acteurs sociaux pour décider du devenir des territoires, et, par conséquent, pour faire apparaître la réalité et la consistance effectives de notre liberté »⁴⁹⁰. On comprend dès lors que la complexification territoriale, facteur d'incertitude, intensifie la médiation politique de l'espace.

2. L'ouverture des possibles territoriaux et la relation local / *supra* local

Les acteurs locaux ne sont pas les seuls à construire des représentations de la « bonne » organisation territoriale. Les acteurs *supra* locaux, c'est-à-dire l'État, le Conseil régional ou l'Europe produisent également des représentations en la matière. Et, là aussi, la complexité territoriale est à l'origine d'une multiplicité de visions territoriales. L'ouverture des possibles territoriaux implique donc un deuxième niveau de régulation : en plus la régulation entre acteurs locaux, l'organisation territoriale de l'action publique implique une régulation entre acteurs locaux et *supra* locaux. Autrement dit, la complexification territoriale active de manière importante l'activité politique entre les niveaux territoriaux, puisque aucune organisation territoriale particulière ne s'impose *a priori*. Cet aspect est effectivement apparu central dans les territoires de projet LEADER : les élus des Monts du Lyonnais sont attentifs à ne pas laisser « fragmenter leur territoire »⁴⁹¹ par l'État ou le Conseil régional, et les élus des Chambaran sont à la recherche des « bons cadres territoriaux »⁴⁹² pour accueillir les politiques territoriales. Dans cette situation, une question se pose : comment se structure le rapport de force entre le niveau local et le niveau *supra* local ? La complexité territoriale permet-elle aux

⁴⁸⁸ LAMIZET, Bernard. *Op.cit.* 1998. p. 59

⁴⁸⁹ *ibid.* p. 67

⁴⁹⁰ *ibid.* p. 67

⁴⁹¹ Expression utilisée par le Président du SIMOLY

⁴⁹² Expression utilisée par les co-présidents du programme LEADER II Chambaran.

autorités publiques *supra* locales émettrices de politiques publiques, fortes de leur capacité à allouer des moyens financiers et juridiques, d'imposer leurs vues ou, au contraire, permet-elle aux acteurs locaux de tirer leur épingle du jeu quelles que soient les prédispositions *supra* locales ? Pour répondre à cette question, nous décrivons en premier lieu le contexte général des rapports entre les niveaux territoriaux.

De l'État aménageur à l'État facilitateur en passant par l'État réparateur, l'État français a cultivé depuis les années 50 une importante tradition d'aménagement du territoire où le « centre » cherche à organiser le « local » dans « l'intérêt général » du Pays⁴⁹³. Cette ambition recouvre deux aspects : d'une part, il s'agit de donner aux élus locaux des moyens pratiques, surtout économiques, qui leur permettent de répondre favorablement aux attentes de leurs administrés et, d'autre part, il s'agit de recomposer les pouvoirs locaux, notamment réduire « l'émiettement » communal⁴⁹⁴. Ce dernier aspect est très sensible depuis l'entrée en vigueur de la V^{ème} République où les ministres se sont rapprochés des hauts fonctionnaires, au détriment des élus locaux ; rapprochement qui a abouti à des visions « diamétralement opposées » entre les élus locaux attachés à leur autonomie et le centre animé par un projet tayloriste⁴⁹⁵. Suite à une pause dans les années 70-80 (notamment après l'échec du référendum de 1969 et l'échec de la loi sur les fusions communales), la question de la recomposition des pouvoirs locaux a été reprise de manière pragmatique avec l'émergence de l'intercommunalité de projet à partir du début des années 90. La prudence des réformes, associée au fait que les pouvoirs locaux sont plus fragmentés⁴⁹⁶, a permis une modification sensible du paysage local⁴⁹⁷. Toutefois, l'enjeu sous-jacent concerne toujours, depuis vingt ans, les rapports entre le pouvoir local et le pouvoir national, et même régional et européen. Il est toujours question de hiérarchie politique et les termes du débat sont moins pragmatico-gestionnaires qu'éminemment politiques⁴⁹⁸.

⁴⁹³ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe. Aménagement du territoire : Une mise en perspective D. In?? *L'état des régions françaises*. Paris: La Documentation française, 2004

⁴⁹⁴ LE SAOUT, Rémi, SUAUD, Charles. Conclusion. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 231-233

⁴⁹⁵ LE LIDEC, Patrick. L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République. Rapports de force et compromis. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 69

⁴⁹⁶ verticalement entre commune et Conseils généraux suite au renforcement du pouvoir des maires par la décentralisation, et horizontalement en raison d'une différenciation plus forte des « territoires » à cause de l'urbanisation et des effets de seuils des politiques : critères d'éligibilité, d'allocation de fonds, etc.

⁴⁹⁷ LE LIDEC, Patrick. *Op. cit.* 1997

⁴⁹⁸ LE SAOUT, Rémi, SUAUD, Charles. *Op. cit.* 1997. p. 232

Or, les accusations d'un État faussement décentralisateur persistent. Selon le rapport Mercier, l'État n'aurait pas « tiré toutes les conséquences de la décentralisation, ni dans son organisation, ni dans ses modes de gestion »⁴⁹⁹. Le rapport précise que l'État « est ainsi tenté de faire des collectivités territoriales, par la loi ou par le contrat, les instruments de ses politiques, s'éloignant des principes de la décentralisation ou les tournant à son avantage »⁵⁰⁰. Accusé « d'une tendance récente au retour de l'État "tutélaire" » qui « met en cause leur pouvoir fiscal, élément substantiel du principe constitutionnel de leur libre administration », il contribuerait ainsi « au climat d'insécurité juridique »⁵⁰¹. Il est vrai qu'en matière d'intercommunalité, l'État conserve un pouvoir important puisqu'il signe les décrets de création des EPCI par la main du Préfet⁵⁰² et, par ailleurs, ses services disposent d'un pouvoir d'influence important (chapitre III de la loi du 6 février 1992) dans les commissions départementales de coopération intercommunales chargées d'élaborer les Schémas départementaux de coopération intercommunale⁵⁰³. Les relations entre les pouvoirs locaux et l'État sont donc assez tendues et animées d'une forme de « défiance »⁵⁰⁴.

Cela se répercute sur les politiques territoriales comme la politique des Pays ou le programme LEADER. En premier lieu, depuis leur première formulation dans les années 70, leurs modalités des politiques territoriales des contrats de Pays ont constamment évolué⁵⁰⁵. Chaque politique ou programme de développement territorial est porteur de critères d'éligibilité et d'objectifs définis en fonction des orientations de l'institution émettrice. Par exemple, selon Jean-Claude Némery, les lois Voynet du 25 juin 1999, Chevènement du 12 juillet 1999 et SRU du 13 décembre 2000 « ont chacune promu de nouveaux territoires sur des logiques politiques, techniques et financières différentes », autrement dit une définition différente du

⁴⁹⁹ MERCIER, Michel. *Rapport d'information : bilan de la décentralisation*. Sénat, 2000. p. 31 : Lire aussi : TERNISIEN, Xavier. Finances locales : deux rapports notent une dilution des responsabilités. *Le Monde*, 12 décembre 2006, p. 13

⁵⁰⁰ Sur ce débat, lire également : BRAEMER, Nicolas. L'intercommunalité vit-elle au dessus de ses moyens ? *La lettre du cadre territorial*, 2006, n° 315, p. 20-23

⁵⁰¹ MERCIER, Michel. *Op. cit.* 2000. p. 31

⁵⁰² BERNARD-GELABERT, Marie-Christine. Intercommunalité et intercommunalités. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 109-122

⁵⁰³ RIBOT, Catherine. L'autonomie institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 29-54

⁵⁰⁴ MERCIER, Michel. *Op. cit.* 2000. p. 31

⁵⁰⁵ *ibid.* ; BOUTET, Annabelle. *Contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?* Paris: DATAR, 2003. 177 p.

« bon territoire intercommunal »⁵⁰⁶. L'enquête que nous avons menée à propos de la genèse du programme LEADER au niveau national (cf. Partie 1.I.B.2.a) a clairement montré la volonté étatique d'utiliser ce programme pour « tester » sa propre politique des Pays. Le lobbying actif de plusieurs groupes d'intérêts locaux a finalement permis de conserver l'ouverture initiale de la procédure, mais la tentation de la part de l'État de l'instrumentaliser était bien présente. Il ne faut toutefois pas faire de l'État un bouc émissaire. Si tant de critiques lui sont adressées, c'est sans doute parce qu'il est le plus observé. L'utilisation stratégique des politiques territoriales vaut aussi pour les autres niveaux territoriaux⁵⁰⁷. L'influence des Conseils généraux sur la structuration des pouvoirs locaux a été mise en évidence par Hervé Michel⁵⁰⁸. Dans le même esprit, certaines études ont montré les tentations des conseillers régionaux de déstabiliser l'équilibre des pouvoirs locaux au profit de leur propre *leadership*⁵⁰⁹. Au niveau du programme LEADER, nous avons vu comment le Conseil régional Rhône-Alpes a obtenu la possibilité de l'utiliser pour apporter la contrepartie financière sur certaines de ses actions dans les PNR.

Les pouvoirs locaux (communes, intercommunalités, territoires de projet) occupent une place spécifique sur l'échiquier des politiques territoriales : ils constituent les bénéficiaires institutionnels. Paradoxalement, cette position est la moins confortable car les pouvoirs locaux dépendent des intentions des acteurs *supra* locaux qui, comme nous venons de le voir, sont changeantes. Par exemple, l'État procède actuellement à une renationalisation de ses politiques territoriale en modifiant ses instruments de pilotage⁵¹⁰. Se pose alors le problème pour les acteurs locaux de l'anticipation. Engager un projet nécessite d'avoir une visibilité financière et institutionnelle à moyen terme, or celle-ci n'est pas assurée *a priori*. L'évolution du programme LEADER sur la période 2007-2013 (dit « FEADER ») offre un très bon

⁵⁰⁶ NÉMERY, Jean-Claude. Réinventer le compromis entre la République et le territoire. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 79

⁵⁰⁷ Voir par exemple les jeux stratégiques entre les régions et l'État autour des Contrats de Plan État-Région : LEROY, Marc. Le contrat de plan État-Région. In B. JOUVE, *et al.* *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 205-226 ; JOUVE, Bernard, *et al.* L'expérimentation : portée et limites de l'atout maître de la région. In B. JOUVE, *et al.* *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 15-33

⁵⁰⁸ MICHEL, Hervé. La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 1997. p. 179-216

⁵⁰⁹ SÉVERAC (De), Claire, *et al.* Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional. In B. Jouve. *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 226-244

⁵¹⁰ EPSTEIN, Renaud. Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine. *Politiques et management public*, 2005, Vol. 23, n° 3, p. 127-143

exemple. La gestion nationale a été confiée au Ministère de l'agriculture qui a précisé les orientations qu'il compte lui donner⁵¹¹ :

- réduction de la dimension expérimentale : les Groupes d'action locale LEADER (GAL) devront être des « territoires organisés »⁵¹². Ainsi, les territoires émergents ou faiblement structurés courent le risque de se voir couper leurs moyens financiers,
- les projets retenus devront intégrer les actions agricoles et sylvicoles dans la stratégie de développement. Alors, assiste-on à un transfert de financement de certaines politiques agricoles, car ces transformations de contenu se feront à niveau de financement équivalent ?

Là aussi, les associations de développement local sont montées au créneau afin d'assurer la continuité du financement des territoires de projet. L'UNADEL (Union nationale des acteurs et des structures du développement local) appelait ainsi dans une note récente « à faire pression sur l'État »⁵¹³ pour qu'il maintienne une approche transversale du développement local face à une approche agricole assez classique. En somme, l'UNADEL souhaite que le FEADER soit bien affecté à l'animation des territoires de projet, d'autant que l'État se désengage par ailleurs (arrêt du soutien financier de l'État à l'animation des Pays dans le cadre du volet territorial des CPER).

L'arène politique qui prend forme autour de l'avenir du programme LEADER met en évidence le caractère déterminant de l'allocation des moyens dans la régulation verticale (entre niveaux territoriaux). Bien que l'État ne pilote plus de manière dirigiste la réorganisation des pouvoirs locaux, ces derniers restent tributaires comme des autres autorités *supra* locales, *via* la distribution des ressources de fonctionnement et d'investissement que les ressources fiscales locales seules ne peuvent couvrir. Certains protestent alors contre « le découpage permanent du territoire », qui n'est plus « supportable » et qui les réduit au rôle de « décrocheurs » de ressources financières⁵¹⁴. De plus, l'État dispose d'une légitimité réformatrice importante, notamment en ramenant régulièrement dans le débat national l'urgence et la nécessité d'une refonte de l'architecture territoriale, qui lui permet de

⁵¹¹ Ministère de l'agriculture et de la Pêche. *L'approche LEADER intégrée à la programmation FEADER 2007/2013*. Paris: Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 2006. 19 p.

⁵¹² *ibid.*

⁵¹³ ANDRIEU, Éric. *S'intéresser au FEADER*. Pantin: Unadel, 2006. 4 p.

⁵¹⁴ P. MÉJEAN, T. GEFFRAY et P-A LANDEL cités dans GERBAUX, Françoise, PAILLET, Anne. Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales. In F. GERBAUX. Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ? La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 109 - 137

contrôler les initiatives en la matière, alors même que les acteurs locaux sont accusés d'accroître la « complexité locale » dans de multiples dispositifs territoriaux⁵¹⁵.

Ainsi, l'affaire semble entendue. D'une part, l'intercommunalité et les territoires de projet participent d'une réorganisation des pouvoirs locaux et de la hiérarchie entre les niveaux territoriaux. D'autre part, le rapport de force vis-à-vis des autorités *supra* locales leur est défavorable en raison du pouvoir d'influence que constitue l'allocation des moyens *via* les politiques territoriales. Enfin, il faut mentionner que les espaces périurbains sont particulièrement pénalisés dans cette arène de la recomposition territoriale. Ceux-ci ne disposent ni des arguments économiques des agglomérations, ni de l'ancrage historique de certains espaces ruraux. Ils sont en général pensés au prisme des agglomérations qu'ils « bordent » et non pas pour eux-mêmes. Bref, dans les rapports de force État-territoires, il y a des territoires plus forts que d'autres. L'attention particulière portée par l'État aux agglomérations en atteste⁵¹⁶.

Toutefois, la diversité des stratégies locales face à la labilité des politiques territoriales questionne le pouvoir réel des autorités *supra* locales. Les Monts du Lyonnais adoptent une attitude de résistance vis-à-vis des risques qui pèsent sur les institutions locales. Tout est mis en œuvre pour fonder ontologiquement le « territoire », pour le rendre indiscutable, et ce vis-à-vis de l'extérieur. En effet, l'analyse a mis en évidence la matrice intérieur/ extérieur qui guident les choix des élus : produire de l'unité vers l'extérieur pour maintenir l'autonomie des éléments à l'intérieur. Concernant les Chambaran, la stratégie est presque inverse au sens où les élus cherchent à limiter la force ontologique du « territoire » afin de conserver une souplesse d'action qui leur permet de construire et proposer les cadres *ad hoc* attendus par les autorités de gestion des politiques territoriales. Dans ces conditions, il est difficile de dire qui dispose véritablement du pouvoir entre le local et le *supra local*. Quand le directeur des politiques territoriales du Conseil régional Rhône-Alpes dit publiquement aux acteurs locaux « *faut trouver le moyen d'aller chercher l'argent européen. Y'a d'autres territoires qui se posent pas tant de questions !* »⁵¹⁷, en réaction à leur réticence à mettre en place une nouvelle structure territoriale, l'analyste se demande qui a finalement gagné la bataille ?

3. Gérer la double incertitude horizontale et verticale de l'action publique

⁵¹⁵ GUÉRANGER, David. Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR. *Politiques et management public*, 2000, Vol. 18, n° 3, p. 121-134

⁵¹⁶ BAUELLE, Guy. *Op. cit.* 2003. p. 25-26

⁵¹⁷ Réunion de concertation GAL LEADER Chambaran – Inter CDPRA, le 7 juillet 2007.

locale

La complexification territoriale génère pour l'action publique locale de l'incertitude territoriale⁵¹⁸ : la société devient insaisissable dans son étendue. Les individus et les groupes sociaux posent aujourd'hui un regard pluriel sur l'espace qui empêche la société de se doter d'une organisation spatiale simple. Jean-Marc Offner⁵¹⁹ évoque à ce sujet « l'indiscernabilité des territoires mille-feuilles à géométrie variable », et Yves Chalas parle de « l'inachèvement » des territoires⁵²⁰. De cela découle deux types d'incertitude dans la mise en place des politiques publiques locales :

- L'incertitude horizontale : la formation du « territoire » n'est jamais acquise ; la mutation permanente des dynamiques territoriales anime un processus de stabilisation / déstabilisation des équilibres locaux, que les institutions territoriales doivent réguler pour inscrire leurs actions dans le temps,
- L'incertitude verticale : les acteurs locaux dépendent des moyens qui leur sont alloués par les autorités *supra* locales ; la labilité des politiques territoriales, combinée à la diversité des lectures possibles de la recomposition des pouvoirs locaux, génère une intense activité de régulation entre les niveaux territoriaux ; dans ce contexte, la permanence des moyens d'action des acteurs locaux n'est pas assurée.

Les élus locaux doivent donc gérer ces deux types d'incertitude. L'enjeu de l'analyse consistera à révéler comment ils résolvent empiriquement cette double contrainte.

a) La dimension politique des instruments territoriaux

Comprendre la manière dont les responsables politiques locaux gèrent la tension entre l'incertitude verticale et l'incertitude horizontale passe en premier lieu par le renoncement à une conception technique des instruments territoriaux comme les territoires de projet, au profit d'une conception éminemment politique. Être sélectionné dans le cadre d'une politique territoriale comme le programme LEADER a une portée qui va bien au-delà de la seule allocation de moyens institutionnels et financiers visant à mettre en œuvre un projet de développement territorial. Il y a déjà 10 ans, Alain Faure et Andy Smith faisaient l'hypothèse que les politiques publiques locales permettent « de formuler vis-à-vis de l'extérieur une

⁵¹⁸ Expression empruntée à Daniel Behar dans : BEHAR, Daniel. *Op. cit.* 2000.

⁵¹⁹ OFFNER, Jean-Marc. *Op. cit.* 2000. p. 234

⁵²⁰ CHALAS, Yves. Mouvement, incertitude et inachèvement des territoires urbains contemporains. In B. DEBARBIEUX, M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2002. p. 53-74

communauté de points de vue et d'intérêts "monnayable" en termes politico-administratifs et contractuels » dont l'enjeu est une « renégociation des frontières de l'intérêt général »⁵²¹. Effectivement, être sélectionné comme territoire de projet c'est aussi, et même surtout, acquérir la reconnaissance publique de la légitimité d'un enjeu particulier. C'est donc entrer sur l'agenda politique local, certes, mais aussi sur l'agenda politique des autres autorités concernées. N'est-ce pas tout l'enjeu de l'action de l'association Massif de Chambaran ? La construction locale de l'intérêt d'une coopération renforcée à l'échelle du massif existe. Ce qui se joue actuellement est la reconnaissance par des institutions publiques d'un enjeu porté essentiellement par des acteurs privés. Dans cette perspective, ces derniers ont sollicité le Conseil régional afin de forcer les Pays à faire entrer leurs actions sur les agendas politiques locaux. Cet exemple illustre la dimension politique des instruments, car les Pays seraient sans doute prêts à octroyer des moyens financiers à l'association Massif de Chambaran si cette dernière s'engageait sans ambiguïté à ne pas entamer de démarche institutionnelle.

Il permet de souligner un autre aspect politique des instruments : les conséquences de la non-action. Si, pour une raison ou une autre, l'un des Pays concernés par LEADER ne voyait pas son contrat renouvelé, la stratégie portée par Massif de Chambaran serait renforcée, car son pouvoir d'attraction financier et institutionnel augmenterait relativement à la part de la « concurrence ». L'agenda politique local serait alors sensiblement modifié. Cela montre qu'une part importante des relations de pouvoirs se joue en amont de la mise en oeuvre, dans la seule existence d'une politique. Étant donné que les « territoires » ne sont jamais acquis, les instruments territoriaux interviennent dans un contexte où une multitude de processus de différenciation territoriale sont actifs. Ainsi, si tel ou tel processus n'est pas entretenu, il renforce mécaniquement ses concurrents. En quelque sorte, ne pas agir, c'est commencer à disparaître⁵²². Si l'on considère l'enchevêtrement des territoires institutionnels, le recoupement ou l'assimilation d'un territoire par un autre espace de projet peut signifier sa négation. La non-reconnaissance peut conduire à la fragilisation d'un territoire en activant des lignes de fracture dans la construction politique interne des enjeux territoriaux. *A contrario*, la reconnaissance publique des enjeux territoriaux par l'obtention d'un territoire de projet conforte cette construction. En somme, l'institutionnalisation d'un espace de projet renforce

⁵²¹ FAURE, Alain, SMITH, Andy. Espace rural, politiques publiques et cultures politiques. *Ruralia*, 1998, n° 2, p. <http://ruralia.revues.org/document32.html>

⁵²² Cette analyse rejoint partiellement celle de J-M OFFNER qui voit dans l'institutionnalisation d'espaces d'action publique locale essentiellement des « prétextes » d'action : OFFNER, Jean-Marc. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 1, p. 26-47

une différenciation territoriale parmi d'autres selon un double mécanisme : stabilisation du processus de différenciation territoriale reconnu et déstabilisation des processus concurrents. L'action publique a donc pour effet d'augmenter les amplitudes des processus de différenciation territoriale.

Le troisième aspect politique des instruments territoriaux, et des moyens qu'ils représentent pour l'action publique locale, tient au rôle qu'ils jouent dans la construction des coopérations locales. L'étude récente de Rémi Dormois, portant sur deux agglomérations, a mis en évidence que les élus parvenaient à surmonter la complexité territoriale, c'est-à-dire à développer une capacité d'action collective, seulement si les ressources étaient suffisantes dans le temps⁵²³. Stabiliser les coalitions d'interdépendance des ressources (financières, expertes, politiques) constituait « l'enjeu-cadre »⁵²⁴ pour les élus. Ces derniers ne s'investissent véritablement dans une action de planification qu'une fois cette étape franchie. Ainsi, paradoxalement, les moyens précèdent le projet sur l'agenda politique.

Enfin, le rôle politique des instruments est parachevé par ce qu'il convient d'appeler une économie des instruments. En effet, tous les instruments n'ont pas le même poids dans la régulation des processus de différenciation territoriale. Il existe des hiérarchies. Par exemple, nos deux terrains d'études indiquent que LEADER ne possède pas la même légitimité que les Pays. LEADER Chambaran est un « outil »⁵²⁵ des Pays et LEADER Monts du Lyonnais est une étape vers le Pays ou, encore mieux, vers le SCOT tant espéré. Le deuxième exemple s'inscrit dans une représentation assez largement partagée du programme LEADER. Ce dernier dispose d'une forte légitimité à labelliser⁵²⁶ les « territoires » ayant vocation à devenir structurant, et d'ailleurs il est présenté comme tel par les autorités de gestion⁵²⁷. Cette hiérarchie implicite entre les Pays et LEADER a été mise en évidence dans une étude

⁵²³ DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 837-867

⁵²⁴ *ibid.*

⁵²⁵ Expression souvent employée par les responsables politiques locaux

⁵²⁶ Par exemple, dans le cadre des discussions à propos du SCOT, le Préfet du Rhône est sensible à la reconnaissance européenne des Monts du Lyonnais via le programme LEADER.

⁵²⁷ On reliera ici le paragraphe de présentation du programme LEADER qui montre effectivement comment la DATAR a cherché à utiliser LEADER comme un « laboratoire ». De même, l'Unité Nationale d'Animation LEADER présente le programme dans les termes suivants : « *Leader a une dimension emblématique, constitue désormais un label, confère aux territoires bénéficiaires une capacité de décision, une marge de manœuvre dans le choix de projets expérimentaux, permet l'ouverture aux autres grâce aux réseaux et à la coopération* » ; UNA. L'évaluation LEADER+. *PILOTE*, 2005, n° 5, p. 4.

conduite par le cabinet ETD⁵²⁸ : dans le cas où les périmètres LEADER et Pays se recouvrent, les acteurs du Pays éprouvent un intérêt assez limité pour l'action LEADER. Il existe donc bien une économie des instruments. Les analyses de Christophe Terrier⁵²⁹ vont aussi dans ce sens : l'observation du statut des zonages dans le temps montre qu'une zone d'étude peut devenir zone d'intervention, voire zone de projet. Autrement dit, une fois l'instrument installé, son rôle politique est évolutif.

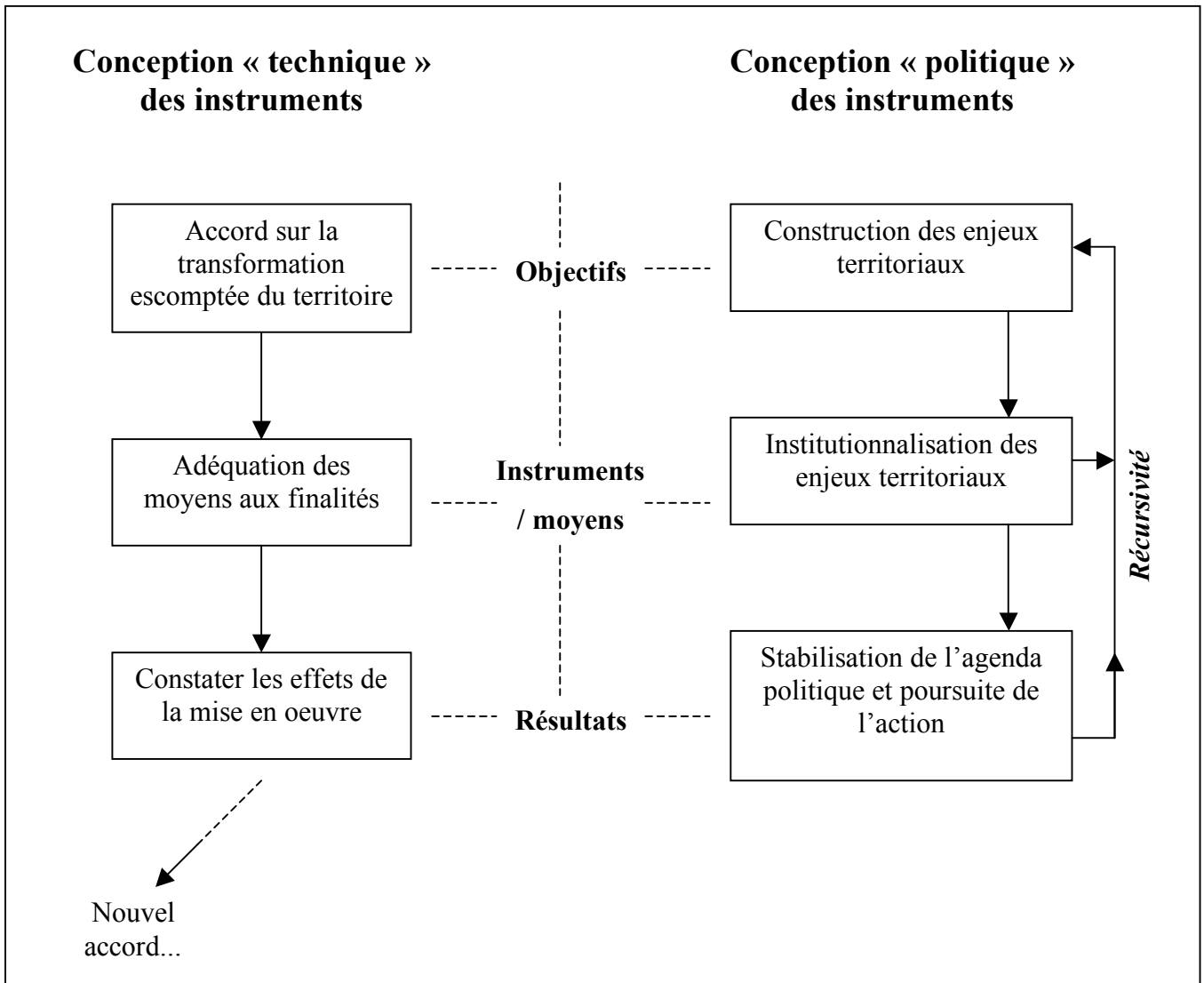
À l'issue de cet inventaire des rôles des instruments dans les processus politiques territoriaux, force est de reconnaître qu'il faut en dépasser une appréhension purement technique. Les territoires de projet LEADER ne représentent pas seulement des moyens financiers et institutionnels pour mettre en œuvre une action visant à résoudre un problème. Ils participent pleinement de la construction du problème qui, en raison de la complexification territoriale, n'est jamais totalement acquis. Tout d'abord, ils renforcent la légitimité des enjeux territoriaux dont ils font l'objet par leur reconnaissance publique, et ils limitent les effets de concurrence liés à l'émergence d'autres constructions d'intérêts territoriaux. Ensuite, par effet d'entraînement, dans un contexte d'économie des instruments, ils renforcent la possible continuité de l'action. Cette conception politique des instruments permet d'insister sur leur fonction récursive dans le système d'acteurs concerné, c'est-à-dire que les territoires de projet LEADER permettent de renforcer sa capacité à agir en même temps qu'ils permettent l'action au sens strict. Elle suggère donc que la distinction entre les sphères des objectifs, des moyens (ou instruments) et des résultats est bien moins évidente qu'il n'y paraît dans un territoire de projet, ce qui alimente les efforts pour « penser (collectivement) l'élaboration et les usages de la règle dans un seul mouvement »⁵³⁰. La figure 38 résume les deux conceptions des instruments.

⁵²⁸ ETD. *La diffusion des principes de Leader+ dans les pays*. Paris: DATAR, CNASEA, Commission européenne, LEADER+, 2005. 34 p. ; UNA. Et si les Pays étaient l'avenir de LEADER ? *PILOTE*, 2005, n° 5, p. 5

⁵²⁹ TERRIER, Christophe. Maillage et territoire. In V. REY , T. SAINT-JULIEN. *Territoires d'Europe, la différence en partage*. Lyon: ENS Editions, 2005

⁵³⁰ DE TERSSAC, Gilbert. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris: La découverte, 2003. p. 193 cité dans BOURDIN, Alain, *et al.* L'élaboration des règles du jeu urbain. In A. BOURDIN, *et al.* *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie, 2006. p. 29

Figure 38 : les deux conceptions des instruments territoriaux



b) Gérer les formes de l'incertitude avec les territoires de projets

Afin de progresser dans la compréhension des manières de gérer la tension entre l'incertitude horizontale (construction locale « du » territoire) et l'incertitude verticale (s'accorder entre niveaux territoriaux sur « le » territoire), nous devons disposer de définitions plus précises de l'incertitude. Jean-Claude Thoénig s'inspire de la théorie des organisations pour la définir de la manière suivante : « l'incertitude nomme une situation dans laquelle l'acteur se trouve placé en forte dépendance par rapport à son environnement : il n'a pas de prise sur les

événements qui modèlent son devenir ou conditionnent la poursuite de ses intérêts et de ses enjeux ». Il ajoute que, sur le plan cognitif, l'acteur « ne dispose pas de connaissances suffisantes pour interpréter ce qui se passe au-dehors de lui pour comprendre et anticiper »⁵³¹. Cette définition permet de qualifier la manière dont les responsables locaux perçoivent leur situation : l'intercommunalisation et le recours aux territoires de projet leur apparaissent comme un passage obligé (les élus évoquent souvent « *la montée en puissance de l'intercommunalité* »), leur action politique en dépend donc, mais la mutation des dynamiques territoriales et l'évolutivité des politiques territoriales leur empêche de piloter ce mouvement en connaissance de cause.

Face à cette situation, les responsables politiques des Monts du Lyonnais cherchent à *diriger* la production de connaissances relatives à l'espace du territoire de projet ; autrement dit de piloter la construction (cognitive) de cet espace. Le défi est de maintenir une représentation d'un « territoire de production », notamment « agricole », situé « exceptionnellement aux portes de deux grandes agglomérations »⁵³², alors que les dynamiques territoriales qui le traversent sont en pleines transformations (sociologie des habitants, type d'activités économiques, flux de circulation, etc.). En ce sens, l'activité politique consiste à écrire un grand récit géographique des Monts du Lyonnais qui définit la place de cette entité dans le monde, c'est-à-dire le détachement d'une entité avec une identité et une fonction propres dans un environnement changeant. En somme, les protagonistes du projet de territoire cherchent à construire l'idée que le territoire en question possède une réalité ontologique incontestable. Cela passe notamment par la production d'une imagerie territoriale : les guides, labels et autres manifestations des « Monts du Lyonnais » vont dans ce sens. Cependant, diriger la production cognitive de l'espace ne se résume pas à une simple production d'image. Cette activité cognitive est indissociable de la structuration des relations locales de pouvoir. Elle suppose aussi pour les responsables politiques de maîtriser les nœuds où est produit du sens, c'est-à-dire les réseaux d'acteurs influents comme les agriculteurs (CDML⁵³³), les commerçants (OSER⁵³⁴) et les acteurs du tourisme. La construction d'une image du territoire permet aussi la combinaison des intérêts locaux : la conservation du paysage pour le tourisme correspond aussi au souhait des agriculteurs de ne pas perdre de terre arable et, surtout, de

⁵³¹ THOENIG, Jean-Claude. De l'incertitude en gestion territoriale. *Politiques et management public*, 1995, Vol. 13, n° 3, p. 2

⁵³² Cf. la présentation de la stratégie LEADER des Monts du Lyonnais : partie 1.II.A.2.a

⁵³³ Comité de Développement des Monts du Lyonnais

⁵³⁴ Organisation d'une structure régionale des Monts du Lyonnais

limiter l'évolution de la structure de la population synonyme pour eux de perte de pouvoir dans les Conseils municipaux ; ce dernier aspect est également redoutés par les commerçants qui y voient le Cheval de Troie de la grande distribution. À l'inverse, les entreprises de hautes technologies, les artisans ou les industriels sont moins sollicités par les responsables politiques car ils entretiennent un rapport à la ville qui n'est pas totalement compatible avec le grand récit géographique des Monts du Lyonnais. L'exemple du Conseil local de développement prévu dans le CDRA est également intéressant : les élus ont été au départ très méfiants vis-à-vis de ce dispositif ouvert à des acteurs au-delà des cercles de pouvoir habituels puis, constatant la compatibilité de leurs vues avec celles du Conseil de développement (notamment sur la périurbanisation), ils y sont au final très favorables. Enfin, la dimension instrumentale apparaît cruciale dans cette activité de guidage du sens. Les responsables politiques espèrent, à terme, se doter d'instruments juridiques de maîtrise des flux matériels. En particulier, le SCOT est considéré comme un aboutissement de leurs efforts qui leur permettra de réduire l'incertitude horizontale. En maîtrisant l'urbanisation à l'échelle des Monts du Lyonnais, ils pensent qu'ils seront en mesure de contenir la transformation du « territoire ».

La stratégie de réduction de l'incertitude horizontale s'approche donc ici du modèle du référentiel de Pierre Muller et Bruno Jobert⁵³⁵ qui décrivent l'imbrication de la dimension cognitive et des rapports de pouvoir par les politiques publiques. L'exemple des Monts du Lyonnais permet de mettre en évidence la dimension spatiale du référentiel. En effet, la production de l'espace du territoire de projet procède d'un mécanisme de décodage / recodage des dynamiques territoriales : le phénomène de périurbanisation insaisissable dans ses causes est progressivement *relocalisé* dans son traitement ; c'est-à-dire que les acteurs construisent la croyance que sa maîtrise dépend de leur coopération : s'il y a périurbanisation, c'est à cause d'un manque de coopération locale ; une meilleure intégration politique empêcherait le phénomène. La production de l'espace du territoire de projet cultive donc de l'ordre politique, au sens où elle retourne et relocalise les liens de causalité : « d'espace problème » (espace en voie de périurbanisation), le territoire de projet passe à « espace solution » (espace de planification de la gestion de la périurbanisation) en ordonnant géographiquement les interdépendances (l'indiscernabilité des causes de la métropolisation cède le pas à une interdépendance des acteurs locaux). Ainsi, les acteurs locaux disposent d'un contexte intelligible, où les causalités sont lisibles, et à partir duquel ils sont en mesure de fonder par

⁵³⁵ JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. Paris: PUF, 1987. 242 p.

anticipation leur action sur la base d'algorithmes « si... alors » : si on⁵³⁶ multiplie les programmes de développement territorial sur le périmètre du SIMOLY, les autorités *supra* locales valideront la pertinence du territoire et on obtiendra un SCOT qui permettra de réguler l'urbanisation locale et, *in fine*, l'avenir politique des Monts du Lyonnais.

La séquence logique, que cherchent à mettre en œuvre les acteurs locaux, dévoile leur stratégie vis-à-vis de l'incertitude verticale : la résistance. En effet, de nombreux indicateurs suggèrent que le Conseil régional et l'État serait assez favorable à une logique de bassins versants départementaux (agglomérations + parties des Monts du Lyonnais) : l'accord du Préfet pour l'intégration de Chazelles dans le SCOT Sud Loire, l'incitation régionale pour un CDPRA monts / coteaux et l'inadéquation des critères Pays avec le SIMOLY en font parti. Toutefois, la très large majorité des élus locaux (hormis la mairie de Chazelles) refuse cette logique qui est synonyme pour eux de « dilution » des enjeux politiques locaux. Ils préfèrent la stratégie du rapport de force indirecte avec les autorités *supra* locales, d'une part, en multipliant les actions à l'échelle du SIMOLY et, d'autre part, en restructurant la géographie des réseaux d'acteurs locaux pour adhérer à celle du SIMOLY. En cherchant ainsi à donner de l'épaisseur à leur « territoire », ils tentent d'affaiblir les arguments en faveur d'une autre organisation territoriale. L'objectif de cette stratégie de résistance est de réduire l'incertitude verticale : bien que les élus locaux n'aient pas la garantie d'obtenir les moyens escomptés, ils s'assurent qu'une négociation ait lieu et, partant de là, qu'ils auront la possibilité de défendre leur intérêts et les équilibres locaux qu'ils recouvrent.

La stratégie des élus des Chambaran est sensiblement différente : elle consiste, non pas à diriger la production de sens relative à l'espace du territoire de projet, mais à la *maîtriser*. Cette attitude relève d'une posture tout à fait différente vis-à-vis de l'incertitude. Par exemple les responsables locaux cherchent à limiter le rôle politiquement structurant du massif en ne soutenant pas formellement l'association Massif de Chambaran. Ils sont au contraire attentifs à la possibilité de faire co-exister de manière enchevêtrée des espaces de sens et de projet différents. Les stratégies des Pays, des SCOT et du programme LEADER s'entrecoupent largement, le tout rendu possible par une faible intégration des réseaux d'acteurs privés et des réseaux politiques. En ce sens, les élus ne font pas preuve d'un réel volontarisme concernant l'association Massif de Chambaran, qui s'est fixée pour objectif de structurer des acteurs

⁵³⁶ L'utilisation du pronom « on » renvoie à l'idée qu'il s'agit d'une théorie de l'action générale qui circule parmi les responsables politiques locaux.

privés (Points fermiers, CIVAM En avant la Drôme des collines, AMAP, etc). Ils ont suffisamment initié le mouvement pour que le projet LEADER apparaisse crédible aux yeux des autorités de gestion, mais ils n'ont pas cherché à le prolonger jusqu'à fédérer une véritable stratégie de développement autour de lui. Par ailleurs, la faible intégration politique se constate également entre les couches territoriales locales. Le Pays de Bièvre-Valloire ne montre qu'un intérêt extrêmement limité pour le programme LEADER alors que la Communauté de communes du Pays de Chambaran, qui en fait partie, y est fortement engagée. Le Pays Sud-Grésivaudan a tendance à forcer la main des communes sur certains aspects stratégiques. En matière de SCOT, aucun des Pays n'a eu une position unitaire. Ainsi, le système local est faiblement structuré et la géographie des coopérations évolue au gré des coalitions d'intérêts.

La co-existence des espaces de projet n'est pas pour autant libre. Elle est régulée par les responsables politiques comme cela a été montré avec l'association Massif de Chambaran. Le principe de cette régulation est extérieur au système local : il est fonction des orientations stratégiques des autorités *supra* locales. Les responsables locaux pensent que les politiques territoriales régionales et étatiques s'inscrivent durablement dans une logique de bassin-versant : les Pays sont alors prioritaires vis-à-vis de LEADER dans les arbitrages. Dit autrement, LEADER et les Pays peuvent co-exister, mais LEADER ne doit pas affaiblir les Pays. En fait, la stratégie locale consiste à produire l'organisation territoriale qui soit la plus proche de celle attendue par les autorités *supra* locales. Cela a été confirmé explicitement par les responsables locaux⁵³⁷ et l'histoire en atteste : l'évolution du périmètre entre LEADER II et LEADER+ montre la très forte adaptabilité du système local, qui a même été capable de transformer un handicap (la coopération administrative entre les deux départements) en atout stratégique (une innovation, « *une première en France* »⁵³⁸). De la même manière, la géographie des Pays et des SCOT a largement été imposée par les préfets départementaux sans que les élus locaux opposent une véritable résistance. En somme, localement, la stratégie consiste à obtenir des moyens d'abord et réguler ensuite. Par opposition, les Monts du Lyonnais vise le contraire : réguler les intérêts locaux d'abord afin de trouver les moyens adéquats.

⁵³⁷ Voir par exemple les éléments relatifs à la réunion inter-CDPRA du 6 juillet 2006 présentés dans la Partie 1.II.B.3.c

⁵³⁸ Voir les justifications du programme LEADER II dans la partie 1.II.B.3.a

Les responsables politiques des Chambaran ne cherchent donc pas à réduire l'incertitude, ils cherchent à faire avec. Concernant l'incertitude verticale, ils n'adoptent pas une logique de résistance. Au contraire, ils adoptent une stratégie « du bon élève », c'est-à-dire visant à construire les cadres attendus par les autorités *supra* locales. Pour cela, ils doivent contrôler les constructions territoriales (au sens cognitif), afin qu'aucune ne devienne exclusive des autres. Si c'était le cas, ils ne seraient plus en mesure de s'adapter à l'incertitude verticale. Cela signifie par conséquent qu'il gère l'incertitude horizontale en évitant une intégration trop forte des intérêts locaux. En ce sens, les élus gèrent la co-existence de ces derniers en ne poussant pas, voire en limitant, la construction d'objectifs et d'horizons communs. Dans cette configuration, le territoire de projet s'apparente à un dispositif d'entretien (au sens jardinier du terme) de tous les possibles : favoriser l'émergence de projets sans que ces derniers ne deviennent exclusifs les uns des autres, afin d'être en capacité de toujours pouvoir répondre aux opportunités d'action quel que soit son cadre. Cette posture possède l'avantage de rester très ouverte par rapport aux mutations territoriales : il ne s'agit pas de diriger les constructions territoriales, mais seulement de vérifier qu'elles ne réduisent pas le champ des possibles. Ainsi, paradoxalement, et en contradiction complète avec l'utopie du territoire de projet, l'incertitude ouvre le champ des possibles plus qu'elle ne le contraint.

Les territoires de projet des Monts du Lyonnais et des Chambaran représentent donc deux réponses très différentes à l'incertitude qui pèse sur l'action politique locale. Les deux formes d'incertitude décrites par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig permettent de résumer et, surtout, de qualifier ces réponses :

- l'incertitude structurée qui « se présente comme une variable à l'intérieur d'un programme déjà constitué : l'attention se porte sur des questions de mise en œuvre et l'incertitude relève pour l'essentiel de la disponibilité de l'information »⁵³⁹,
- les incertitudes non-structurées qui « caractérisent des situations où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un programme général, est absente »⁵⁴⁰.

Ainsi, les Monts du Lyonnais mettent en œuvre une stratégie de structuration de l'incertitude, c'est-à-dire qu'ils cherchent à construire un programme général, à la fois vis-à-vis des

⁵³⁹ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 49, n° 4, p. 597

⁵⁴⁰ *ibid.*

mutations territoriales et vis-à-vis des relations local / *supra* local. Par contre, les Chambaran développent une stratégie de non-structuration de l'incertitude, au sens où leur volonté consiste à maintenir très ouverts le champ des possibles en refusant de s'engager dans un programme structurant général.

c) Hypothèse sur l'interdépendance entre les formes d'incertitude et les formes des territoires de projet

Logiquement, il doit être possible de trouver des correspondances entre les formes des territoires de projet et les stratégies de gestion de l'incertitude puisqu'il s'agit de deux facettes d'un même système d'acteurs. Notre travail aboutit effectivement à des propositions en ce sens qu'il faut considérer comme des hypothèses.

La première hypothèse suggère que les quatre formes idéales-typiques de territoires de projet peuvent être rangées dans trois stratégies types de gestion de l'incertitude :

- l'espace politiquement intégré ne peut s'envisager qu'à condition d'adopter une structuration de l'incertitude verticale et horizontale : le territoire de projet incarne un projet commun aux acteurs locaux qui est soutenu par les autorités *supra* locales,
- la coalition de moyens suppose une stratégie de non-structuration de l'incertitude verticale et horizontale : les responsables locaux s'adaptent en permanence aux mutations territoriales en construisant des projets *ad hoc* en fonction des priorités *supra* locales,
- l'interterritorialité et la coalition de survie correspondent à une logique de structuration de l'incertitude verticale (stabilisation des relations local / *supra* local par l'adoption d'un périmètre donné), associée à une logique de non structuration de l'incertitude horizontale (ouverture géographique des espaces de projet tant qu'ils participent d'un programme commun pour le cas de l'interterritorialité ; non ordonnancement des intérêts locaux dans la limite géographique du territoire de projet dans la configuration des coalitions de survie)⁵⁴¹.

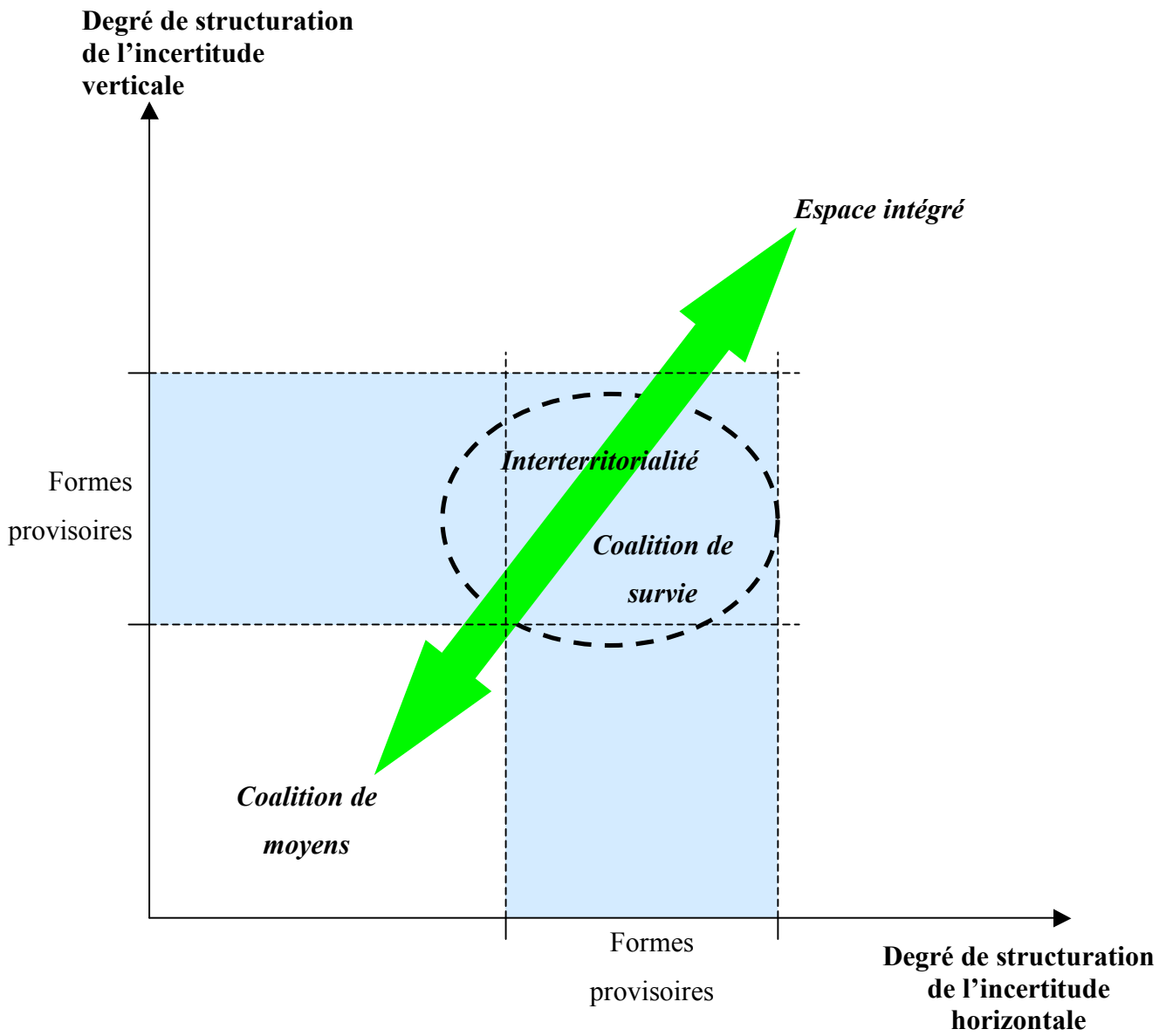
La seconde hypothèse défend l'idée que les stratégies dissociées de gestion de l'incertitude propres à l'interterritorialité et aux coalitions de survie (la dernière option présentée ci-dessus)

⁵⁴¹ Une quatrième configuration est même envisageable : structuration de l'incertitude horizontale et non structuration de l'incertitude verticale. Autrement dit, un système d'acteurs locaux ont un projet commun qui n'est jamais totalement validé par les autorités *supra* locales. Des instruments recouvrent alors partiellement l'espace de projet commun au gré des politiques territoriales. Cette configuration n'est pas étudiée directement car elles sort du cadre de l'analyse des territoires de projet *stricto sensu*.

sont instables dans le temps. Dans le premier cas (interterritorialité), la non structuration horizontale entraînera à terme la déstructuration verticale, car les espaces de projet activeront des processus de différenciation territoriale qui rouvriront le champ des possibles pour les autorités *supra* locales. C'est par exemple le cas avec la marque collective dans les Monts du Lyonnais : certains agriculteurs trouvent un intérêt à construire un cadre « Lyonnais » plus que « monts et coteaux », intérêt qui pourrait rencontrer celui du Conseil régional. Dans la seconde configuration (la coalition de survie), la structuration verticale entraînera progressivement un mouvement de structuration horizontale, car le maintien d'un cadre de projet (sans projet) oblige nécessairement à ordonner les intérêts locaux *a minima*, ce qui produit une différenciation territoriale concurrente de celles présentes initialement. L'émergence de l'association Massif de Chambaran illustre très bien ce phénomène. En somme, les formes d'incertitude verticale et horizontale sont rendues interdépendantes par la dimension politique de l'instrument « territoire de projet ». Seul le mimétisme entre les deux semble stable dans le temps.

La troisième hypothèse conclut logiquement les deux précédentes : les idéaux-types « interterritorialité » et « coalition de projet » sont des formes de territoire de projet transitoires en raison de l'interdépendance des types d'incertitude. La figure 39 illustre ce propos.

Figure 39 : Evolutivité des formes de territoires de projet



4. La décision spatiale : choisir la forme de l'incertitude

L'observation des territoires de projet LEADER fournit des éléments décisifs pour saisir ce que Daniel Behar nomme « la fin des monopoles territoriaux », c'est-à-dire le fait que « chaque instance territoriale développe une véritable "stratégie" (...), sans pour autant être en mesure d'assurer un "monopole territorial", tant fonctionnel que politique »⁵⁴². La complexification territoriale empêche effectivement d'adopter une lecture simple des dynamiques territoriales qui serait adaptée au modèle « un territoire, un projet, un contrat » fondateur de l'idéologie des territoires de projet. Cette situation engendre deux types d'incertitude pour l'action publique locale : l'une horizontale due à la co-existence, sur un étendue donnée, de multiples processus concurrents de différenciation territoriale et l'autre verticale, liée à l'ouverture des possibles territoriaux que peuvent investir les autorités *supra* locales. Ces deux types d'incertitude entrent en tension dynamique que les responsables politiques locaux doivent gérer afin de rendre possible l'action collective. Aussi, les territoires de projet sont réinvestis dans cette optique comme dispositif de gestion de l'incertitude selon deux stratégies principales :

- la structuration de l'incertitude : l'action du territoire de projet sert à canaliser les constructions territoriales afin de maintenir un nombre réduit de possibles territoriaux qui, surtout, doivent être compatibles dans un même horizon local et être capables de contraindre les choix *supra* locaux en matière d'organisation territoriale,
- la non structuration de l'incertitude : l'action du territoire de projet ne vise pas à diriger les constructions territoriales, mais à les contrôler afin de conserver un nombre élevé de possibles territoriaux qui, surtout, doivent pouvoir être mobilisés en fonction des orientations stratégiques *supra* locales, sans générer de rupture dans les équilibres locaux.

Dans cette perspective, la décision spatiale, c'est-à-dire le choix du périmètre du territoire de projet et de son contenu, consiste à choisir une forme de gestion de l'incertitude. Par leurs usages des territoires de projet, les élus actualisent ainsi les travaux de Jean-Claude Thoenig qui considérait au début des années 90 que « si les temps sont devenus incertains, les organisations territoriales ont su garder intactes des marges de connaissance et d'action sur les événements extérieurs »⁵⁴³. Le politiste voyait là la conséquence d'un monopole des élus sur

⁵⁴² BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe. Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux ? In. *L'Etat de la France 2005-2006*. Paris: Découverte, 2005.

⁵⁴³ THOENIG, Jean-Claude. De l'incertitude en gestion territoriale. *Politiques et management public*, 1995, Vol. 13, n° 3, p. 25

les débats publics et les procédures de construction des compromis entre intérêts privés. Depuis, l'émergence des territoires de projet a externalisé une partie de l'incertitude puisque la maîtrise des agendas politiques locaux (communal et cantonal, mais aussi intercommunal au sens large et non institutionnel) dépend désormais, en partie, des coopérations *supra* communales. Afin d'intégrer cette incertitude dans leur action politique, les élus locaux n'utilisent pas la construction du territoire de projet pour écrire un nouvel agenda politique préalable à la mise en œuvre d'une politique publique supracommunale. Au contraire presque, plutôt que d'inscrire un agenda dans le marbre institutionnel, les territoires de projet sont utilisés par les responsables politiques locaux pour générer de l'autonomie dans la conduite des agendas politiques *infra*. Quelle que soit la stratégie adoptée, elle vise à limiter la contrainte de l'environnement sur le système local (l'hétéronomie donc) quant à l'élaboration des agendas locaux. En ce sens, les territoires de projet ne constituent pas pour l'action des catégories d'état, mais des catégories de processus⁵⁴⁴.

C. L'espace-tampon : l'efficacité politique disjointe

Pour Jean-Marc Offner, le « remue-ménage territorial » lié à la multiplication des « territoires de l'action publique locale » a pour effet de fournir des « prétextes d'action » aux responsables politiques locaux⁵⁴⁵. Notre recherche montre finalement qu'il ne s'agit pas de simples prétextes ; les territoires de projet entrent dans un processus de gestion de l'incertitude engendrée par la complexification territoriale. Celle-ci augmente les lectures possibles du « territoire » et place les élus locaux au cœur d'une tension entre les arbitrages horizontaux et les stratégies *supra* locales à propos des constructions territoriales « pertinentes ». Les territoires de projet travaillent ce contexte en même temps qu'ils essaient d'y apporter une réponse. En particulier, ils offrent la possibilité aux élus locaux de trouver un équilibre entre les multiples espaces politiques coexistants de manière plus ou moins concurrentielle. En maîtrisant la production d'espaces, c'est-à-dire la spatialité de l'action, les élus locaux gèrent la forme du territoire de projet qui, *in fine*, agence les espaces politiques.

Ce diagnostic est assez éloigné de celui attendu : les territoires de projet gèrent la co-existence des espaces politiques alors qu'ils sont censés produire leur intégration. Dans ce contexte,

⁵⁴⁴ BEHAR, Daniel. Les nouveaux territoires de l'action publique. In D. PAGÈS , N. PELISSIER. *Territoires sous influence*. Paris: L'Harmattan, 2000. p. 83-101 ; MOQUAY, Patrick. L'intercommunalité comme objet politique local. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 162

⁵⁴⁵ OFFNER, Jean-Marc. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 1, p. 26-47

comment envisager leur efficacité ? Cette question apporte pour l'analyse un retour logique sur investissement car les territoires de projet, en tant qu'instruments de l'action publique, reposent sur le postulat que le « territoire » accroît l'efficacité des politiques publiques. Acteurs locaux et *supra* locaux ont, jusqu'à une période récente au moins, agi de concert pour faire du « territoire » le gage d'une modernisation des politiques publiques⁵⁴⁶. En fait, les résultats de notre recherche ré-ouvrent le questionnement propre au rapport entre espace, activité politique et efficacité bien plus qu'ils ne le concluent. Il est donc nécessaire de proposer des éléments de réflexion visant à sa reformulation.

D'abord, nous nous intéresserons à la partie « projet » des territoires de projet. Celle-ci suppose que l'espace incarne un plan d'action, le projet global de développement pour reprendre la terminologie consacrée en matière de développement local. Il s'agira donc d'interroger la relation territoire de projet / planification : l'espace construit est-il programmatique, c'est-à-dire traduit-il un programme d'action (1) ? Ensuite, les territoires de projet font référence au « territoire » en tant qu'aire signifiante pour une communauté politique donnée. Dans cette perspective, l'espace incarnerait l'être collectif et produirait de l'ordre politique. Il faudra alors saisir la signification collective des territoires de projet et son rôle dans la cohésion du système d'acteurs (2). Enfin, à partir des éléments précédents, une définition de l'efficacité des territoires de projet LEADER sera proposée à travers la notion « d'espace-tampon » (3). Plus généralement, cette réflexion aboutira à la conclusion que l'efficacité n'existe qu'en tant que construction territoriale et, en ce sens, ne possède pas de définition *a priori* (4).

1. Une codification territoriale incrémentale, stratégique et réflexive

Le recours à la terminologie « projet global de développement » suppose que les territoires de projet constituent des outils de planification spatiale. Thierry Guineberteau définit cette dernière comme « un mode d'intervention en aménagement, (qui) cherche à identifier le devenir possible / souhaité d'une entité géographique donnée »⁵⁴⁷. Même si le « projet » n'a pas vocation à être aussi précis et formel qu'un SCOT par exemple, il n'empêche qu'il doit

⁵⁴⁶ MERCIER, Michel. *Rapport d'information : bilan de la décentralisation*. Sénat, 2000. 620 p.

⁵⁴⁷ GUINEBERTEAU, Thierry. *Supra communalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ?* In R. LE SAOUT, F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 189

décrire *a minima* le devenir de la zone concernée, c'est-à-dire produire une « certaine objectivation » afin de passer du « local » au « territoire »⁵⁴⁸.

Cependant, nos études de cas LEADER montrent que les élus locaux investissent très prudemment cette fonction planificatrice. Dans les Monts du Lyonnais, la définition du territoire espéré, puis de la stratégie pour y parvenir, sont intervenues après l'acte de candidature. C'est notamment à l'occasion de l'évaluation du programme que les acteurs ont précisé les attentes collectives concernant l'espace des Monts du Lyonnais. Entre la décision de se porter candidat (fondée sur des intérêts croisés de maintenir une cohérence politique à l'échelle du massif) et la définition du projet, il s'est écoulé presque deux ans. Cette période a été utilisée par les responsables politiques pour combiner l'ensemble des intérêts locaux concernés avec une image du territoire souhaité. Par exemple, la Communauté de communes du Forez en Lyonnais a théorisé sa bipolarité (agglomération stéphanoise et Monts du Lyonnais) en se définissant comme un « trait d'union »⁵⁴⁹. En fait, l'enjeu à l'échelle des Monts du Lyonnais était d'éviter une remise en cause de l'idée d'un « projet de territoire », ce qui, d'ailleurs, n'a pas abouti avec la ville de Chazelles. Quoi qu'il en soit, la planification s'est faite selon un chronologie inversée : d'abord l'accord pour s'engager dans une action commune, puis la définition de son contenu. L'exemple des Chambaran est encore plus manifeste. Les élus ont mis en avant le caractère innovant du projet bi-départemental, ce qui leur permettait à la fois de justifier de l'intérêt de la candidature et de son faible contenu *a priori* puisque innovant. Après presque une décennie d'action commune, ils évitent toujours de s'enfermer dans une définition trop précise du territoire « massif », préférant orienter LEADER sur des opérations ponctuelles (comme le projet autour du Châtaignier). Dans ce cas, la planification consiste à maintenir un cadre d'action (le périmètre LEADER) puis de laisser venir les projets tout en contrôlant leur portée politique. Ainsi, les élus du LEADER Chambaran et du LEADER Monts du Lyonnais manifestent, chacun à leur manière, la volonté de concilier le maintien des équilibres politiques locaux et d'imprimer une logique de projet.

⁵⁴⁸ Philippe Estèbe et Annick Germain décrivent le processus de la manière suivante : « Avec le territoire émerge une certaine objectivation : le territoire est d'abord un espace délimité (il suppose donc un périmètre plus net que le « local »). Le territoire est ensuite un espace investi, par une institution ou par un groupe défendant une identité spécifique, parfois par les deux à la fois, alors que le local demeure dans le flou, faiblement institutionnalisé et plus susceptible d'une diversité de lectures. Le territoire est enfin un espace instrumenté, conçu pour une action (ou un ensemble d'actions) : intervention publique, mobilisation collective, par opposition au local, qui renvoie plus à une idée de vie quotidienne » ; ESTÈBE, Philippe, GERMAIN, Annick. Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social. *Lien social et Politiques*, 2004, n° 52, p. 5-10

⁵⁴⁹ Document de synthèse des ateliers collectifs en vue de l'élaboration du PADD : CC-Forez-en-Lyonnais. *PADD Compte-rendu du comité de pilotage du 16 décembre 2003*. Chazelles sur Lyon: Communauté de communes de Forez en Lyonnais, 2003. 2 p.

Ce schéma, constaté à des degrés variables dans les différents types de territoires de projet⁵⁵⁰, s'écarte des définitions orthodoxes des politiques publiques et de la planification. Selon Alain Bourdin, cette situation hybride est propre au « gouvernement des territoires ». Ce dernier diagnostique un « affaiblissement à toutes les échelles » de la méthode des politiques publiques car elle suppose « des sociétés fortement intégrées dont les acteurs sont de ce fait stables et en nombre limité »⁵⁵¹. Le dispositif des politiques publiques prévoit « un acteur public avec une administration spécialisée, face à un interlocuteur corporatif majeur pour exercer une activité portant sur un groupe cible bien défini, en utilisant des ressources clairement identifiées et relativement stables, le tout solidifié par l'organisation en grands secteurs d'activités »⁵⁵². Évidemment, ces conditions ne sont pas remplies dans le contexte de complexification territoriale où se situent les territoires LEADER. Ici, les modes de la « régulation » et du « projet » prennent le pas sur celui des politiques publiques (figure 40).

Cependant, la « gouvernance du vivre ensemble » (la régulation) et la « gouvernance du projet » s'opposent presque dans leurs exigences :

- l'objectif de la « gouvernance du vivre ensemble » est de « coproduire un ordre qui soit accepté, compréhensible et durable. Le processus en cause n'est pas la négociation d'un compromis, ce à quoi l'on associe trop volontiers la gouvernance. Il s'agit bien de faire coopérer des acteurs dont les intérêts sont et ont vocation à rester divergents, n'ont ni les mêmes logiques, ni les mêmes systèmes de connaissance, pour établir et reconnaître un ensemble de prescriptions supérieur à cette diversité et qui fait sens pour tous, même si ce sens n'est pas exactement semblable »⁵⁵³. La coalition en jeu se veut représentative et nécessite une stabilité minimale,
- pour la « gouvernance de projet », il ne s'agit pas de « se contenter, comme dans le cas précédent, de faire coopérer des acteurs n'ayant pas vocation à avoir des intérêts et des objectifs communs. Au contraire, une coalition de projet ne peut exister sans objectifs

⁵⁵⁰ MAUPÉOU (De), Georges , *et al. Mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des parcs naturels régionaux*. Conseil-général-des-ponts-et-chaussées, Inspection-générale-de-l'environnement, Conseil-général-du-génie-rural-des-eaux-et-des-forêts, 2005. 46 p. ; CLUGIAT, René, *et al. Evaluation des démarches contractuelles de Pays*. Paris: DIACT, 2006. 111 p. ; CHORA Conseil, Evaluation finale LEADER +, 10 janvier 2006. <http://www.una-leader.org/>

⁵⁵¹ BOURDIN, Alain. Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 91-107

⁵⁵² *ibid.*

⁵⁵³ *ibid.*

communs et sans une convergence minimale des intérêts »⁵⁵⁴. La coalition en jeu ici n'est pas représentative, elle est tournée vers la dynamique et cherche la flexibilité du social, des territoires et des institutions.

Figure 40 : Les relations entre les modes de gouvernance et les catégories d'action selon Alain Bourdin⁵⁵⁵

	Changement	Risque	Ordre	Service
Politiques publiques	X	X	x	X
Projet	X	X	x	X
Régulation			X	
Gestion publique		X	x	X

X : catégorie principale x : catégorie possible

In fine, « cette opposition et l'art de la gérer constituent », selon Alain Bourdin, « un enjeu fort »⁵⁵⁶ pour les acteurs politiques locaux. Elle donne toute sa noblesse à l'activité de codification territoriale que nous avons mise en évidence dans le chapitre 1 concernant l'agencement des spatialités politiques. Celle-ci ne doit pas être considérée comme une simple rhétorique. En ce sens, elle permet d'approfondir les travaux d'Alain Faure : « pour lutter contre l'impression de désordre et de manque de repères que cette nouvelle situation entraîne (le polycentrisme issu de la décentralisation), les acteurs du système local masquent les particularismes en s'appliquant à réenchanter le monde autour de valeurs acceptées par tous. Plutôt que de s'affronter sur la façon dont chaque gouvernement local encadre la codification des référentiels de l'intervention publique, les élus locaux adoptent publiquement une rhétorique de l'action politique suffisamment elliptique pour leur permettre de cohabiter à la fois entre eux, avec les groupes de pression qui les sollicitent, et dans leurs relations avec

⁵⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵⁵ *ibid.*

⁵⁵⁶ *ibid.*

l'Etat déconcentré »⁵⁵⁷. Il s'agit plutôt, pour les élus, de trouver les voies d'une conduite de l'action politique locale où le territoire n'est plus donné.

L'étude réalisée par Gilles Pinson sur les territoires de projets urbains va également dans le sens d'une redéfinition de la planification spatiale. Le politiste décrit une forme « d'incrémentalisme assumé » par les élus, qui met en scène des allers-retours entre des « horizons d'attente » constitutifs du méta-projet (projet global de développement) et les « espaces d'expériences » correspondant aux opérations ponctuelles ; l'enjeu est dans ce sens que le projet ne verse pas totalement ni dans l'un, ni dans l'autre de ces pôles. En quelque sorte, les décideurs ne renoncent pas à décider mais ils tentent « de découvrir et de contrôler le sens de l'avenir en créant les conditions organisationnelles, cognitives et politiques nécessaires à l'adaptation des systèmes urbains à un avenir forcément incommensurable »⁵⁵⁸. Gilles Pinson interprète cette attitude comme une réponse aux évolutions de fond de l'action publique (ingouvernabilité, incertitude et interdépendances) : les projets urbains abritent des processus qui « ont explicitement pour ambition de générer la création de systèmes d'acteurs urbains pérennes que de déboucher sur des opérations concrètes »⁵⁵⁹. Autrement dit, les politiques publiques ne visent plus uniquement la mise en œuvre d'objectifs politiques car une partie de l'activité cognitive est consacrée à l'élaboration de « consensus opératoires » dans le temps⁵⁶⁰. Cette analyse rejoint également celle de Thierry Guineberteau sur les instruments de planification spatiale⁵⁶¹, ou encore celle de Jérôme Dubois sur les projets de renouvellement urbain⁵⁶². En somme, dans les projets urbains, comme dans LEADER, les territoires de projet inversent la relation connaissance-action : les résultats de l'action deviennent les objectifs. Dans cette perspective, on reconnaîtra avec Rémi Dormois que « la planification (...) n'est

⁵⁵⁷ FAURE, Alain. Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique. In. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 77

⁵⁵⁸ PINSON, Gilles. Le projet urbain comme instrument d'action publique. In P. LASCOSMES , P. LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques., 2004. p. 208

⁵⁵⁹ *ibid.* p. 208

⁵⁶⁰ PINSON, Gilles. Le chantier de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action. *Lien social et politiques - RIAC*, 2003, n° 50, p. 44

⁵⁶¹ GUINEBERTEAU, Thierry. *Op. cit.* 2004. p. 197

⁵⁶² Il à propos du projet Euroméditerranée à Marseille que « le propre de cette opération, du fait de ses ambitions multiples, est d'offrir des lectures différentes selon les publics et les attentes spécifiques de chacun. (...) Il convient donc de faire un aller-retour incessant entre les échelles du projet et les outils de droit mobilisés pour l'occasion » ; DUBOIS, Jérôme. L'espace normé ne fait l'espace du projet. L'opération d'intérêt national Euroméditerranée à Marseille. In A. BOURDIN, *et al.* *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*. Paris: 2006. p. 62

donc plus seulement une technique d'urbanisme prévisionnel mais aussi (...) une technique de gouvernement »⁵⁶³.

De plus, nos études de cas LEADER permettent de souligner un aspect important de l'exercice de codification du territoire souhaité : il ne s'agit pas seulement d'un échange inter-acteurs locaux, dont l'objectif serait pour la société locale d'élaborer un reflet d'elle-même. L'analyse n'a eu de cesse de mettre à jour l'attention que portent les élus locaux à la compatibilité de leur construction territoriale avec les attentes et les projets *supra* locaux. Ainsi, la codification des territoires de projet est le fruit d'un triple système de contrainte : composer avec l'histoire locale, trouver un équilibre entre les intérêts locaux et assurer la compatibilité avec les stratégies *supra* locales. Les Chambaran sont très habiles en la matière : le maintien d'une faible intégration politique leur permet d'être réactifs aux diverses opportunités. Les Monts du Lyonnais, malgré leur stratégie de résistance, sont attentifs à ne jamais rompre avec les logiques de recomposition territoriale *supra* locales en valorisant, par exemple, le label européen du programme LEADER dans les négociations relatives au SCOT. La codification territoriale procède donc d'une démarche réflexive et stratégique vis-à-vis des attributs de la société locale.

Cette analyse est corroborée par celle, plus théorique, de Bernard Debarbieux portant sur les rapports complexes entre identités collectives et espaces collectifs. Selon lui, l'augmentation de la réflexivité des individus vis-à-vis de leurs déterminants sociaux tend à renforcer la construction des identités collectives par l'action et la prise de position. Autrement dit, la médiation « politique » de la relation entre l'identité individuelle et collective s'affirme par rapport à une médiation de « conscientisation » de soi dans son rapport à l'environnement immédiat⁵⁶⁴. Le géographe conclut : tantôt identités de résistance, tantôt identités de projet, « elles fédèrent des sujets politiques soucieux de défendre une cause au nom d'une des dimensions de leur identité personnelle. Et elles jouent de "l'espace des flux" qui régit le monde mondialisé comme d'un ensemble de ressources pour l'action collective. Reste alors à déterminer le rapport de ces différents types d'engagements avec l'espace et leur capacité à en influencer la configuration »⁵⁶⁵. En ce sens, l'identité ne constitue donc plus la « figure de

⁵⁶³ DORMOIS, Rémi. Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée. In R. LE SAOUT, F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 157

⁵⁶⁴ DEBARBIEUX, Bernard. Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 350

⁵⁶⁵ *ibid.* p. 350

Janus »⁵⁶⁶ dont découlerait le territoire et, *a fortiori*, les territoires de projet. Au contraire, elle procède d'une « justification »⁵⁶⁷ du territoire construit.

Au final, la planification spatiale ne prend pas une forme classique dans le cadre des territoires de projet LEADER. La construction du territoire souhaité se fait de manière incrémentale, c'est-à-dire au fil des interactions entre des horizons d'attentes et le potentiel local d'actions. Dans ce processus se joue la codification du territoire de projet qui cherche à agencer les intérêts locaux entre eux, dont le résultat doit rester compatible avec les stratégies *supra* locales. Ainsi, la codification du territoire se fait de manière stratégique et réflexive filtrant l'épaisseur territoriale afin de ne conserver que la partie politiquement utile. Autrement dit, le territoire de projet borne le champ des possibles et dirige chemin faisant, et même *a posteriori*, ce qui se passe entre les bornes ; mais rarement *a priori*. Le « territoire » dont il est finalement question dans les territoires de projet ne constitue pas le reflet de la société locale, mais plutôt un « espace négocié »⁵⁶⁸ entre les différents intérêts en présence. En ce sens, il diffère du « modèle territorial » défini par Michel Lussault, dont la vocation est de dire ce que doit être la société locale⁵⁶⁹.

2. Les territoires de projet sont-ils encore des « territoires » ?

Si le « territoire » LEADER fait l'objet d'une codification *ad hoc* pour permettre la collaboration, voire même la simple cohabitation, de plusieurs acteurs, est-il encore un territoire au sens académique ? La construction stratégique et réflexive des territoires de projet impute, au moins partiellement, les attributs universels et ontologiques du territoire tel que l'a livré l'histoire française. Le territoire dont il est question dans LEADER a-t-il encore à voir avec le rapport à l'espace des sociétés, structurant presque viscéralement la vie politique ?

Cette question sera abordée en trois étapes. D'abord, un bref historique de la notion de territoire sera exposé (a) afin, ensuite, de situer les fonctions politiques des territoires de projet (b). Enfin, la lecture des territoires de projet LEADER comme des espaces de confiance sera argumentée (c).

⁵⁶⁶ ELISSALDE, Bernard. Une géographie des territoires. *L'information géographique*, 2002, n° 3, p. 199

⁵⁶⁷ GUERMOND, Yves. L'identité territoriale : l'ambiguïté d'un concept géographique. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 291-297

⁵⁶⁸ Expression empruntée à BUSSI, Michel. Pour une géographie de la démocratie : "la géographie, ça sert maintenant à faire la paix ?" *L'espace politique*, 2007, Vol. 1, n° 1, p. 17-36, www.espacepolitique.org

⁵⁶⁹ LUSSAULT, Michel. Territorial. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 917-919

a) Brève histoire du territoire politique

Le territoire constitue une forme singulière d'association « du lieu et du lien (social) »⁵⁷⁰ dont la société française a hérité tel un idéal spatial de l'organisation politique : les communautés politiques s'inscrivent dans des territoires politiques administrativement délimités dont l'élection au suffrage universel permet de désigner les représentants dépositaires de la puissance publique. Pour reprendre les termes de Jacques Caillosse, le territoire s'est progressivement imposé en France comme une matrice fondamentale de la juridicité sur le rapport initial de consubstantialité entre les administrations et l'autorité politique⁵⁷¹. L'histoire de cette invention territoriale qui permet de transformer l'espace en territoire comme catégorie « universelle » du politique remonte à la crise de la féodalité⁵⁷².

En effet, assimiler la communauté politique au territoire fut une autre grande invention de la modernité politique, où la figure de l'Etat-nation a pris ses lettres de noblesses (ou plus exactement a perdu ses nobles !). La généalogie de ce mariage remonte aux traités de Westphalie qui mirent fin à la Guerre de Trente ans. Ceux-ci entérinèrent le principe de territorialité, c'est-à-dire l'idée que la guerre est le seul moyen permettant de porter atteinte à la souveraineté territoriale de l'autre. Du point de vue intérieur, ce principe a institué l'échange, théorisé par Hobbes, de l'allégeance des individus au pouvoir central contre la sécurité. Les questions de droits ou d'intérêts ne purent plus alors s'exprimer en dehors de leur dimension territoriale. Le territoire suppose l'exclusivité de l'autorité et une allégeance universellement admissible⁵⁷³. « Revanche du politique sur les déterminants identitaires, le territoire n'a eu de cesse de combattre ou, au moins, d'occulter les identités particularisantes »⁵⁷⁴ et fonde le « lien d'allégeance citoyenne unissant un individu, émancipé de son groupe communautaire, à un centre étatique unique, détenteur du monopole de l'action publique »⁵⁷⁵.

L'assimilation du territoire à la communauté politique n'a donc rien de naturel ni d'universel. Il s'agit d'une « invention » répondant à des besoins sociaux précis⁵⁷⁶. Dans un premier temps, ce fut l'État dynastique qui cherchait une manière de survivre à la crise de la féodalité.

⁵⁷⁰ GENESTIER, Philippe. L'expression "lien social" : un syntagme omniprésent, révélateur d'une évolution paradigmatique. *Espaces et sociétés*, 2006, n° 126, p. 19-34

⁵⁷¹ CAILLOSSE, Jacques. *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*. Paris: LGDJ, 2000. 303 p.

⁵⁷² ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1980. 184 p.

⁵⁷³ BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. p. 47

⁵⁷⁴ *ibid.* p. 47

⁵⁷⁵ *ibid.* p. 51

⁵⁷⁶ ALLIÈS, Paul, *op. cit.* 1980

Le système féodal était déstabilisé par la montée du capitalisme et le pouvoir croissant des villes et de la bourgeoisie. Il entreprit l'édification d'une frontière et d'un centre. Dans un second temps, l'espace entre les frontières se transforma en « territoire » par l'action des administrations locales qui devenaient de plus en plus dépendantes de l'Etat. L'administration « donne une épaisseur organisationnelle (à l'espace), elle homogénéise alors que l'Etat (...) ne pouvait que l'unifier »⁵⁷⁷. Paul Alliès insiste particulièrement sur le rôle d'articulation de l'administration entre les logiques verticales et horizontales de pouvoir. Il considère que le champ de force créé est « constitutif de territoire sujet de l'Etat »⁵⁷⁸, par l'homogénéisation de l'espace national que le politique ne peut produire du fait même de sa nature capitaliste, qui implique un développement inégal dans l'espace. L'administration produit de l'unité au service de l'Etat là où elle n'existe pas socialement et économiquement.

La révolution vint parachever le miracle territorial au profit de la classe bourgeoise (le tiers-État) : « l'oeuvre originale de la Révolution est d'instituer un rapport exclusif et direct entre pouvoir et territoire (...) en incluant la polyvalence des fonctions administratives et des relations de pouvoir dans une division unidimensionnelle parce que fraction du territoire. Le résultat allait bien au-delà de l'opération quasi-géométrique de division fonctionnelle. Il faisait qu'une circonscription territoriale unique servait de base à la fois à l'administration générale, judiciaire, financière, militaire et scolaire et à la fois à la représentation législative. C'est bien ce que demandait Thouret quand il réclamait que soit défini un ordre fixe et simple entre "gouvernement représentatif" et administration. (...) Cette conception fut inscrite dans la Constitution de 1791 (titre III, Chapitre I, section 1) »⁵⁷⁹.

Les institutions démocratiques finirent de cimenter l'assimilation entre le politique et le territoire. Jacques Lévy mit à jour un certain nombre de mécanismes par lequel l'espace participe à la production du pouvoir et comment le pouvoir s'incarne à travers l'espace. Le géographe renverse les perspectives habituelles en ne cherchant pas la « projection au sol » des phénomènes politiques, mais en essayant de mesurer la capacité de la société « à faire lieu »⁵⁸⁰. Son hypothèse est justement que « l'espace légitime », c'est-à-dire médiateur du politique, est caractérisé par une distance nulle au sens où il ferait société. Jacques Lévy décrit

⁵⁷⁷ *ibid.* p. 102

⁵⁷⁸ *ibid.* p. 151-152.

⁵⁷⁹ *ibid.* p. 179

⁵⁸⁰ LÉVY, Jacques. *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994. p. 81 ; voir aussi GUILLOREL, Hervé. Représentation politique du territoire et de l'urbain : de la théorie à la pratique. *Espace, populations, sociétés*, 2003, Vol. 3, p. 415-425

comment les institutions, et notamment la constitution, participent au processus. Enfin, aujourd'hui, l'identité territoriale est devenue une composante très importante de la mobilisation citoyenne dans les dispositifs de démocratie participative⁵⁸¹.

Quelques enseignements peuvent être tirés de ce détour historique. D'abord, le territoire politique est une invention (qui s'inscrit en particulier en Europe occidentale⁵⁸²) et, en ce sens, la forme spatiale des communautés politiques n'est pas immuable, condamnée à s'incarner dans une aire délimitée par une frontière nette où le pouvoir est distribué selon une logique d'exclusivité territoriale centre-périphérie. Le modèle hérité de territoire politique ne représente qu'une forme, parmi d'autres, de déploiement spatial du politique. Ensuite, en tant qu'instrument de modernité politique adapté à son action rationnelle-légale⁵⁸³, le territoire politique n'a pas vocation à constituer le reflet géographique d'une communauté humaine. Il établit au contraire une représentation distanciée de la communauté. Que ce soit au niveau national ou à l'échelle des collectivités territoriales, il requiert « de l'abstraction » comme l'écrit Laure Ortiz : « les collectivités territoriales sont des concepts qui obéissent précisément à "une stratégie de décrochage" par rapport à la réalité sociologique et économique de l'espace. (...) Ainsi, les fictions juridiques, (...) permettent de ramener la pluralité à l'unité, c'est-à-dire de dissoudre la pluralité des groupes sociaux qui composent les collectivités et la rivalité des intérêts qui les séparent dans la fiction d'une unité "déjà là"... (...) De la même façon, le territoire n'est spécifié, en Droit, que par ce qui unifie ; et ce qui l'unifie, c'est le pouvoir de commandement qui s'y exerce »⁵⁸⁴.

b) Les territoires de projet entre territoires sociaux et territoires politiques : l'actualité des questions relatives au déploiement spatial du politique

Mettre en relief l'invention du territoire politique permet de soulever certains angles morts de l'analyse d'une autre invention : les territoires de projet. À mi-chemin entre le territoire politique et le territoire social (cf. Partie I.A.2), les territoires de projet n'aboutissent pas naturellement à une synthèse. Ils sont fondés sur deux principes structurants largement antagonistes : la distanciation du réel pour le premier et l'autoréférencement pour le second. En parcourant les divergences et les éventuelles convergences entre ces deux formes de

⁵⁸¹ BUSSI, Michel. L'identité territoriale est-elle indispensable à la démocratie ? *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 334-339

⁵⁸² BADIE, Bertrand. *Op. cit.*, 1995, p. 12

⁵⁸³ BIAREZ, Sylvie. *Territoires et espaces politiques*. Grenoble: PUG, 2000. p. 41-42

⁵⁸⁴ ORTIZ, Laure. Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel. In J.-C. Némery. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 186

territoire, nous chercherons à mettre en évidence les chantiers théoriques soulevés par les territoires de projet concernant le déploiement spatial du politique.

D'abord, territoire juridique et territoire social divergent dans leur comportement géographique. Guy Di Méo constate que le premier se clôt tandis que le second s'ouvre⁵⁸⁵. Le territoire social est en construction permanente, un processus jamais abouti. Ni maîtrisé, ni gouverné, il ne possède pas de limites physiques immuables qui, par ailleurs, sont floues. Le territoire juridique s'oppose évidemment par la stabilité de ses limites qui établissent des frontières franches⁵⁸⁶. Cependant, en tant que construction politique, il partage le caractère processuel du territoire social car sa légitimité n'est jamais assurée définitivement. Tous les deux doivent donc « entretenir » l'espace construit, l'un par la légitimation de ce qui est déjà là, l'autre par la construction de ce qui reste un idéal.

Ensuite, les processus de construction / légitimation adoptent des postures différentes vis-à-vis de la concurrence territoriale. Le territoire politique est fondé sur l'exclusivité et, en ce sens, son efficacité tient à sa capacité à investir de manière exhaustive l'étendue qui est la sienne. Il aura donc tendance à exclure les territoires concurrents. Les territoires sociaux ne relèvent pas de la même logique. Ils peuvent co-exister avec d'autres territoires, voire même s'hybrider au fil du temps. Cependant, la co-existence connaîtra ses limites si elle prend la forme d'une menace. Territoires sociaux et territoires politiques convergent donc sur une attitude méfiante vis-à-vis d'autres territoires empiétant sur leur étendue, mais ils divergent sur le degré de concurrence acceptable.

Enfin, le rapport au collectif qui les constitue se distingue clairement. Le territoire politique vise à donner à la société un cadre pour se gouverner. En ce sens, il vise à incarner / produire une extériorisation de la société afin qu'elle puisse se « regarder » et « s'appliquer » une action si nécessaire. Les liens qui unissent les membres du territoire politique sont fondés sur la solidarité, qu'elle soit voulue ou subie (l'injonction légitime), qui donne corps à l'idée de destin commun. Le territoire social apparaît au contraire comme un mécanisme d'intériorisation du collectif. Les liens sociaux se traduisent par la production d'un espace commun, mais celui-ci n'a pas vocation à produire une image homogène du collectif

⁵⁸⁵ DI MÉO, Guy. *Géographie sociale et territoires. Pour mieux cerner les enjeux territoriaux contemporains : de la ville et du pays rural au monde, des Etats-nations aux identités éthiques et régionales*. Paris: Nathan, 2001. p. 39

⁵⁸⁶ La logique d'opposition ne vaut toutefois que pour des périodes d'observation courtes. Le temps long révèle l'instabilité des deux types de territoire et invite à parler de temporalités différentes.

hétérogène qui le compose. Il maintient un lien faible, presque indicible, entre les individus, duquel il puise sans doute sa force et sa longévité, au sens où cela lui procure une capacité d'absorption des ruptures et des changements dans sa composition. Les membres sont liés par une identité commune qui n'implique pas nécessairement des rapports de solidarité.

Les éléments de comparaison entre territoire politique et territoire social sont synthétisés dans la figure 41 :

Figure 41 : Comparaison des attributs des territoires sociaux et politiques

	Territoire politique	Territoire social
Forme spatiale	Aire stable aux limites franches	Aire évolutive aux limites floues
Processus génératif	Légitimation	Construction
Rapport à l'altérité	Exclusivité territoriale	Cohabitation possible mais limitée
Rapport au collectif	Extériorisation	Intériorisation
Nature des liens sociaux	Solidarité	Identitaire

La figure 41 permet de situer les territoires de projet :

- forme spatiale : ils forment une aire aux limites franches plus ou moins stables dans le temps ; le périmètre de LEADER Monts du Lyonnais a vocation à perdurer (toutes les procédures de développement territorial s'y inscrivent), tandis que le périmètre de LEADER Chambaran est évolutif et sans doute éphémère (au-delà de la durée du programme),
- processus génératif : dans le cas des Monts du Lyonnais, les acteurs cherchent à légitimer l'espace en quelque sorte « déjà-là », en lui donnant une épaisseur historique (guide d'interprétation) et une pertinence politique (maîtrise de la périurbanisation) ; l'exemple des Chambaran relève plutôt d'une construction d'un espace qui « potentiellement » est intéressant pour le développement local,

- rapport à l'altérité : les Monts du Lyonnais n'admettent pas de territoires autres que ceux qui le constituent, tandis que l'espace des Chambaran a été élaboré à partir d'une cohabitation entre plusieurs territoires,
- rapport au collectif : les Monts du Lyonnais présentent un processus d'extériorisation de la société locale, tandis que l'idée même de l'existence d'une société locale est abordée avec beaucoup de prudence dans le cas des Chambaran,
- nature des liens sociaux : la dimension identitaire des liens entre les membres des Monts du Lyonnais est incontournable et va jusqu'à une certaine forme de solidarité (notamment dans la construction d'image territoriale commune) ; en revanche, les liens d'identité et de solidarités ne se trouvent qu'à l'état embryonnaire dans les Chambaran.

Cette lecture des territoires de projet LEADER indique qu'il est difficile de les classer définitivement. Ils se trouvent dans l'entre-deux, ni totalement territoire politique, ni totalement territoire social. Ils empruntent des attributs à chacun des types de territoires. En ce sens, la qualification générique des territoires de projet n'est pas évidente. Ils posent alors la question de l'émergence d'un nouveau rapport socio-politique à l'espace ? Michel Bussi affirme que « la médiation territoriale reste indispensable à tout contrat social »⁵⁸⁷. Admettons, mais le type de médiation reste à définir.

c) Les territoires de projet comme espaces de confiance

Ni véritable espace identitaire, ni véritable espace de solidarité politique, la cohésion des territoires de projet repose sur une autre forme de liens sociaux. Alors, qu'est-ce qui fait le « nous » des territoires de projet LEADER ? Selon Dominique Joye, chercher le « nous », c'est « mettre à jour les mécanismes qui empêchent qu'un changement extérieur ne se reporte immédiatement à l'intérieur du système, bref l'importance des institutions qui maintiennent une cohérence et permettent des régulations (partiellement) spécifiques aux sociétés considérées »⁵⁸⁸. Ces mécanismes semblent être ceux de la confiance. Cette hypothèse fait en effet l'objet d'un nombre croissant de travaux scientifiques depuis quelques années. Au départ, elle a été mobilisée par certains économistes territoriaux dans le cadre de travaux sur

⁵⁸⁷ BUSSI, Michel. Pour une géographie de la démocratie : "la géographie, ça sert maintenant à faire la paix ?" *L'espace politique*, 2007, Vol. 1, n° 1, p. 34, www.espacepolitique.org

⁵⁸⁸ JOYE, Dominique. Actualité du concept de société dans le contexte urbain. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 201-216

la notion de proximité⁵⁸⁹ puis, plus récemment, comme ressource importante des « règles du jeu urbain »⁵⁹⁰. Elle est particulièrement stimulante ici car elle apparaît comme une « stratégie d'adaptation à l'incertitude (qui) consiste à organiser des états intermédiaires entre maîtrise et non maîtrise »⁵⁹¹. La confiance n'est pas synonyme de certitude, notamment quant aux effets de l'action collective. Elle se définit plutôt comme un « rapport réflexif à la norme », en tant que construction sociale située⁵⁹². En ce sens, faire l'hypothèse que les territoires de projet LEADER constituent des espaces de confiance ne signifie pas que les responsables politiques croient dans la prédictibilité du contexte (si on fait telle action sur ce territoire, on obtiendra tel changement), mais qu'ils se donnent l'assurance collective que leur partenaire ne feront rien allant à l'encontre du collectif. Ainsi, la confiance produit de l'ordre politique, mais pas au sens classique : il ne s'agit d'une unité d'action et d'attentes, mais d'une assurance de non incompatibilité entre les actions de chacun.

Jérôme Dubois montre, dans le cadre du projet Euroméditerranée à Marseille, que l'action collective repose essentiellement sur la confiance réciproque entre les acteurs locaux, construite au fil des relations d'interconnaissance. Dans ce cas, l'espace de projet (ou plutôt sa reconnaissance juridique) n'est pas à l'origine de l'ordre collectif. Il offre un cadre d'action progressivement investi par les acteurs sociaux qui, selon une démarche prudente, acceptent de s'engager dans l'action. Jérôme Dubois précise que « la question "peut-on avoir confiance dans la réhabilitation de la rue ?" se mue progressivement, face au contexte commun d'incertitude, en "puis-je avoir confiance dans l'engagement de mes partenaires ?" afin d'affronter ce futur incertain »⁵⁹³. Patrice Melé arrive à des conclusions proches, suite à une étude portant sur les dispositifs de gestion du bruit en ville. Il montre que le dispositif devient efficace au fur et à mesure qu'une « structure de confiance locale » s'établit par l'intermédiaire de certains habitants qui jouent le rôle « d'opérateurs de confiance »⁵⁹⁴.

⁵⁸⁹ PECQUEUR, Bernard, ZIMMERMANN, Jean-Benoît. Introduction. Les fondements d'une économie de proximités. In B. PECQUEUR, J.-B. ZIMMERMANN. *Economie de proximités*. Paris: Hermes-Lavoisier, 2004. p. 8-34 ; PECQUEUR, Bernard. Le tournant territorial de l'économie global. *Espaces et sociétés*, 2006, n° 124-125, p. 17-32

⁵⁹⁰ BOURDIN, Alain, *et al.* *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*. Paris: Descartes et compagnies, 2006. 320 p.

⁵⁹¹ BOURDIN, Alain, *et al.* L'élaboration des règles du jeu urbain. In A. BOURDIN, *et al.* *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie, 2006. p. 34

⁵⁹² *ibid.* p. 32-33

⁵⁹³ DUBOIS, Jérôme. L'espace normé ne fait l'espace du projet. L'opération d'intérêt national Euroméditerranée à Marseille. In A. BOURDIN, *et al.* *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*. Paris: 2006. p. 88

⁵⁹⁴ MELÉ, Patrice. Lutter contre les bruits de la ville : mobilisation du droit et production d'ordres locaux. In A. BOURDIN, *et al.* *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie, 2006. p. 207-242

La construction de l'espace des Monts du Lyonnais relève d'un mécanisme similaire. Si l'identité territoriale et l'habitude d'échanger entre les trois cantons ont facilité l'émergence du SIMOLY, sa montée en puissance récente comme espace politique structurant tient à la confiance mutuelle entre les élus concernant le maintien d'une ruralité active, autrement dit, une limitation de la périurbanisation. En somme, c'est la coordination des agendas politiques, notamment intercommunaux, qui est en jeu, plus que la planification d'une action commune. Cela explique également la crainte éprouvée par les élus face à l'idée de devoir coopérer avec les agglomérations, en particulier dans le cadre des SCOT : la compatibilité des agendas politiques ne seraient plus assurée car la structure de confiance serait brisée. La quête de la confiance comme mode de régulation de l'action collective explique d'ailleurs le paradoxe de cette situation. Les élus refusent d'entrer dans un SCOT à l'échelle de la métropole dont la portée géographique permettrait pourtant d'accroître la prédictibilité du contexte (une planification à cette échelle présente la possibilité d'intervenir sur la globalité des dynamiques territoriales contrairement à un SCOT Monts du Lyonnais qui continuerait d'être dépassé par les influences métropolitaines) préférant s'assurer d'une bonne coordination des partenaires locaux. Ils cherchent donc moins à réduire l'incertitude horizontale, en construisant un espace leur permettant de maîtriser les dynamiques de périurbanisation, qu'à se situer dans un espace de perception commune de ces dynamiques. On retrouve là l'idée défendue plus haut : l'enjeu pour les élus est de passer d'une incertitude non-structurée à une incertitude structurée puisque, paradoxalement, réduire l'incertitude paraît à leur yeux bien incertain (faute de confiance).

L'exemple des Chambaran éclaire également le rôle de la confiance. À l'origine, cet espace est né d'une coalition d'acteurs aux intérêts et aux « territoires » différents. Durant LEADER II, la bidépartementalité et la nouveauté de la coopération assuraient la non-concurrence. Puis, au fil des actions et des projets, les liens à l'échelle du massif se sont resserrés, et l'espace des Chambaran s'est épaissi au point de voir apparaître certaines formes de concurrence vis-à-vis de la coalition de départ. La réaction des élus est intéressante car leur accord tacite sur l'attitude prudente à adopter vis-à-vis des constructions territoriales propres au massif montre la confiance réciproque qu'ils ont acquis au fil du programme. En effet, ils connaissent la compatibilité de leur ligne politique respective et savent que chacun d'eux est attentif à ne pas la mettre excessivement sous tension. Ainsi, dans le cas de l'association Massif de Chambaran, en l'absence d'accord clair à son égard, aucun des Pays ne l'a formellement soutenue lors de la réunion de concertation avec le Conseil régional, alors que deux des trois

Pays ne sont pas foncièrement hostiles au projet. Là encore, la compatibilité des agendas politiques prime sur la prédictibilité du contexte (l'association Massif de Chambaran fournirait aux élus un outil de pilotage des acteurs économiques et associatifs du massif).

Nos études de cas montrent donc que les territoires de projet LEADER existent progressivement comme des espaces politiques au fur et à mesure de l'émergence d'une structure de confiance localisée. Celle-ci implique une attitude réflexive vis-à-vis des normes *a priori* portées par les territoires de projet : dans les Chambaran, le polycentrisme est préféré au centralisme supposé par l'intégration politique attendue; dans les Monts du Lyonnais l'enjeu de la compatibilité des agendas politiques prend le pas sur celui de l'efficacité du dispositif. Ces espaces politiques constituent toujours des territoires politiques par leur forme spatiale, mais ils instituent une forme de gouvernement inédite : ils n'ont pas vocation à incarner une action commune (agendas identiques), ils constituent plus modestement des espaces de compatibilité des agendas politiques. Cette conclusion apporte un éclairage intéressant sur les travaux de Frédéric Tesson. Ce dernier fait l'hypothèse d'une « extraordinaire prégnance du modèle territorial » sur la base du constat des collusions entre EPCI-cantons et Pays-départements⁵⁹⁵. Nos travaux, sans remettre directement en question cette hypothèse, invitent à une appréciation plus nuancée de la situation en dissociant les formes spatiales des organisations et leurs fonctions politiques. En ce sens, il se pourrait que le « modèle territorial » conserve son apparence pour finalement mieux se transformer.

3. L'espace-tampon : une nouvelle espèce de territoire politique ?

Nous avons conclu la première partie de cette thèse en se demandant ce qui avait été « produit »⁵⁹⁶ avec les territoires de projet. Reprenons ici l'ensemble des réponses intermédiaires afin de proposer une conclusion finale.

D'abord, l'action publique locale se trouve à l'intersection de deux contraintes structurelles.

D'une part, la montée en puissance de l'intercommunalité est, comme le rappelle Alain Faure, « telle qu'il est devenu aujourd'hui impensable pour une commune de rester à l'écart de toute

⁵⁹⁵ TESSON, Frédéric. Les ressources du département et du canton dans la "petite fabrique des territoires". *Annales de géographie*, 2006, n° 648, p. 197-216

⁵⁹⁶ cf. Partie 1.III

intercommunalité intégrée »⁵⁹⁷. Cette quasi injonction au changement d'échelle s'exprime à tous les niveaux intercommunaux. Les responsables politiques des Monts du Lyonnais et des Chambaran s'inscrivent effectivement dans cette logique de nécessité quant à la mise en place de territoires de projet.

D'autre part, la complexification des dynamiques territoriales accroît l'incertitude territoriale, c'est-à-dire la diversification des lectures de l'espace. Dans ce contexte, la définition du territoire pertinent devient un exercice politique alors qu'il est en général envisagé comme un exercice technique. Une régulation des constructions territoriales se déroule alors entre les acteurs locaux, et entre les acteurs locaux et les autorités *supra* locales (les bailleurs de fonds).

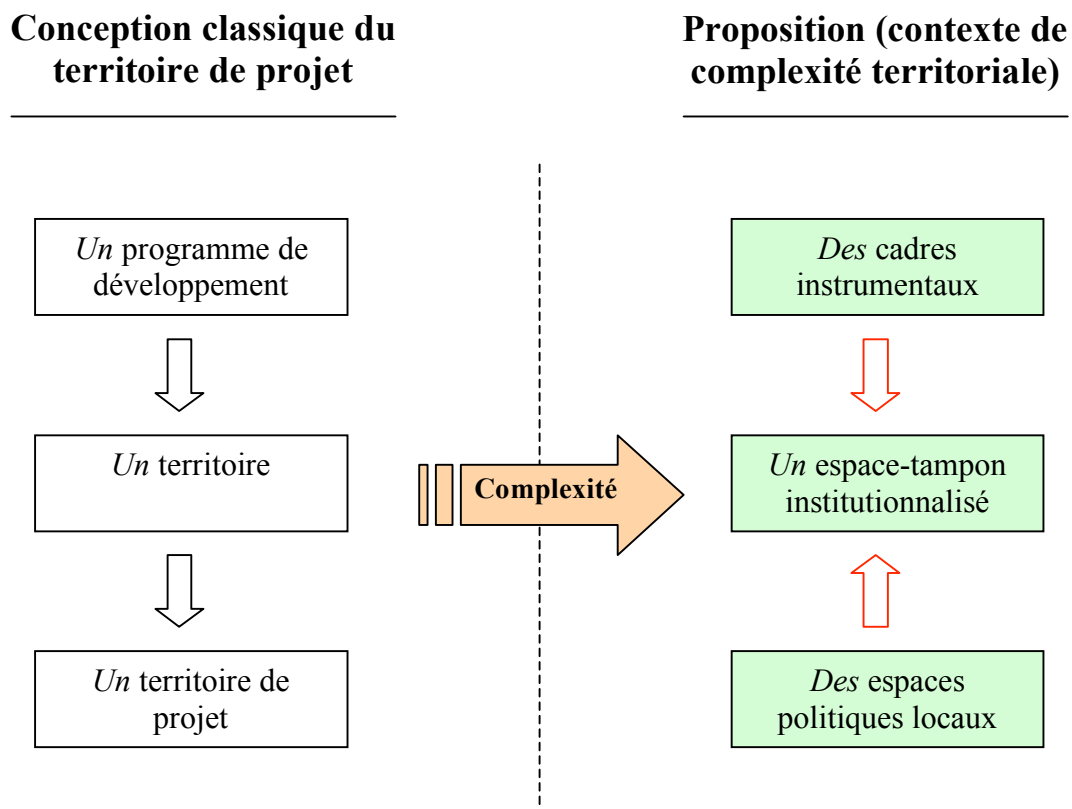
La conjonction de ces contraintes par la mise en place d'espaces publics de planification (les territoires de projet), dont l'échelle se situe entre les Communautés de communes et le Département, engendre une situation paradoxale où les responsables politiques se trouvent en situation de devoir planifier une action collective, alors que le collectif ne préexiste pas aux territoires de projet. L'apparition d'un cadre d'action attise les concurrences territoriales et, si on force le trait, il se produit un renversement de la question planificatrice : la question pour les élus n'est plus de construire un cadre adapté au projet de développement collectif, mais de gérer au mieux les effets collectifs de la mise en place de ces nouveaux cadres d'action. En ce sens, la planification méso-territoriale inhérente aux territoires de projet est perçue à la fois comme une opportunité et comme un risque. Ainsi, elle provoque l'émergence d'un processus de construction des conditions politiques de la planification.

Celui-ci est de nature incrémentale. L'émergence des fonctions politiques de l'espace du territoire de projet se fait chemin faisant, selon une multitude d'interactions entre les horizons d'attentes collectives et les actions ponctuelles. Les conditions politiques de la planification prennent la forme d'une codification réflexive et stratégique du territoire de projet, qui permet l'agencement des espaces politiques (au sens large), acceptable pour les intérêts locaux en présence et pertinent pour les autorités *supra* locales. Dans cette perspective, les territoires de projet LEADER peuvent être qualifiés « d'espace-tampon » : d'une part, ils constituent des espaces de maintien de la compatibilité des agendas politiques *infra* locaux (espace de confiance) en cherchant à contrôler la codification territoriale et, d'autre part, ils visent à

⁵⁹⁷ FAURE, Alain. Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles donnes du jeu politique. In A. SMITH, C. SORBETS. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003. p. 242

peser sur les stratégies d'organisation territoriale *supra* locales (Monts du Lyonnais) ou à s'y adapter (Chambaran). Par ailleurs, l'équilibre recherché n'est pas directif. Il a pour objectif de laisser le plus ouvert possible les configurations d'action potentielles. Les projets ponctuels conduits dans le cadre des programmes LEADER sont finalement peu contraints par le cadre collectif. Les territoires de projet fonctionnent donc comme des dispositifs collectifs de production d'autonomie⁵⁹⁸ en cascade pour les acteurs territoriaux. La figure 42 illustre la nouvelle représentation du territoire de projet inhérente à cette analyse.

Figure 42 : Nouvelle représentation du territoire de projet



L'espace-tampon relève donc d'une forme nouvelle d'action publique adaptée au contexte territorial incertain et complexe, qui s'émancipe des cadres d'analyse traditionnels des

⁵⁹⁸ Selon Philippe Warin, « l'autonomie renvoie à la capacité des individus de contrôler les pressions exercées par l'environnement sur leurs propres orientations » ; WARIN, Philippe. Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 94

territoires de projet en termes de « logique de guichet » ou de « logique de projet »⁵⁹⁹. Alors que l'aménagement et la planification (ou les politiques publiques) sont généralement entendus comme une action de transformation « matérielle » de la réalité sociale⁶⁰⁰, le cœur du travail politique de l'espace-tampon consiste à maîtriser la signification politique des dynamiques territoriales et de leur mutation. Ainsi, l'espace-tampon ne vise pas à réduire l'incertitude pour augmenter la prédictibilité du contexte (agir sur les flux pour produire du changement social), mais à l'intégrer dans l'action au point d'en faire une ressource politique (travailler les interdépendances politiques pour créer de la mobilisation). En un certain sens, il s'approche de la définition institutionnaliste de l'aménagement du territoire de Jean-Gustave Padioleau : « un aménagement du territoire institutionnaliste ne se préoccupe pas de prévoir la réalisation de tel ou tel équipement particulier ou des objectifs détaillés de la répartition spatiale des populations. Les politiques institutionnelles créent seulement des contextes d'action susceptibles de permettre à des acteurs publics ou privés de poursuivre éventuellement, et à leur manière, ces objectifs en leur offrant des latitudes d'action ou des opportunités d'incitation »⁶⁰¹.

4. La territorialisation des efficacités

Alors, que les territoires de projet sont censés accroître l'efficacité de l'action publique locale par l'intégration spatiale, ils s'avèrent qu'ils jouent un rôle tampon afin de permettre la planification spatiale, malgré la dissociation irréductible des espaces politiques. Ce constat appelle une lecture attentive de ce que la notion de « territoire » implique en matière d'action publique et la manière d'en apprécier l'efficacité. Pour cela, il faut chercher à faire le tri entre deux registres spatiaux des sociétés définis par Michel Lussault : « le travail du géographe

⁵⁹⁹ Voir par exemple l'article ci-après qui, d'ailleurs, conclut sur la mesure problématique des variables d'une telle analyse : SAINT-SERNIN, Dominique. Intercommunalité de projet ou intercommunalité de guichet : le cas particulier des groupements à taxe professionnelle de zone. *Politiques et management public*, 2003, Vol. 20, n° 1, p. 83-106. D'autres analystes témoignent même d'un léger mépris à l'égard des phénomènes intercommunaux, rangés soit dans les « coquilles vides », soit dans une « technocratie locale » : DELANNOY, Max-André, *et al.* Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs. *Politiques et management public*, 2004, Vol. 22, n° 2, p. 75-93

⁶⁰⁰ Francis Beaucire et Monique Poulot définissent, à la suite de Pierre Merlin, les buts de l'aménagement du territoire de la manière suivante : « les interventions ont pour but de protéger les hommes et leurs outils de travail contre la nature et contre la guerre, mais aussi de préserver les patrimoines naturels et culturels. Il s'agit d'exploiter, ou plutôt de créer les conditions favorables à l'exploitation des ressources naturelles et plus largement au développement économique et humain ; il s'agit de relier enfin, ou plutôt de créer les infrastructures indispensables aux échanges humains et économiques, ainsi qu'à la défense militaire ». BEAUCIRE, Francis, POULOT, Monique. Les aménagements des territoires. In J.-P. S. Charvet, Michel. *Géographie humaine : questions et enjeux du monde contemporain*. Paris: Armand Colin, 2002. p. 291

⁶⁰¹ PADIOLEAU, Jean-Gustave. L'aménagement du territoire et le design institutionnel. In J.-C. Némery. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 247

consiste tout à la fois à repérer les ordres génériques de l'institution spatiale des sociétés, ordres qui constituent le potentiel spatial d'une société, et les modalités spécifiques de réalisation – d'actualisation – de ce potentiel que revêt chaque dispositif situé »⁶⁰². Il apparaît alors au terme de ce travail de recherche que :

- le fait qu'un espace public institutionnalisé organise les relations entre trois types d'espaces politiques – espaces du politique, des politiques et de la politique – constitue un registre générique,
- la combinaison politique de ces espaces, spécifique à chaque territoire de projet, constitue la réalisation située du registre générique énoncé précédemment.

Ainsi, les territoires de projet ne fonctionnent pas selon une déclinaison locale d'un principe général (l'intégration spatiale), mais selon l'élaboration d'un agencement territorialisé des espaces politiques. Si l'on peut baliser l'analyse de la diversité (infinie) de ces agencements (cf Partie 2.I.A.4), il est cependant impossible d'en ramasser l'essence, puisqu'en tant que construction territoriale, celle-ci n'existe pas *a priori*. En somme, il ne s'agit plus de comprendre l'efficacité du « territoire », mais la territorialisation de l'efficacité, c'est-à-dire une différenciation territoriale des constructions politiques de l'efficacité.

Dans cette perspective, nos travaux ouvrent un champ de recherche : penser *l'efficacité politique* en parallèle et en lien avec *l'efficacité des politiques*. En effet, les territoires LEADER servent à construire les conditions de la planification en réponse à l'incertitude croissante du contexte d'action. Cela signifie qu'ils visent au moins autant à *construire la possibilité de l'action* qu'à *agir* au premier sens du terme (définition d'objectifs collectifs, élaboration du contenu et mise en œuvre). Cette configuration relève de la récursivité de l'action (notion empruntée aux sciences de la complexité⁶⁰³), c'est-à-dire de la capacité de l'action à faire un retour sur l'organisation qui la porte et à la modifier. La dimension récursive des politiques locales a également été mise en évidence par Pascal Roggero⁶⁰⁴ à travers une étude portant sur les politiques d'enseignement supérieur de plusieurs agglomérations. Le géographe souligne la temporalité de l'action politique, qui précède et dépasse le temps clos du territoire de projet. Ce dernier est donc utilisé pour agir mais aussi

⁶⁰² LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. p. 141-142

⁶⁰³ MORIN, Edgar. *Introduction à la pensée complexe*. Paris: Seuil, 2005. 158 p.

⁶⁰⁴ ROGGERO, Pascal. *De la complexité des politiques locales*. Paris: L'Harmattan, 2005. 278 p.

pour *continuer à rendre possible l'action* dans le temps. En ce sens, le projet n'est pas totalement dédié à la mise en œuvre d'un changement social de l'espace considéré.

Comprendre et analyser la territorialisation de l'efficacité passe finalement par un exercice de distinction / liaison de deux registres d'action. Le premier, classique, est le registre balistique, c'est-à-dire de recherche des séquences « objectif – mise en œuvre – résultats ». Le second, obscur et mal connu, en apparence sans rendement, est le registre récursif. Il s'attache à construire la possibilité du registre balistique, c'est-à-dire produire des cadres de coopération / coalition visant à la mise en œuvre d'actions concrètes. L'enjeu heuristique consiste à saisir ces deux registres séparément tout en ne négligeant pas leurs relations où se jouent, sans doute, l'émergence de nouveaux principes de régulations politiques. C'est à cet objectif que cherche à répondre la figure proposée de l'espace-tampon.

La figure de l'espace-tampon, attachée aux territoires de projet étudiés LEADER, offre un regard nouveau sur la recomposition *meso* territoriale. Elle montre que le processus en cours dépasse l'idée de changement d'échelles généralement convoquée. En ce sens, nous partageons l'analyse d'Alain Faure et de Pierre Muller, qui considère que le « changement d'échelles » est un objet classique des sciences sociales qui pose des « questions nouvelles », notamment parce que cette problématique « est inséparable de celle de la démocratie »⁶⁰⁵. Les territoires de projet font évoluer la forme de l'exercice de l'activité politique en prenant en charge la dissociation spatiale de ses différentes fonctions : faute d'être pensée dans les outils de planification⁶⁰⁶, ils inventent la « distinction articulée » de l'efficacité des politiques et de l'efficacité politique. En ce sens, il est possible de parler d'une *efficacité politique disjointe* ; à la charge du chercheur et du praticien de penser cet attribut qui pourrait contribuer à « la réappropriation du monde », telle que l'énonce Jean Viard : « (celle-ci) doit faire coexister des forces considérables - physiques, techniques et économiques - et une multitude de petites forces autonomisées. Nous sommes assez proches d'un supertanker s'approchant d'une flottille de planches à voile, là où nous connaissons la relation entre cargo et remorqueur. La nature des modèles de régulation en est bouleversée, y compris parce que le vent est imprévisible et la plupart des pilotes inexpérimentés. La démocratie doit y puiser la force d'inventer ses

⁶⁰⁵ FAURE, Alain, MULLER, Pierre. Introduction générale : objet classique, équations nouvelles. A. FAURE, *et al. Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, 2007

⁶⁰⁶ Samuel Martin remarquait à propos de l'élaboration du Schéma Directeur de la région grenobloise « la confusion des genres politique et socio-économique » alors que « le politique requiert un mode de traitement propre et une prise en compte spécifique d'entrée de jeu » comme « la création initiale d'une institution chargée de réfléchir à la pertinence même de la planification » ; MARTIN, Samuel. Ni avec toi, ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise. *Revue de Géographie Alpine*, 2004, n° 4, p. 79

nouvelles formes. Il est vain de croire qu'une structure lourde et rigide pourra tout organiser sous ses grandes ailes. Le monde qui naît est celui des autonomies entremêlées. (...) Le temps n'est plus celui des grands barrages qui canalisent fleuves et rivières, il est celui des rochers qui contraignent le cours de l'eau dans le fil de la pente. Plus nous produisons de la technique, du savoir, des hommes mêmes, moins un homme et une idéologie peuvent en maîtriser l'ensemble »⁶⁰⁷. Surtout que Jean Viard perçoit dans ce défi un « retour de la géographie »⁶⁰⁸.

L'exigence théorique et empirique de penser les deux registres d'efficacité distinctement, tout en envisageant leur articulation, se retrouve aujourd'hui de manière confuse dans les analyses. Le travail de synthèse, réalisée par Anne Mévélec⁶⁰⁹, des différentes approches analytiques de l'émergence des agglomérations, et plus généralement des nouveaux territoires de l'action publique, met en évidence que les deux notions sont bien présentes, notamment à travers les thèmes de « la capacité à gouverner » et de la « performance », mais sans effort particulier pour les dissocier analytiquement. Par ailleurs, comme le note Guy Baudelle, les géographes sont attentifs en matière d'intercommunalité à « l'efficacité (des institutions) pour l'action » comprise comme « une possible revanche du réalisme géo-économique », ouvrant la voie à une « possible objectivation institutionnelle des espaces de vie », face aux facteurs politico-administratifs apparaissant comme des « freins »⁶¹⁰. Dans cette perspective, l'attention à l'efficacité politique est très faible. Au mieux, elle est considérée comme consubstantielle à l'efficacité pratique ; au pire, elle est déniée⁶¹¹. Les sciences politiques distinguent également peu les deux registres d'action, malgré les appels à la vigilance de Françoise Gerbaux et Anne Paillet⁶¹². Les analyses portant sur les territoires de projet postulent leur rôle politique : il

⁶⁰⁷ VIARD, Jean. *La société d'archipel ou les territoires du village global*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1994. p.101-102

⁶⁰⁸ *ibid.*

⁶⁰⁹ MÉVELLEC, Anne. *La construction des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*. Rennes: Université de Rennes 1, Université du Québec à Chicoutimi. Science politique: Université de Rennes 1, Université du Québec à Chicoutimi: 2005. p. 278

⁶¹⁰ BAUELLE, Guy. La géographie et l'objet intercommunal. In R. LE SAOUT. *Intercommunalité, logiques nationales, enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 219-230

⁶¹¹ Par exemple, on lira l'analyse de Jean-Jacques Helluin qui se montre extrêmement dubitatif concernant l'intérêt des politiques de quartiers : « l'efficacité (de la logique territoriale de l'action publique), à produire autre chose que du « consensus », reste largement à démontrer ». HELLUIN, Jean-Jacques. Entre quartiers et nations : quelle intégration des politiques territoriales de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en Europe ? *Espaces et sociétés*, 2001, n° 104, p. 43-62

⁶¹² « En mettant trop en avant la coproduction de l'action publique, (l'analyse des formes territorialisée de gouvernance) renvoie surtout aux préoccupations gestionnaires en gommant les finalités proprement politiques. Cette occultation des spécificités du travail politique ne conduit-elle pas à une impasse démocratique (Gaudin 1998) ? [...] Il faut de manière plus conséquente, prendre acte d'une différenciation à l'intérieur du politique, d'une fonction technique de régulation et d'une fonction plus proprement politique fondée sur un politique constructeur de sens. » ; GERBAUX, Françoise, PAILLET, Anne. Développement local et gouvernance : enjeux

s'agirait « d'espaces fonctionnels », c'est-à-dire « un espace social, (...) un "champ" au sein duquel se construit un problème collectif à résoudre, reconnu politiquement comme tel (c'est-à-dire construit au travers de luttes politiques) par divers acteurs privés et publics »⁶¹³. Ce postulat pose donc les territoires de projet comme des dispositifs de traduction / délégation, *via* l'espace d'un couple problème / solution qui superposeraient « un espace de rivalités et un espace de régulations de ces rivalités »⁶¹⁴. En ce sens, les espaces fonctionnels possèderaient une « efficacité présumée » relative à la résolution d'un problème public⁶¹⁵. Or, nous avons montré que les territoires de projet, dans le cadre du programme LEADER au moins, cherchent précisément à apporter une alternative à l'indiscernabilité et à la non intégrabilité des spatialités des « problèmes » et des « solutions ». Il faut plutôt parler à leur sujet *d'espace politiquement fonctionnel* dans le sens où il cherche à construire les conditions de la possibilité d'une planification, qui s'inscrira quasi systématiquement dans des espaces distincts.

D'ailleurs, la grille de lecture de « l'espace fonctionnel » aboutit, de l'aveu même de ses utilisateurs, à une série de « paradoxes »⁶¹⁶. En fait, ces derniers ne tiennent pas aux territoires de projet, mais à leur mode d'analyse qui postule leur fonction. Les paradoxes ne font alors que souligner le fait que leur fonction politique attendue est en décalage avec leur fonction effective. Au final, et pour faire la transition avec la partie suivante consacrée à l'évaluation, il est vain de postuler la fonction de ces espaces pour en comprendre l'efficacité. Mieux vaut en penser leurs usages. Sinon, cela revient, dans l'analyse, à nier l'idée même de territorialisation qui réfute toute définition *ex nihilo* du social (ce qui est le comble pour une étude sur les territoires !). Une fonction politique devient opérante une fois qu'elle est localisée, située et investie par la matière sociale. La réalisation des deux registres d'efficacité est ainsi impossible à définir *a priori*. Il faut donc être extrêmement prudent avec les tentatives de modélisation⁶¹⁷ car, en définitive, les territoires de projet produisent une

et limites des recompositions territoriales. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 122

⁶¹³ NAHRATH, Stéphane, VARONE, Frédéric. Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique. In A. FAURE, *et al.* *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 235-252

⁶¹⁴ *ibid.*

⁶¹⁵ *ibid.*

⁶¹⁶ *ibid.* Au sens où leur fonction réelle est paradoxale vis-à-vis de celle attendue. Exemple : un territoire de gestion d'un bassin versant est géographiquement inadapté.

⁶¹⁷ Nous pensons notamment à la proposition, au demeurant extrêmement stimulante, de Daniel Behar qui répartit les fonctions politiques comme suit : la commune constitue l'espace de la représentation, l'intercommunalité celui de la délibération et la supracommunalité celui de la concertation. Cette représentation a l'immense mérite d'ouvrir la réflexion à des modèles non orthodoxes de déploiement spatial du politique,

politisation inattendue de la notion d'efficacité dans sa relation action / espace. En ce sens, il existe des territorialités de l'efficacité.

5. Les propriétés de l'espace-tampon

Cette partie, dont l'objectif était de mettre en application et de tester notre hypothèse sur le déploiement spatial du politique, aboutit à la conclusion que les territoires de projet incarnent une nouvelle fonction politique de l'espace : l'espace-tampon. Celle-ci apporte des éléments nouveaux à l'analyse de la gouvernance selon la définition donnée par Nathalie Bertrand et Patrick Moquay : une recherche visant à « rendre compte des processus de décision comme impliquant une pluralité d'acteurs et d'intérêts » et qui « introduit la question de l'autonomie relative des processus de développement locaux »⁶¹⁸. Afin de faciliter la mise en débat de ces apports, il est utile de ramasser l'essentiel des propriétés politiques prêtées à l'espace-tampon.

Dans le chapitre 1, il est apparu que le travail politique activé par les territoires de projet consiste pour l'essentiel à maîtriser le sens géographique de l'action collective afin de concilier l'expression des intérêts particuliers et la construction d'un intérêt collectif.

Le chapitre 2 a montré la capacité des territoires de projet à articuler l'incertitude verticale, liée à la diversité des stratégies de recomposition territoriale portées par les différents niveaux d'autorité publique, et l'incertitude horizontale, inhérente à la vivacité des processus de différenciation territoriale. Cette articulation est rendue possible par la maîtrise du sens des mutations des dynamiques territoriales (chapitre 1) et est à l'origine de l'autonomie des systèmes politiques locaux (concernés par les territoires de projet).

Le chapitre 3 a mis en évidence la structure locale de confiance qui compose l'espace des territoires de projet et lui donne sa cohésion. Celle-ci permet aux décideurs locaux de combiner les exigences contradictoires de la planification : d'une part, réduire le champ des possibles en assignant des objectifs précis à l'action collective et en cherchant à rendre prédictible le territoire, et d'autre part maintenir ouvert le champ des possibles sans quoi l'action politique perdrait son sens. La structure locale de confiance permet en effet aux

notamment en affirmant la « dissociation entre l'institution et la régulation », à condition de ne pas enfermer l'analyse dans un nouveau modèle. Voir BEHAR, Daniel. Au-delà de la décentralisation : QUET. *Pour en finir avec la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2002. ; BEHAR, Daniel. De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique. *La lettre du cadre territorial*, 2002

⁶¹⁸ BERTRAND, Nathalie, MOQUAY, Patrick. La gouvernance locale, un retour à la proximité. *Économie rurale*, 2004, n° 280, p. 82-83 : la notion de gouvernance tente. Sur ce sujet, lire aussi : LE GALÈS, Patrick. *Les réseaux de politique publique : débat autour des "policy networks"*. Paris: L'Harmattan, 1995. 272 p.

décideurs d'agir de manière relativement autonome sans toutefois rompre les liens politiques qu'y s'établissent entre eux⁶¹⁹.

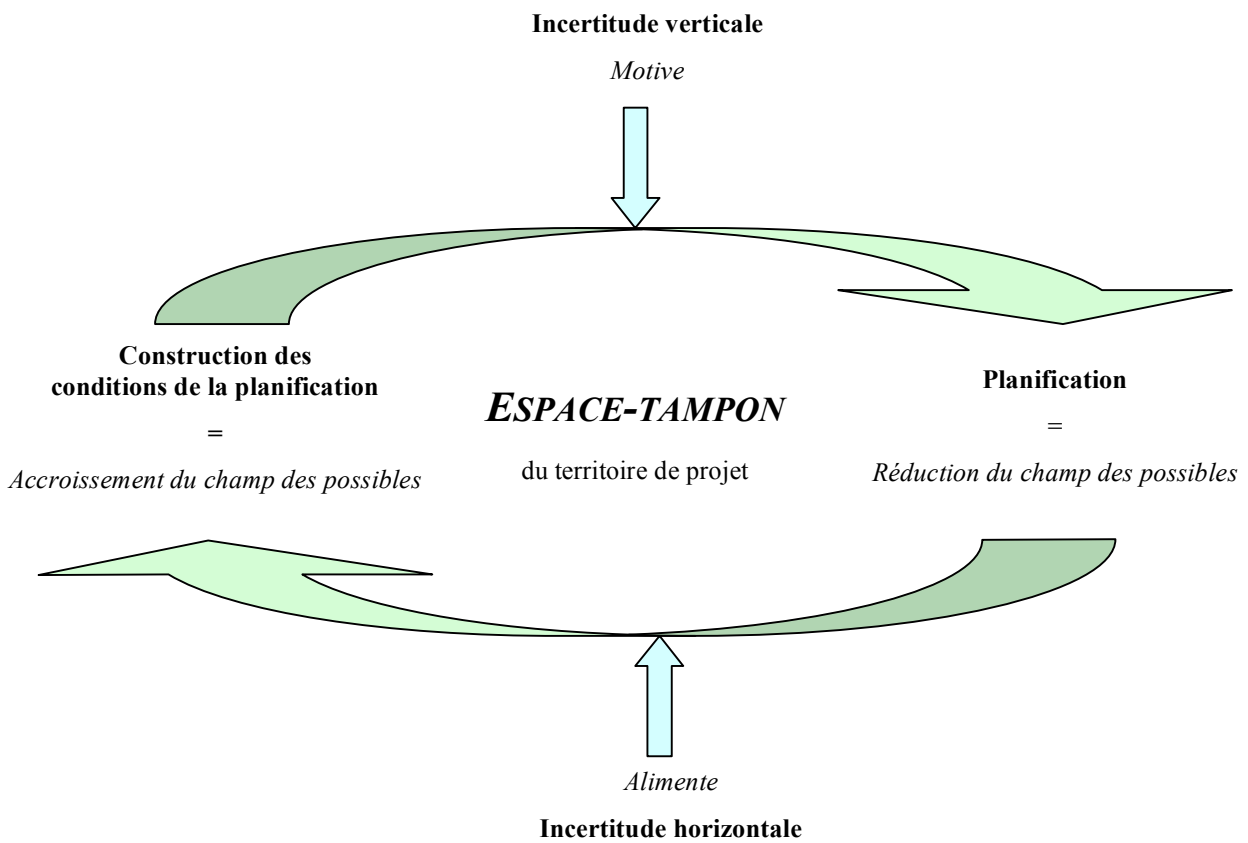
En définitive, si l'on tente de penser ces différentes propriétés simultanément, il apparaît que l'efficacité de l'espace-tampon réside dans sa capacité à articuler quatre logiques contradictoires (incertitude verticale, incertitude horizontale, planification, construction des conditions de la planification) de la manière suivante :

- la réduction du champ des possibles propre à la planification est motivée par l'incertitude verticale car la structuration politique locale est une condition nécessaire pour menée la bataille de la recomposition territoriale qui met en jeu les stratégies des différents niveaux territoriaux d'autorité publique,
- la réduction du champ des possibles n'est cependant jamais définitive, car l'incertitude horizontale alimente en permanence le système politique en nouveaux possibles territoriaux ce qui, *in fine*, justifie la construction des conditions de la planification.

Ainsi, la force de l'espace-tampon tient au fait qu'il alimente mutuellement ces logiques contradictoires, plutôt qu'il ne cherche à les faire co-exister *stricto sensu*. Cette propriété est au cœur de l'efficacité territoriale des systèmes politiques étudiés. Elle est illustrée par la figure 43.

⁶¹⁹ À cet égard, on peut sans doute considérer que la structure locale de confiance confère une moindre sensibilité des acteurs locaux quant aux conséquences de leurs actes. Vis-à-vis de l'extérieur d'abord, l'autonomie des territoires de projet leur offre plus de libertés quant aux conséquences extra territoriales de leurs actions (ex : les élus du SIMOLY n'intègrent pas dans leur réflexion le fait que leur résistance à l'urbanisation va se traduire par un report sur un autre espace périurbain moins bien structuré politiquement dont la sensibilité écologique et sociale est peut-être plus forte). Au niveau de la régulation locale ensuite, la structure de confiance qui s'établit localement accroît la tolérance réciproque des responsables locaux vis-à-vis de décisions aux conséquences potentiellement négatives (ex : le refus du Pays Bièvre-Valloire de soutenir l'initiative inter-CDPRA de l'association Massif de Chambaran ne remet pas en cause la coopération entre les trois Pays alors que cette décision ampute la capacité de développement économique de chacun).

Figure 43 : Les propriétés de l'espace-tampon



SYNTHÈSE CHAPITRE I

Cette deuxième partie aboutit à une relecture des études de cas à la lumière de la grille d'analyse définie en conclusion de la première partie. Comme cela avait été supposé, le territoire de projet ne se substitue pas, ni se surimpose, aux espaces politiques locaux préexistants sous forme d'un espace politiquement intégré. Au contraire, il construit un espace de cohabitation qui vise à optimiser le rapport opportunités / risques de cette nouvelle échelle de coopération. Pour l'essentiel, ce nouvel espace politique exerce une régulation de la spatialité des actions mises en œuvre (les politiques), c'est-à-dire de leur « sens géographique », *via* deux mécanismes : les jeux d'échelles et les jeux d'écart. Leur combinaison permet d'élaborer une matrice des « formes » de territoires de projet qui représente l'état de l'économie relationnelle entre les espaces politiques locaux. Elle révèle également deux éléments importants du rôle politique des territoires de projet : leur action régulatrice s'exerce peu *a priori* (faible sélection des projets), et peu sur l'étendue des actions (ce que présuppose la convergence attendue des espaces de « l'être » et du « faire »).

L'analyse a ensuite cherché à saisir les ressorts de la « décision spatiale », c'est-à-dire le choix de la forme du territoire de projet. Il est apparu que celle-ci est largement imputable à la stratégie des élus locaux vis-à-vis de l'incertitude croissante de leur contexte d'action. La complexification contemporaine des dynamiques territoriales, particulièrement importante dans les espaces périurbains où se situent les exemples étudiés, engendre une ouverture des possibles territoriaux. Par conséquent, l'émergence de territoires univoques à l'échelle *méso* territoriale relève d'une gageure quasi irréaliste. On constate à l'inverse une multiplication de processus de différenciation territoriale enchevêtrés, qui constituent autant d'obstacles à la coopération *méso* territoriale. Cette incertitude horizontale accroît également l'incertitude verticale liée à la diversification des stratégies d'organisation territoriale portées par les autorités publiques *supra* locales. Face à ce contexte incertain, les élus locaux mettent en œuvre deux types de stratégie : la structuration de l'incertitude qui consiste à canaliser les possibles territoriaux, et la non structuration qui, au contraire, consiste à les laisser ouverts. Celles-ci visent le même objectif : conserver une part d'autonomie dans la conduite des agendas politiques locaux.

Dans ce système politique à double échelle (territoire de projet et *infra* territoire de projet), produit par la mise en œuvre du programme LEADER, les territoires de projet jouent un rôle « d'espace-tampon », au sens où ils créent les conditions politiques d'une planification aux

échelles plus fines (Communautés de communes, réseaux de communes, etc.). Les stratégies de gestion de l'incertitude représentent en effet des réactions collectives qui permettent l'établissement d'un espace de confiance entre les élus. En son sein, ces derniers s'assurent de la compatibilité des agendas politiques locaux (ce qui est différent de leur convergence attendue par l'intégration) et, dans cette perspective, procèdent à une codification territoriale incrémentale, stratégique et réflexive visant à articuler au mieux la diversité des intérêts locaux entre eux, et avec les stratégies *supra* locales. Enfin, il apparaît que l'espace-tampon du territoire de projet recouvre une « efficacité disjointe » : l'efficacité politique à l'échelle *méso* territoriale visant la construction des conditions de planification, et l'efficacité des politiques aux échelles *infra*, ayant trait à des formes réelles de planification. La nature de leur articulation est spécifique à chaque situation territoriale. En résumé, les propriétés de l'espace-tampon permettent l'articulation quatre logiques contradictoires : la planification (réduction du champs des possibles), la construction des conditions de la planification (ouverture du champs des possibles), incertitude verticale (diversité des stratégies de recomposition territoriale) et incertitude horizontale (processus de différenciation territoriale).

II. L'utilité de l'évaluation en question

« Tout objet de société possède une dimension spatiale » affirme Michel Lussault⁶²⁰. Effectivement, l'efficacité connaît des spatialités diverses comme l'a montrée l'étude des territoires de projet LEADER. La disjonction scalaire entre l'efficacité politique, visant à construire les conditions de la planification, et l'efficacité des politiques, propre à la planification en tant que tel, montre que l'algorithme fondateur des territoires de projet (intégration politique sur un espace donné = augmentation de l'efficacité des politiques locales) n'est pas universel. À l'intégration attendue, les usages répondent par un agencement des espaces politiques locaux spécifique à chaque situation. Ainsi, plutôt qu'une augmentation de l'efficacité par la territorialisation, on assiste à travers le programme LEADER à une territorialisation de l'efficacité. Dans ce contexte, l'évaluation des politiques territoriales doit composer avec des formes complexes d'efficacité aux spatialités diverses. L'objet de cette partie sera justement de chercher à valoriser les conclusions précédentes.

En somme, la territorialisation de l'efficacité met à l'épreuve la capacité de l'évaluation à s'adapter à la spécificité des situations territoriales et, plus largement, sa propension à se penser comme un instrument de l'agir territorial. Il faudra donc, dans un premier temps, mesurer sa faculté à adapter son organisation au contexte territorial (A). Ensuite, à travers une analyse historique du développement de l'évaluation en France, nous chercherons à contextualiser cette aptitude en définissant le rapport que l'évaluation entretient avec l'activité politique et le rôle qu'elle entend y jouer (B). Ceci alimentera une lecture critique des opportunités et des risques du développement actuel de l'évaluation des politiques territoriales face à l'évolution de l'action publique locale (C).

⁶²⁰ LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. p. 147

A. Prégnance de l'approche culturelle et déficit de l'approche organisationnelle

Alimenter les dispositifs d'évaluation des politiques territoriales avec les résultats issus de l'analyse du programme LEADER nécessite, en premier lieu, de cerner les difficultés auxquelles est confronté le développement des pratiques évaluatives. L'enjeu de ce paragraphe sera donc de problématiser les éventuels freins à l'intégration de l'évaluation dans les processus décisionnels territoriaux.

D'abord, un bilan de la diffusion des pratiques évaluatives au niveau local sera dressé (1). Puis, une revue de littérature alimentera une analyse critique du développement de l'évaluation. Elle mettra en évidence une tension entre deux approches : l'une favorise une faible acculturation du personnel politico-administratif français (2), l'autre met en avant le déficit de l'approche organisationnelle (3). Enfin, l'examen de la capacité cognitive française en matière d'évaluation permettra de contextualiser ces deux arguments. Il apparaît que l'effort doit aujourd'hui être porté sur les questions d'organisation (4).

1. L'élargissement progressif des pratiques

Le développement des pratiques évaluatives a été long et hésitant aussi bien au niveau des administrations d'État que des collectivités locales. Concernant ce dernier aspect, celui qui nous intéresse directement, une récente journée d'étude organisée par la Société Française de l'Évaluation⁶²¹ a fait état, d'une part, du développement important des pratiques évaluatives au niveau local et, d'autre part, de l'émergence progressive du métier d'évaluateur dont la définition donne lieu à d'âpres discussions⁶²². De manière générale, il semble que l'évaluation ait atteint une certaine maturité, en comparaison à « l'OVNI » qu'elle représentait pour certains il y a encore quelques années⁶²³. Les facteurs de développement ont été multiples.

En premier lieu, il y a eu une série d'obligations réglementaires qui a généré un espace d'intéressement et d'apprentissage pour l'évaluation. Au début des années 90, Michel Rocard

⁶²¹ « La fonction de l'évaluation au sein de collectivités locales et des services publics », *Journée d'étude de la SFE*, 12 décembre 2006, Paris

⁶²² Atelier Compétences, parcours, métiers, formation, échanges de pratiques lors du colloque : « La fonction de l'évaluation au sein de collectivités locales et des services publics », *Journée d'étude de la SFE*, 12 décembre 2006, Paris

⁶²³ CORCUFF, Philippe. Un OVNI dans le paysage française. Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France. *Politix*, 1993, n° 24, p. 190-209

a pris l'initiative de créer une instance interministérielle d'évaluation⁶²⁴, offrant alors un formidable écho à ce nouvel instrument. Ce mouvement a été confirmé en 1993 par l'obligation d'évaluer le volet territorial des Contrats de plan État-région⁶²⁵. Par ailleurs, la Commission européenne a introduit l'obligation d'évaluer les politiques issues des fonds structurels⁶²⁶ dès la fin des années 80. Enfin, plus récemment, la circulaire du 25 août 2000, dite « circulaire Jospin », a abrogé la circulaire de 1993 et a introduit l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrat de pays, d'agglomérations, Parcs Naturels Régionaux, contrat de Plan, etc.). La circulaire Jospin entend donc généraliser l'évaluation des politiques territoriales.

Cependant, il ne faut pas négliger les initiatives propres de certaines collectivités locales. Les Régions (Bretagne, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais), et quelques autres pionniers (Conseil général de l'Hérault, territoire de Belfort), ont dès le début des années 90 mis en place des systèmes d'évaluation⁶²⁷. La volonté d'incarner une action politique moderne a joué pleinement⁶²⁸. Les années 2000 ont ainsi été marquées par un élargissement des acteurs de l'évaluation. Les grandes villes et les départements ont eu recours de plus en plus à des systèmes institutionnalisés. Là encore, plusieurs facteurs de motivation coexistent. Si l'obligation réglementaire y joue un rôle (circulaire Jospin), les effets de diffusion des pratiques existantes et l'intention de se doter d'instruments de pilotage des politiques territoriales complexe y participent largement aussi. Marie-Claude Malhomme insiste aussi sur le développement de la culture managériale de gestion par projet comme explication en partie du phénomène⁶²⁹. Il est vrai que l'offre de formations en matière d'évaluation s'est fortement développée ces dernières années.

⁶²⁴ Décret du 22 janvier 1990, dit « décret Rocard »

⁶²⁵ Circulaire du 9 décembre 1993

⁶²⁶ Obligation systématisée avec le règlement CEE 2080-93

⁶²⁷ FONTAINE, Céline, MONNIER, Eric. Pratiques françaises et européennes. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 60-65 ; CASCALÈS, Michèle. L'évaluation dans les contrats de plan État-région 1994-1999. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 66-70

⁶²⁸ SPENLEHAUER, Vincent, WARIN, Philippe. L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée. In B. Jouve, *et al. La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*. Paris: Editions la Découverte, 2001. p. 335 - 353

⁶²⁹ MALHOMME, Marie-Claude. L'évaluation dans les collectivités : état des lieux qualitatif. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 3, p. 36-41

Au final, on constate aujourd'hui un dynamisme assez fort dans les collectivités locales et les EPCI⁶³⁰. Le spectre des acteurs et des pratiques évaluatives s'élargit progressivement. Cependant, la qualité et la quantité des connaissances dont nous disposons à ce sujet sont très limitées. Les motivations, les types de pratiques, la sociologie des évaluateurs, la structure du marché, etc., sont autant de domaines qui restent à explorer en profondeur au niveau local. D'ailleurs, il faut noter qu'un travail de thèse sur ces aspects est en cours⁶³¹.

2. L'évaluation à l'épreuve de son utilité : la faute à la culture ?

Le développement des pratiques dans les collectivités ne doit pas masquer la fragilité qualitative de l'évaluation. Le dernier rapport du défunt Comité National de l'Evaluation était intitulé *L'évaluation à l'épreuve de son utilité* afin de marquer la distinction nécessaire entre le développement réel des pratiques et leur rôle limité dans l'action publique. En effet, l'ambition fondamentale de l'évaluation est de produire des connaissances *sur* l'action publique et, surtout, *pour* l'action publique. C'est en ce sens que l'on parle de connaissances pragmatiques. Or, souvent, les connaissances produites ne semblent servir qu'à la marge les décisions. L'évaluation est plutôt utilisée pour organiser le suivi des politiques, légitimer une action ou encore respecter les obligations. Ainsi, Michel Crozier estimait à la fin des années 90⁶³² que l'évaluation n'avait pas dépassé le stade de la « séduction ». Pour traduire ce bilan en demi-teinte, les analystes parlent en général du « retard français », que se partagerait administrations centrales⁶³³ et administrations locales⁶³⁴.

Effectivement, l'enquête qualitative menée auprès de certains territoires de projet LEADER en Rhône-Alpes⁶³⁵ met en évidence la dichotomie entre pratique et utilité. Du point de vue de la pratique, tous les GAL ont procédé à une évaluation des générations LEADER II et LEADER+. Cette situation s'explique de deux manières. D'une part, une majorité d'acteurs

⁶³⁰ FONTAINE, Céline, MONNIER, Eric. *Op. cit.* 1998 ; CASCALÈS, Michèle. *Op. cit.* 1998 ; BASLÉ, Maurice. L'évaluation territorialisée en France : organisation, constat et questions spécifiques. *Premier Congrès de la Société française d'évaluation, 4 et 5 juin 1999*, 1999

⁶³¹ Nicolas MATYJASIK, Doctorant SPIRIT, *L'évaluation des politiques publiques : approches locales, enjeux de pouvoir et sociologie de l'évaluateur*, sous la direction d'Andy Smith, <http://www.cervl.u-bordeaux.fr/PagesCV/Matyjasik.htm>

⁶³² CROZIER, Michel. Entretien avec Michel Crozier. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 40-46

⁶³³ TENZER, Nicolas. L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique. *Revue française des affaires sociales*, 2000, Vol. 54, n° 1, p. 11-47

⁶³⁴ GAULMIN (De), Isabelle. L'évaluation des politiques locales : un retard à combler. *Les Échos*, 1992, n° 23 septembre 1992, p. 16

⁶³⁵ Voir Annexe 9. Ces éléments sont également issus d'un travail de recherche-action sous la responsabilité scientifique de Romain Lajarge (UMR PACTE) visant à développer et à réaliser une évaluation expérimentale de l'action du GAL « Préalpes provençales ».

locaux manifeste leur intérêt vis-à-vis de ce nouvel instrument. D'autre part, la DATAR avait fortement incité les candidats au programme LEADER+ à y avoir recours⁶³⁶. Cependant, les responsables locaux reconnaissent, à des degrés divers, l'utilité limitée de l'exercice. Les aspects jugés positifs, bien qu'insuffisants, concernent l'analyse quantifiée : l'évaluation représente une occasion de dresser un bilan des actions conduites, sans toutefois pouvoir en mesurer les effets. Il s'agit là d'un problème classique de l'évaluation au niveau local prise en étau entre la quantité et la qualité limitée des données (disponibilité, compatibilité), et les moyens limités relatifs à leurs traitements (financiers, humains, temps de traitement). Cette tension peut évoluer positivement selon la motivation des responsables locaux. L'animatrice du LEADER Pilat souligne, par exemple, que le comité de programmation n'a pas véritablement cherché à dépasser l'exercice du bilan, contrairement aux Monts du Lyonnais où le volontarisme du président du GAL a su convaincre les plus réticents. Par contre, l'apport stratégique est jugé insuffisant dans presque tous les GAL interrogés. En la matière, la coordonnatrice du GAL « Préalpes provençales » estime par exemple que l'évaluation « enfonce des portes ouvertes », et l'animatrice du Diois regrette que la réflexion soit restée cantonnée à des « généralités ». Des attentes fortes sont pourtant formulées à l'instar des animateurs du programme des Chambaran qui auraient souhaité que l'évaluation LEADER constitue une occasion pour s'interroger sur la place et le rôle de l'espace LEADER vis-à-vis des autres dispositifs et institutions. D'ailleurs, les responsables du LEADER du Diois ont explicitement amené l'évaluation sur ce champ dans l'optique de confronter les stratégies régionales et locales d'organisation du territoire. Enfin, la responsable LEADER au Conseil régional aurait également apprécié que les évaluations fournissent plus d'éléments sur la manière dont les acteurs locaux se sont appropriés la procédure afin de mesurer et comprendre sa participation à la « construction des territoires ». Ainsi, d'un point de vue général, l'enquête révèle un intérêt potentiel des responsables locaux vis-à-vis de l'évaluation dont ils attendent qu'elle fasse la preuve de son utilité sur le plan stratégique.

Ces résultats d'enquête rejoignent les analyses d'autres auteurs qui, en matière d'action publique locale, s'accordent sur le faible arrimage de l'évaluation à la sphère politique. Au niveau régional, des recherches ont montré que l'évaluation se diffuse dans la sphère administrative, voire au niveau de l'exécutif, mais qu'elle reste faiblement utilisée par le

⁶³⁶ À propos de LEADER II, Nello Véricel (Chamabran) explique « la région a clairement fait comprendre que dans la perspective d'une candidature LEADER +, il valait mieux faire une évaluation de LEADER II. ». En effet, le programme national LEADER+ rédigé par la DATAR insistait sur l'intérêt de l'évaluation.

délibératif⁶³⁷. Concernant les départements, 35% se sont dotés d'une structure de pilotage intégrant une dimension évaluative, dont 30% étaient rattachés à la sphère administrative et seulement 5% à la sphère politique⁶³⁸. Enfin, quand ils n'y seraient pas réticents, les élus verraient dans l'évaluation une opportunité pour légitimer leur action, au risque de basculer dans « l'évaluation-alibi »⁶³⁹. En matière de citoyenneté et de participation à la vie démocratique, le bilan serait aussi maigre⁶⁴⁰. Enfin, les expériences d'évaluation *ad hoc* pour les politiques territoriales n'échappent pas aux critiques. Préférant l'expression « politiques partenariales locales », Éric Monnier juge leur évaluation « de qualité médiocre »⁶⁴¹. Ainsi, de manière générale « l'évaluation des politiques territoriales semble peiner à faire la preuve de son utilité », comme le souligne la synthèse de l'atelier qui y était consacré lors des dernières journées de l'évaluation de la SFE en juin 2006⁶⁴².

Les raisons avancées pour expliquer cette situation sont multiples certes, mais elles convergent presque toutes pour incriminer le « contexte » qui serait peu favorable. Par exemple, les travaux de Steve Jacob et Frédéric Varone ont cherché, par l'intermédiaire d'une comparaison internationale, à isoler les variables du système politico-institutionnel qui permettent d'expliquer les différences de développement entre les pays⁶⁴³. Ainsi, le contexte français apparaît peu propice à la pratique de l'évaluation. Nicolas Tenzer⁶⁴⁴ résume les causes générales de la manière suivante :

- la faible séparation des pouvoirs entre exécutif et délibératif,
- le fort ancrage de la culture du contrôle administratif qui rend difficile la distinction entre évaluation et contrôle,

⁶³⁷ SPENLEHAUER, Vincent, WARIN, Philippe. *L'évaluation en région. Sociologie du travail*, 2000, Vol. 2, n° 42, p. 245-262

⁶³⁸ Chiffres présentés par Christian Riquelme de l'Association des Départements de France lors du colloque « La fonction de l'évaluation au sein de collectivités locales et des services publics », *Journée d'étude de la SFE*, 12 décembre 2006, Paris

⁶³⁹ SPENLEHAUER, Vincent, WARIN, Philippe. L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée. In B. Jouve, *et al. La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*. Paris: Editions la Découverte, 2001. p. 335 - 353

⁶⁴⁰ FONTAINE, Joseph. Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées. In B. FRANCOIS, É. NEVEU. *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes, rhétoriques, des débats publics contemporains*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1999. p. 285-305

⁶⁴¹ MONNIER, Eric. L'évaluation des politiques partenariales. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 303

⁶⁴² Groupe de travail, "Évaluation des politiques de développement territorial". *Atelier « politiques territoriales » : synthèse des contributions et des débats*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2007. 6 p.

⁶⁴³ VARONE, Frédéric, JACOB, Steve. Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique : un état des lieux comparatif. *Revue Internationale de Politique comparée*, 2004, Vol. 11, n° 2, p. 271 – 292 ;

⁶⁴⁴ TENZER, Nicolas. *Op. cit.* 2000

- la méfiance des responsables politiques et administratifs.

D'emblée, on peut constater que le facteur culturel est fortement mis en avant. Il s'agit d'un élément qui traverse tous les niveaux d'analyse.

Au niveau théorique, les principaux auteurs s'efforcent de montrer la compatibilité limitée entre la logique politique et la logique évaluative. Pour Jean-Claude Thoenig, les décideurs n'agissent pas selon une logique de conséquences, mais selon « une logique de conformité aux manières acceptables ou convenables. Faire ce qu'il convient de faire signifie que ce qui compte en définitive relève de l'ordre de l'identité. (...) Une sphère politique (ou *polity*) forme une communauté spécifique de suiveurs de règles »⁶⁴⁵. Pour Patrice Duran, le « faible ancrage de l'évaluation dans le système politico-administratif » s'explique, d'une part, par la frilosité du personnel vis-à-vis de la transparence de l'action, car la connaissance produit une obligation d'action, qui craint par là-même de se trouver « les mains liées » et, d'autre part, par « le manque de capacité de coordination » des acteurs publics alors que les problèmes publics sont devenus transversaux⁶⁴⁶. Enfin, Michel Crozier explique le quasi-échec de l'évaluation au niveau central par la structure jacobine de l'organisation administrative qui n'offrirait pas l'autonomie nécessaire au développement de l'évaluation⁶⁴⁷.

Les récits d'expériences renvoient également les difficultés de l'évaluation à la question de la culture politique et administrative. La faible intégration de l'évaluation aux processus de décision publique s'expliquerait par l'absence d'une « culture évaluative » ou d'une « culture du résultat »⁶⁴⁸; cela se traduirait par une différenciation limitée entre « outputs » et « outcomes »⁶⁴⁹, c'est-à-dire entre les réalisations et les effets des réalisations. C'est ainsi que l'éditorial du premier numéro spécial consacré à l'évaluation de la revue *Pouvoirs locaux* posait la question « à qui fait peur l'évaluation ? »⁶⁵⁰. Cinq ans plus tard, un autre numéro spécial lui répondait « n'ayez plus peur de l'évaluation ! », ce qui revient à combiner l'injonction en guise de solution, et à valider l'idée qu'il fallait légitimement en avoir peur. En

⁶⁴⁵ THOENIG, Jean-Claude. L'évaluation en actes : leçons et perspectives. *Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 46

⁶⁴⁶ DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J, 1999. p. 189

⁶⁴⁷ CROZIER, Michel. *Op. cit.* 1998

⁶⁴⁸ On pourra lire à cet égard les deux numéros spéciaux : « Politiques publiques locales. Le défi de l'évaluation », *Pouvoirs locaux*, n°38, III, 1998, et « N'ayez plus peur de l'évaluation ! », *Pouvoirs locaux*, n°57, II, 2003. Ou encore les actes d'un colloque de la société française de l'évaluation : BASLE, Maurice, *et al.* *Évaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. 331 p.

⁶⁴⁹ TROSA, Sylvie. De la mesure à l'évaluation, de la performance à l'action, l'expérience d'une praticienne. *Revue Politiques et management public*, 2000, Vol. 18, n° 4, p. 119-136

⁶⁵⁰ OHNET, Jean-Marc. Editorial. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 38-39

définitive, dans le monde des évaluateurs, le sentiment général est bien résumé par Marie-Claude Malhomme : « les freins au développement de l'évaluation sont donc davantage culturels et psychologiques que techniques »⁶⁵¹.

3. Critique de la critique : s'intéresser aussi à l'organisation

Certes, la culture et le système politico-administratifs français ne sont pas ceux des pays anglo-saxons où s'est développée le plus fortement l'évaluation. Un transfert simple est donc impossible, mais qui l'eût cru ? Dans le contexte français, l'immersion et l'intégration de l'évaluation sont affaire de territorialisation. Schématiquement, il existe deux voies : amener le contexte français en direction de l'idéal évaluatif anglo-saxon et/ou adapter les canons de l'évaluation au système politico-administratif français. La précédente synthèse des analyses du développement de l'évaluation montre bien qu'aujourd'hui, le problème est encore principalement envisagé au travers de la première voie, celle de l'adaptation du contexte, qui donne une place centrale aux aspects culturels. Cependant, une lecture attentive de la situation met en évidence l'émergence de la seconde voie.

Une enquête, publiée en 2003, sur les pratiques évaluatives dans les villes de plus de 50 000 habitants montrait, premièrement, que 2/3 des villes ayant répondu aux questionnaires (soit 48 au total) pratiquaient l'évaluation et, deuxièmement, que dans presque un tiers des cas, les élus municipaux en étaient à l'initiative. Par ailleurs, pour plus d'un tiers des répondants, il s'agissait d'une obligation contractuelle, et pour 15% d'incitations de collectivités partenaires⁶⁵². Étant donné que ces deux derniers chiffres n'excluent pas l'existence d'une volonté politique locale, on peut estimer que cette dernière est finalement assez présente. Tout du moins, elle n'apparaît pas comme variable unique des freins au développement de l'évaluation. Par ailleurs, la lecture attentive des récits d'expérience contemporains laisse penser que les difficultés sont d'ordre plus organisationnel que politique. « Les nouveaux défis de l'évaluation »⁶⁵³ consistent avant tout à trouver des dispositifs adaptés aux contextes

⁶⁵¹ MALHOMME, Marie-Claude. *Op. cit.* 2003. p. 41

⁶⁵² BASLÉ, Maurice. Les pratiques évaluatives des villes de plus de 50000 habitants. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 3, p. 42-44

⁶⁵³ DELAFOSSE, Pascal, LORENS, Pierre-Jean. Les nouveaux défis de l'évaluation. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 99 - 105

politico-administratifs complexes des politiques transversales, territoriales, partenariales, expérimentales, multiniveaux, etc.⁶⁵⁴.

Comme nous l'avons déjà dit, la connaissance disponible sur les pratiques est faible. Par conséquent, il est difficile de juger de la capacité d'adaptation de l'évaluation aux contextes multiples et évolutifs de l'action publique. Nous ne possédons que des indices, qui plus est, souvent contradictoires. Ainsi, Vincent Spenlehauer penche en faveur d'une faible différenciation méthodologique. Il existerait un mimétisme entre les évaluations « locales » et le dispositif national, ce qui conduirait à une recherche excessive de solennité au détriment de la souplesse nécessaire à l'émergence d'une véritable émulation professionnelle⁶⁵⁵. À l'inverse, d'autres auteurs constatent une forte dispersion des pratiques se revendiquant d'une forme d'évaluation. Ce phénomène se traduirait par une très forte diversité des organisations et des contenus qui conduirait parfois à les ranger abusivement sous le chapeau « évaluation des pratiques »⁶⁵⁶.

Il est difficile de porter un regard à la fois informé et distancié sur le développement de l'évaluation en France. Cependant, certains observateurs privilégiés laissent entendre que les protagonistes auraient trop insisté sur les aspects culturels et idéologiques, au détriment des aspects organisationnels. C'est l'analyse de Véronique Chanut, ex-rapporteuse du Conseil National de l'Évaluation, qui considère que l'évaluation a été beaucoup trop chargée symboliquement, ce qui entraîne un désenchantement lors sa mise en pratique⁶⁵⁷. Elle plaide en faveur d'une réflexion de fond sur les conditions de son organisation, car l'évaluation est « une organisation complexe dont il convient d'optimiser la gestion ». Elle attribue le déficit français en la matière à l'extraordinaire attention accordée aux questions de méthode (recueil et traitement des données) et de déontologie (pluralisme, partenariat...), qui ont constitué « un

⁶⁵⁴ PLACÉ, Guillaume, *et al.* Le contrat de ville de Rennes Métropole ; les dilemmes de l'évaluation au quotidien. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 59 – 62 ; REVERDY, Bernard. L'évaluation des politiques de développement économique : retour aux fondamentaux.... *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 69 – 73 ; RICHARD, Antoine, VERDIER, Eric. Evaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité. Application à la décentralisation de la formation des jeunes. *Revue Politiques et management public*, 2004, Vol. 22, n° 3, p. 137-161 ; HESPEL, Véronique, BOULER (Le), Stéphane. Les territoires de l'évaluation. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 92 - 98

⁶⁵⁵ SPENLEHAUER, Vincent. Quelle développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 46-52

⁶⁵⁶ MALHOMME, Marie-Claude. *Op. cit.* 2003

⁶⁵⁷ CHANUT, Véronique. Contes et mécomptes d'une connaissance ordinaire. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 99 - 105

cache-misère de l'organisation »⁶⁵⁸. Sylvie Trosa, ex-rapportrice du Conseil Scientifique de l'Évaluation (décret Rocard), ayant travaillé sur l'évaluation auprès du Cabinet Office britannique puis à la Cour des Comptes australienne, rejoint cette analyse. Elle considère que les débats idéologiques, notamment l'opposition entre évaluation managériale et évaluation démocratique que nous décrivons plus loin, ont été excessivement poussés jusqu'à « bloquer une institutionnalisation de mécanismes d'évaluation en France car elle a figé des oppositions entre les rares acteurs favorables à l'évaluation »⁶⁵⁹. Enfin, Patrice Duran diagnostique un faible « ancrage institutionnel » de l'évaluation, dans le sens où le rôle que celle-ci doit jouer dans l'action publique vis-à-vis de l'élaboration de l'agenda politique, de la formulation et de la mise en œuvre des politiques, est un objet flou. « Il en ressort en pratique une conception molle d'une évaluation "sans attache" » accentuée par la dissociation croissante entre l'organisation et les problèmes à gérer qui nécessitent des actions transversales⁶⁶⁰. Au final, tous ces auteurs soulignent à leur manière, d'une part, que l'évaluation est face à un défi pratique et, d'autre part, qu'il serait nécessaire que celui-ci occupe plus de place dans les débats entre initiés.

Plus de quinze ans après les premières tentatives d'institutionnalisation, il semble qu'il existe en France un déséquilibre dans la tension entre adapter le contexte à l'évaluation et adapter l'évaluation au contexte. L'insistance sur les aspects culturels, ou encore sur les questions de définition indique que les promoteurs de l'évaluation ont globalement privilégié le premier aspect au détriment du second. Pourtant, la dimension organisationnelle contient en grande partie les clefs de la territorialisation de l'évaluation, puisqu'il s'agit de trouver les voies pratiques pour mettre en œuvre une idée générale. Il n'est pas question d'opposer les deux aspects de la territorialisation ; il ne s'agit pas de faire l'un « ou » l'autre, mais l'un « et » l'autre. Cependant, historiquement, l'accent a principalement été mis sur un seul d'entre eux, et il semble que les acteurs de l'évaluation doivent aujourd'hui rééquilibrer l'ensemble, en portant l'effort sur la capitalisation des expériences et la construction d'une offre diversifiée de dispositifs et de processus évaluatifs en fonction des contextes différenciés.

⁶⁵⁸ CHANUT, Véronique. L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? *Revue Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 5

⁶⁵⁹ TROSA, Sylvie. L'évaluation en France. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 106-112

⁶⁶⁰ DURAN, Patrice. *Op. cit.* 1999. p. 190

4. Du local au territorial en passant par le partenarial : lente émergence de l'insaisissable territoire

Le constat précédent, à savoir que les réflexions sur les difficultés de l'évaluation ont porté essentiellement sur la question de la culture et peu sur la question organisationnelle, s'applique particulièrement bien aux politiques territoriales. Alors que la territorialisation de l'action publique apparaît comme une tendance majeure depuis une vingtaine d'années et que les collectivités territoriales participent pleinement du développement de l'évaluation, le monde de l'évaluation a tardé à s'intéresser à la signification et aux implications du concept de « territoire » en tant qu'instrument d'action publique. Aujourd'hui, le territoire apparaît comme une boîte noire problématique pour l'évaluation tout en suscitant un intérêt manifeste.

Si l'on procède à une revue de littérature diachronique, on remarque en premier lieu que très peu d'ouvrages font explicitement allusion à la notion de « politique territoriale » ou « d'action publique territoriale ». Les productions écrites préfèrent en général évoquer l'évaluation des politiques publiques « locales »⁶⁶¹. Autrement dit, la distinction entre les différentes formes de politiques publiques ne serait pas évidente. Le terme « local » renverrait plutôt à une déclinaison scalaire des politiques publiques, sans spécificité propre. Cette dimension reflète la nouveauté et le faible ancrage de l'idée d'action publique territoriale dans le monde de l'évaluation.

Cependant, une différenciation a bien eu lieu, assez tôt même. Elle est arrivée par l'intermédiaire de la notion de « politique partenariale ». Pour les évaluateurs, la spécificité des politiques locales serait leur dimension partenariale. Le premier colloque consacré à l'évaluation des politiques locales a immédiatement pointé cet aspect. Après qu'Alain de Romefort, président du RREPEL⁶⁶², ai expliqué que le « maître mot des politiques économiques locales était le partenariat »⁶⁶³, Charles Millon, alors président du Conseil régional de Rhône-Alpes, a ouvert les travaux en présentant l'évaluation comme le « langage

⁶⁶¹ LAMARQUE, Danièle. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Paris: LGDJ, 2004. 215 p. ; DUPUIS, Jérôme. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Voiron: La lettre du cadre territorial. Dossier d'experts, 1998. 375 p. ; HORAIST, Jacques. *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales. Rapport de l'atelier sur les dispositifs d'évaluation des politiques publiques locales*. Paris: Commissariat Général au Plan, 1992. 200 p. ; HORAIST, Jacques, et al. *L'évaluation dans les politiques économiques locales*. Lyon: IRES, 1991. 254 p. ; PARIS, IEP. *L'évaluation des politiques locales pour la mesure de leur pertinence et de leur efficacité*. Paris: IEP Paris, 1992. ? p.

⁶⁶² Réseaux et Recherches pour l'Évaluation des Politiques Économiques Locales

⁶⁶³ ROMEFORT (De), Alain. Introduction aux actes du colloque. In J. HORAIST, et al. *L'évaluation dans les politiques économiques locales*. Lyon: IRES, 1991. p. 7-18

des partenariats »⁶⁶⁴. Ainsi, l'idée d'évaluation des politiques partenariales s'est développée jusqu'à accéder aux débats nationaux dans le cadre du Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE)⁶⁶⁵. Enfin, ici et là, on retrouve les notions de politiques transversales ou multisectorielles.

Ensuite, le terme « territorial » fit progressivement son apparition. Gilles Cazanave, président de la Chambre régionale des Comptes des Pays de Loire, est sans doute l'un des premiers à l'employer⁶⁶⁶. Mais il s'agissait dans l'ensemble de commenter le contexte (institutionnel, système d'acteurs...) sans donner de signification propre au contenu territorial de l'action publique. Les hésitations sémantiques illustrent bien l'évolution de la réflexion au milieu des années 90. Par exemple, un numéro spécial de la revue de *Science administrative de la Méditerranée occidentale* parle en 1995 de « l'évaluation des politiques territoriales partenariales ».

La situation va évoluer de manière décisive avec la naissance de la Société Française de l'Évaluation en 1999 qui va rapidement s'intéresser à ce thème. Ce n'est pas étonnant puisque environ un tiers de ses membres sont des cabinets conseils ou des bureaux d'études directement concernés par le marché grandissant des évaluations des politiques territoriales. Lors des Premières journées nationales de l'évaluation organisée par la SFE, Maurice Baslé, l'un des artisans de l'institutionnalisation de l'évaluation au Conseil régional de Bretagne propose une communication intitulée « l'évaluation territorialisée en France : organisation, constat et question spécifiques ». L'année suivante, à l'occasion des Deuxièmes journées nationales de l'évaluation, un atelier est consacré au thème « évaluation, gouvernance et territoire » où Marilyne de Peyrefitte proposa une communication sur l'évaluation des territoires de projet⁶⁶⁷. La légitimation du champ des politiques territoriales eut lieu en 2001 avec l'organisation des Troisièmes journées nationales de l'évaluation dont le thème était

⁶⁶⁴ MILLON, Charles. Exposé introductif. In J. HORAIST, *et al. L'évaluation dans les politiques économiques locales*. Lyon: IRES, 1991. p. 27-28

⁶⁶⁵ TOULEMONDE, Jacques, *et al.* Améliorer la qualité des évaluations en partenariat : propositions pratiques. In C. s. d. l'évaluation. *L'évaluation en développement 1997. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*. Paris: La documentation française, 1998. p. 205-231

⁶⁶⁶ CAZANAVE, Gilles. Vers un dispositif régional d'évaluation des politiques publiques territoriales en Bretagne. In C. g. d. l'Hérault. *Évaluation et décentralisation. Colloque Gaston Defferre, 22 novembre 1991, Montpellier*. Montpellier: Conseil général de l'Hérault, 1992. p. 121-129 ; CAZANAVE, Gilles. L'évaluation des politiques publiques territoriales. *Revue française d'administration publique*, 1993, Vol. 66, p. 255-263 ; CAZANAVE, Gilles. L'évaluation des politiques territoriales. In A. DELCAMP, *et al. Contrôle parlementaire et évaluation*. Paris: La documentation française, 1995. p. 107-114

⁶⁶⁷ PEYREFITTE, Marilyne. Territoire, gouvernance et évaluation. In M. BASLE, C. GUIGNARD-HAMON. *Évaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2000. p. 137-148

« l'évaluation, l'action publique territoriale et les collectivités ». La même année, un groupe de réflexion « évaluation et territoire » était créé au sein de la SFE. Les travaux qui en sont issus ont été relancés en 2006 à l'occasion des 7^{ème} journées françaises de l'évaluation.

Ainsi, en une dizaine d'années, les notions de territoire et de politiques territoriales ont progressivement fait leur entrée dans le monde de l'évaluation. Cela a donné lieu à une quantité importante de débats, de récits d'expériences, voire de manuels. Cela a permis d'accumuler des connaissances qui constituent aujourd'hui un savoir pratique assez important, mais peu formalisé. Cette somme d'acquis s'accorde à reconnaître la multiplicité problématique des acteurs des politiques territoriales et les difficultés liées au recueil et au traitement de l'information (disposer d'informations de base⁶⁶⁸ ; isoler les effets propres d'une politique sur un territoire soumis à des dynamiques extérieures⁶⁶⁹ ; combiner plusieurs couches territoriales d'informations⁶⁷⁰). De fait, les évaluateurs sont conscients des obstacles pratiques spécifiques aux politiques territoriales, et disposent de « recettes empiriques » qui leur permettent de s'en prémunir au mieux (s'assurer du caractère pas trop conflictuel du partenariat, s'assurer de l'existence d'un suivi de la politique, etc.). Cependant, la revue de littérature montre qu'il n'existe pas de véritable capitalisation de ce savoir pratique qui permettrait, par exemple, de proposer des dispositifs d'évaluation différenciés en fonction des diverses configurations de politiques territoriales. Cela rejoint le constat de Véronique Chanut à propos du déficit de réflexion sur la dimension organisationnelle de l'évaluation⁶⁷¹.

Aujourd'hui, l'évaluation des politiques territoriales semble butter sur le « territoire ». Même en optimisant au maximum leur savoir pratique, les évaluateurs n'apparaissent pas en mesure, sans innovation conceptuelle, de relever les défis qui se présentent ; et ce, malgré une approche complexe de la notion de territoire⁶⁷² de plus en plus répandue, qui éloigne

⁶⁶⁸ REVERDY, Bernard. *Op. cit.* 2003

⁶⁶⁹ BASLÉ, Maurice. L'évaluation à l'épreuve des territoires à l'heure des réorganisations territoriales en Europe : volontés politiques, nouvelles, questions de procédures et questions de méthodes. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 9-20 ; AUBERT, Francis, *et al.* L'intervention des collectivités territoriales dans le développement rural : résultats d'un inventaire national des mesures proposées par les départements et les régions. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 93-127

⁶⁷⁰ CHOMEL, Jean-Louis. Analyse des questions de méthodes concernant les indicateurs territorialisés d'impact. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 21-28 ; HEDDEBAULT, Odile, *et al.* La définition des "périmètres d'application des politiques publiques" et les problèmes liés à leur juxtaposition et/ou emboîtement dans l'évaluation territorialisée des politiques. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 55-89

⁶⁷¹ CHANUT, Véronique. *Op. cit.* 2003

⁶⁷² Par exemple, voir le chapitre de Anne-Guite Beau-Castagnac dans CAUQUIL, Guy, CIRESE, Consultants. *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*. Paris: Dunod, 2004. 250 p.

heureusement le spectre du mythe de l'optimum territorial (réduire la problématique du territoire à chercher le « territoire pertinent » de l'évaluation⁶⁷³). Les évaluateurs ne parviennent toujours pas à renforcer l'utilité de leur démarche dans les processus décisionnels. Des appels pour une révolution conceptuelle se font alors entendre⁶⁷⁴. La synthèse de l'atelier consacré à l'évaluation des politiques territoriales, lors des dernières journées de l'évaluation de la SFE, en juin 2006, allait même jusqu'à questionner les fondements de la démarche : « Faut-il faire évoluer les méthodes ou changer plus radicalement d'approche évaluative, c'est-à-dire redéfinir la nature de l'action publique territoriale et les critères pour l'évaluer ? »⁶⁷⁵.

On le voit, les politiques territoriales produisent beaucoup de remue-ménage dans le monde de l'évaluation. Aux difficultés classiques de l'évaluation, s'ajoutent des interrogations de fond sur la nature de l'objet à évaluer, comme si le territoire demeurait insaisissable.

5. Une faible capacité de capitalisation

Pour conclure cette réflexion générale sur le développement de l'évaluation en France, il est intéressant d'observer la structuration des lieux de production de connaissances en la matière, à savoir là où se joue concrètement la tension déjà évoquée, entre l'adaptation du contexte français à l'évaluation et, l'adaptation de l'évaluation au contexte français. En effet, si l'on schématise, l'évaluation se trouve à l'intersection entre la recherche scientifique sur l'action publique (*policy science*) et l'action publique elle-même. En ce sens, elle appartient à la *policy analysis*⁶⁷⁶. Il y a une sorte de chaîne de dépendance entre ces différents univers de connaissances ; la *policy science* cherche à conceptualiser l'action publique en répondant à la question : « qu'est ce qu'une politique publique et comment fonctionne-t-elle ? ». Sur cette base, elle produit des « outils » pour aborder l'analyse de l'action publique, que l'évaluation saisie pour construire son propre corpus théorique et méthodologique (*policy analysis*)⁶⁷⁷.

⁶⁷³ GREZIL, Ghislaine. La question du territoire le plus pertinent pour réaliser une évaluation des politiques publiques territorialisées : quels freins limitent l'initiative locale en matière d'évaluation ? In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 311-315

⁶⁷⁴ DELAVAL, Christine, *et al.* La nécessité de dépasser la conception actuelle au profit d'une approche plus transversale des politiques et de l'évaluation. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 317-332

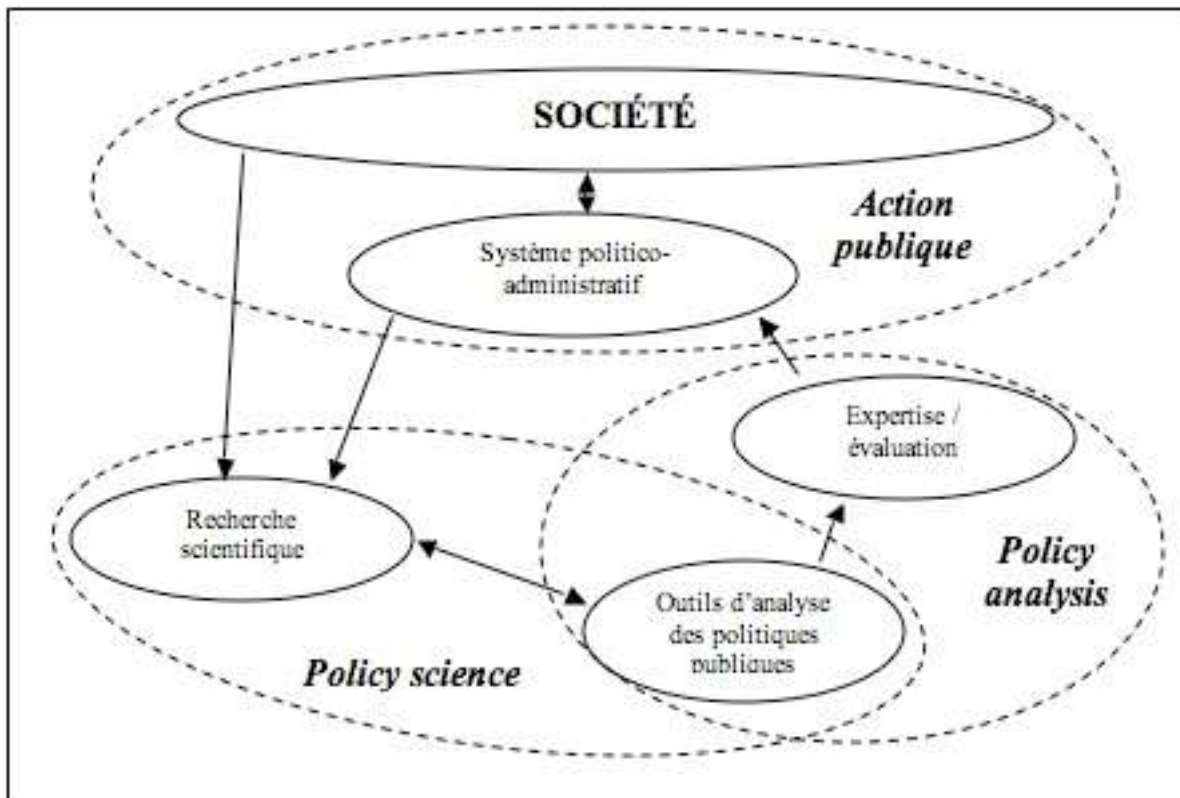
⁶⁷⁵ Groupe de travail, "Évaluation des politiques de développement territorial". *Atelier « politiques territoriales » : synthèse des contributions et des débats*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2007. 6 p.

⁶⁷⁶ SPENLEHAUER, Vincent. Une approche historique de la notion de "politiques publiques". Les difficultés d'une mise en pratique d'un concept. *Informations sociales*, 2003, n° 110, p. 34-45

⁶⁷⁷ Sur le rôle de la science politique et, plus généralement, des sciences sociales vis-à-vis de l'action politique, lire le stimulant ouvrage de Pierre Favre : FAVRE, Pierre. *Comprendre le monde pour le changer*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2005. 391 p.

Mais ces outils sont remis en cause par l'évolution inévitable de *l'action publique* et, par conséquent, doivent en permanence être actualisés. La vitalité de la relation entre *policy analysis* et *policy science* assure donc la pertinence de l'évaluation dans le temps (cf. figure 44).

Figure 44 : Système de connaissances et évaluation



Or, ce va-et-vient entre *policy science* et *policy analysis* est assez peu développé en France comme le confiait récemment Bernard Perret : « il n'existe pas en France un intérêt "autonome" du monde académique pour l'évaluation qui produise une capacité d'accumulation, de savoirs méthodologiques et de capitalisation des résultats de l'évaluation à l'intérieur de l'Université »⁶⁷⁸. Historiquement, le laboratoire CEOPS (Conception d'Evaluations pour les Organisations et les Politiques publiques) a joué ce rôle. Mais cela n'a duré que quelques années, au tournant des années 80-90. Plus tard, le Conseil scientifique de l'évaluation, rebaptisé Conseil national de l'évaluation en 1997, chercha également à être un

⁶⁷⁸ PERRET Bernard, séminaire MAP, UMR PACTE, 7 mai 2004

lieu de capitalisation des connaissances évaluatives. Mais le faible engouement pour l'évaluation au niveau gouvernemental limita le travail entrepris. Les faibles moyens dont il a disposés ne lui ont pas permis d'être un véritable lieu de production de connaissances (hormis un programme de recherche financé au début des années 90). « Une abondante solennité mais un minimum d'apprentissage » estimait déjà en 1993 son rapporteur général adjoint Sylvie Trosa⁶⁷⁹. En 1996, c'est au tour de son président, Jean Leca, de fustiger le manque de volonté des responsables ministériels : « C'est dans la mesure où des efforts patients seront faits (...), sans tapage ni effet d'annonce excessifs, mais en sortant tout de même de ce *no man's land* qu'elle reste encore largement pour une bonne partie des élus, managers et intellectuels nationaux (les choses sont sensiblement différentes dans quelques régions et au niveau européen), que l'évaluation sera détachée de son provisoire enlisement. À ces conditions, le Conseil scientifique de l'évaluation n'aura pas gaspillé ses six premières années d'existence »⁶⁸⁰. Pour l'essentiel, les productions du CSE sont restées assez formelles (rapports annuels).

Depuis la fin des années 90, la seule structure existante et véritablement active est la Société Française de l'Évaluation (SFE). Ses membres manifestent une motivation importante pour atteindre l'émulation nécessaire au développement des connaissances sur l'évaluation, notamment en organisant tous les deux ans un grand colloque thématique ; le prochain aura lieu à Strasbourg en juillet 2008, sur le thème des cultures de l'évaluation en Europe. Mais la capacité d'action de l'association est limitée : elle ne dispose que d'une seule employée et de bénévoles dont le but est pour l'essentiel « la diffusion de la culture évaluative ». La capitalisation des connaissances et la production de savoirs pratiques ne sont pas absents, mais elles ne constituent pas pour autant le cœur des objectifs ; même si le SFE le souhaitait, elle ne semble pas disposer des moyens humains et financiers nécessaires. Elle cherche pourtant aujourd'hui à se développer (embauche d'un employé, recherche de financements), et ce pourrait être l'occasion d'un recadrage stratégique car, comme nous l'avons vu, la « diffusion de la culture de l'évaluation » apparaît aujourd'hui secondaire par rapport à la production de connaissances pragmatiques sur les pratiques de l'évaluation.

Pour conclure, on peut discuter des conséquences de la faible capacité française de capitalisation des connaissances sur le développement de l'évaluation des politiques

⁶⁷⁹ CSE. *L'évaluation en développement 1992*. Paris: La Documentation française, 1993

⁶⁸⁰ CSE. *L'évaluation en développement 1995. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Documentation française, 1996. 247 p.

territoriales. Après avoir tardé à s'intéresser aux notions de « territoire » et « d'action publique territoriale », le monde de l'évaluation manifeste aujourd'hui à leurs égards un vif intérêt. Cependant, faute de véritable lieu de capitalisation des savoirs empiriques accumulés depuis plus d'une décennie, le « territoire » tend à rester insaisissable pour l'évaluation, en l'absence d'un important effort cognitif (cf. Partie 2.A.4). En effet, le développement de l'évaluation passe nécessairement par un échange permanent avec la recherche sur l'action publique, afin de rendre intelligible le « contexte » de l'évaluation. L'isolement de cette dernière vis-à-vis des sciences de gouvernement limite l'émergence d'une approche organisationnelle de son développement et, par voie de conséquence, favorise la continuation de l'argument culturel.

B. La conception responsabilisatrice historique de l'évaluation

La prégnance de l'argument culturel détecté à propos des difficultés de l'évaluation des politiques territoriales repose en fait sur des bases historiques. L'émergence et l'institutionnalisation de l'évaluation ont toujours été accompagnées d'un discours relatif à la modernisation de l'action publique. Modernisation et évaluation semblent fondées sur les mêmes efforts visant un mouvement de rationalisation de l'action publique (croyance dans la raison, effort pour augmenter le rôle de la connaissance dans l'action publique). En ce sens, le projet de l'évaluation viserait, selon Jean Leca, à « substituer un pilotage (de l'action) par les conséquences à un pilotage par les principes »⁶⁸¹. Cependant, derrière ce leitmotiv apparemment neutre, dont les justifications sont les mêmes depuis les années 80⁶⁸², se cache en fait une âpre bataille concernant la définition des fonctions respectives du « politique » et du « technique ».

L'histoire de l'évaluation des politiques publiques recouvre ainsi un débat permanent sur la conception de l'action politique. Progressivement, l'évaluation s'est chargée « de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » selon les termes de Pierre Lascombes et Patrick Le Galès à propos des instruments de l'action publique. Ces auteurs notent que « les instruments (...) ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. (...) Un instrument d'action publique

⁶⁸¹ LECA, Jean. Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation et le statut de l'évaluation. *Revue française d'administration publique*, 1993, n° 66, p. 185-196

⁶⁸² « passer d'une logique de moyens à une logique de résultats », « renforcer le rôle du Parlement » et assurer « une responsabilisation de l'administration », sont encore visibles aujourd'hui dans « L'État réforme en profondeur la procédure budgétaire », *Le Monde*, 4 janvier 2006, pp. 20-21

constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »⁶⁸³. Il s'agit donc dans ce paragraphe de saisir les valeurs portées par l'évaluation en France et leurs traductions instrumentales.

De manière générale, l'émergence de l'évaluation des politiques publiques est indissociable de l'idée de démocratie. On pourrait bien sûr imaginer des formes d'évaluation dans des régimes non démocratiques mais, historiquement, la raison d'être de l'évaluation, telle que nous la connaissons, est intimement liée au fonctionnement démocratique des sociétés. La conception de l'action publique inhérente à l'évaluation cherche précisément à faire le lien entre « efficacité et démocratie »⁶⁸⁴, dans le sens où l'efficacité de l'action participe de la légitimité de l'autorité publique détentrice des pouvoirs⁶⁸⁵. En première lecture, l'évaluation est proche de l'idée de « justification »⁶⁸⁶. Dans le monde anglo-saxon, il existe un concept *ad hoc* connu sous le terme « *accountability* ». On peut approximativement le traduire par la notion de « redevabilité »⁶⁸⁷, comprise comme « l'obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés »⁶⁸⁸. Celle-ci s'appuie sur l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui stipule explicitement l'obligation pour les autorités publiques de rendre des comptes au Peuple du bon usage des pouvoirs qui leur ont été confiés au nom de l'intérêt général. Cependant, en France, le rôle attribué à l'évaluation a dépassé l'idée anglo-saxonne d'*accountability* pour glisser vers l'idée de « responsabilisation » des acteurs politiques. Autrement dit, un postulat fort de l'évaluation a été, et est toujours, que les décideurs n'assument pas suffisamment leurs responsabilités (alors que l'idée d'*accountability* propose de « mieux » assumer ses responsabilités).

⁶⁸³ LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. L'action publique saisie par les instruments. In P. LASCOUMES , P. LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondations nationale des sciences politiques, 2004. p. 13. Sur ce type d'approche, voir également : FILÂTRE, Daniel, TERSAC (DE), Gilbert. *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*. Toulouse: Octarès éditions, 2005. 306 p.

⁶⁸⁴ DURAN, Patrice, MONNIER, Eric. Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques. *Revue Française de Science Politique*, 1992, Vol. 42, n° 2, p. 235-262

⁶⁸⁵ DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J, 1999. 212 p.

⁶⁸⁶ DELORS, Jacques. Préface. L'évaluation des politiques publiques. In J.-P. NIOCHE , R. POINSARD. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. IX-XI

⁶⁸⁷ OCDE, « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats », Paris 2002

⁶⁸⁸ MONNIER, Eric. Préface. In S. JACOB , F. VARONE. *Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*. Gent: Academia Presse, 2003

Afin de comprendre ce glissement sémantique, en saisir les raisons et esquisser ses effets, nous montrerons, à partir d'une revue de littérature et d'une série d'interviews des promoteurs « historiques » de l'évaluation (annexe 5), comment s'est faite « la mise sur orbite » politique de l'évaluation au tournant des années 80-90 (1) ; et nous nous attacherons particulièrement au rôle joué par la « deuxième gauche » dans ce processus (2). Ensuite, nous mettrons en évidence la proximité politique entre la deuxième gauche et certains membres de la haute administration qui ont activement participé au développement de l'évaluation (3). Enfin, nous chercherons les « traces » de ce terreau politique en déconstruisant les principales propositions théoriques et méthodologiques de « l'évaluation pluraliste » qui balise assez largement le champ évaluatif français (4), et dont on retrouve les effets jusqu'à aujourd'hui (5). Au final, les indices rassemblés plaident en faveur d'une conception qui valorise autant l'évaluation comme un outil d'aide à la décision que comme un outil de transformation de la prise de décision elle-même (6) ; approche mêlée qui fonde les bases historiques de l'évaluation en France (7).

1. Raisons de la « mise sur orbite » politique de l'évaluation

Le « décret Rocard » adopté en 1990 a institutionnalisé l'évaluation des politiques publiques au cœur de l'exécutif national par un dispositif interministériel. Il constitue une « mise sur orbite » de l'évaluation qui n'avait jusque là rarement dépasser le stade embryonnaire. Pourtant, cet évènement est paradoxalement considéré comme un « début de la fin ». Vincent Spenlehauer évoque un « échec patent » du dispositif interministériel qui reflète l'aboutissement du « non-règlement du conflit opposant néo-planificateurs et anti-rationalistes »⁶⁸⁹ sur lequel nous reviendrons rapidement. Cette période d'émergence pour l'évaluation a été abondamment décrite⁶⁹⁰. Cependant, elle mérite d'être complétée car un autre débat entre pro-technocratiques (les grands corps : Ministères des Finances et Cours des Comptes) et anti-technocratiques (la « deuxième gauche ») a fortement contribué à modeler la conception française de l'évaluation. Ce paragraphe va permettre d'en saisir la substance.

⁶⁸⁹ SPENLEHAUER, Vincent. Intelligence gouvernementale et sciences sociales. *Politix*, 1999, n° 48, p. 123

⁶⁹⁰ SPENLEHAUER, Vincent. Une approche historique de la notion de "politiques publiques". Les difficultés d'une mise en pratique d'un concept. *Informations sociales*, 2003, n° 110, p. 34-45; SPENLEHAUER, Vincent. *Op. cit.* 1999 ; SPENLEHAUER, Vincent. *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*. Grenoble: Université de Grenoble II. : Science politique: Université de Grenoble II: 1998 ; SPENLEHAUER, Vincent. *L'évaluation de politique. Usages sociaux. Trois études de cas de l'évaluation*. Paris: L'Harmattan, 1995. 252 p.

L'évaluation est apparue pour la première fois dans les années 60 au cœur des administrations centrales. Quelques hauts fonctionnaires, connaisseurs des Etats-Unis, exposent les expériences du *Program Planning Budgeting System* américain (PPBS) et des indicateurs sociaux (*social accounting*). L'évaluation est une notion associée, mais elle n'est pas (encore) développée en tant que telle. L'importation de ces techniques se traduira par le dispositif de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). La RCB est mise en place par la Direction de la prévision (DP, Ministères de Finances) en 1968. Elle est venue alimenter le conflit qui opposait le Commissariat général au Plan (CGP) et la DP. Ces deux institutions issues de l'expérience planificatrice d'après-guerre (Plan Marshall) s'opposaient sur la manière de piloter le développement économique de la France. La DP jurait par la modélisation de l'activité économique et le CGP par la planification de l'action publique. Autrement dit, c'est le degré d'interventionnisme politique qui marquait la ligne d'opposition. La RCB constituait manifestement l'ascendant pris par la DP sur le CGP tant la vocation de cet outil était de produire de « bonnes » décisions en matière de politiques économiques sur la base d'études macro-économiques. La RCB bloquera toutes les tentatives de développer l'évaluation au sein du Ministère des finances⁶⁹¹.

Bernard Cazes, chargé de mission au CGP, est désolé de cette situation surtout que la RCB est manifestement anti-plan. Il tente alors sans succès d'introduire l'évaluation des politiques publiques au CGP. Il voit dans les indicateurs sociaux des outils d'évaluation et de réorientation des politiques publiques, mais Jacques Delors, directeur du service des affaires sociales (SAS), y voit au contraire des outils de provocation de l'intervention des pouvoirs publics. Il s'agit là du premier échec d'une forme d'évaluation. Un deuxième projet est abandonné à l'INSEE. En effet, Jacques Delors au moment de son départ du SAS en 1969 demande à l'INSEE à ce que l'idée de comptabilité sociale soit poursuivie. Catherine Blum, jeune administratrice à l'INSEE, qui partage la vision de Bernard Cazes, fait alors une proposition mais la dimension politique de l'évaluation est rejetée par la direction. Enfin, Bernard Cazes préconise dans un rapport, intitulé *La France face au choc du futur*, que des cellules d'évaluation soient créées directement dans les cabinets ministériels sous l'égide du triangle planificateur (CGP-DP-INSEE), mais ce projet s'écrase sur la RCB qui a déjà déployé des cellules dans de nombreux ministères, où il est hors de question de créer des doublons.

⁶⁹¹ SPENLEHAUER, Vincent. *Op. cit.* 1999

Par ailleurs, à partir de 1975 se développe un courant « anti-rationaliste »⁶⁹² quand la RCB est à bout de souffle : l'idéal « quantificateur » de la rationalisation budgétaire montre ses limites et les Ministères acceptent mal de se voir dicter leurs décisions par quelques hauts fonctionnaires prévisionnistes de la DP. En somme, la croyance dans la capacité planificatrice de l'Etat s'amenuise, d'autant plus dans un contexte où le choc pétrolier n'avait absolument pas été anticipé. Comme le rappelle Jean-Pierre Nioche, c'était une crise du concept de planification stratégique qui était « *l'alpha et l'oméga jusque dans les années 80* ». « *Faire croire qu'on peut maîtriser le futur* » ne fonctionnait plus. La crise touchait aussi bien le CGP que la DP. La perte de crédibilité de ces institutions était très forte dans les milieux politiques quand ils ont découvert que « *ce n'était pas (le CGP et la DP) qui créaient la croissance* ». L'économie apparaissait désormais imprévisible et « *l'évaluation a été vue comme la possibilité d'une nouvelle vocation* » en opérant une reconversion instrumentale : si prévoir est devenue impossible, « *essayons au moins d'apprendre de ce que l'on fait* » et développons « *l'adaptation stratégique* »⁶⁹³.

C'est dans ce contexte qu'HEC organise en 1980 un colloque intitulé « Où va la gestion publique ? », dont le but implicite était d'envisager « l'après RCB ». Jean-Pierre Nioche proposa de construire un nouveau mode d'expertise sur les ruines de la RCB : l'évaluation des politiques publiques. Il va alors se jouer une scène cruciale pour le devenir de l'évaluation. La nouveauté de cet outil présente une opportunité stratégique pour certains acteurs et une partie de la gauche (la « deuxième gauche ») qui accédera au pouvoir l'année suivante.

Pour ce qui concerne l'administration, Claude Milleron, nouveau directeur la DP, rencontre Jean-Pierre Nioche à l'occasion du colloque organisé par HEC. Le premier cherche un moyen de redonner une fonction et du sens aux cellules RCB. Le second connaît très bien l'évaluation en raison de sa formation universitaire aux Etats-Unis. Les deux hommes s'entendent : l'ancien réseau RCB pourrait se muer en réseau d'évaluation des politiques publiques. Cependant, la direction du budget, ne souhaitant pas renouveler un projet de type RCB, oppose un refus à la DP. Une tentative d'alliance entre le CGP et la DP, après le changement de gouvernement de 1986, échoue également car la direction renouvelée de la

⁶⁹² Sur l'histoire de la planification : SPENLEHAUER, Vincent. *Op. cit.* 1995, 1998, 1999, 2003

⁶⁹³ Jean-Pierre Nioche, entretien

DP, « anti-rationaliste », préfère développer un type d'intervention ponctuelle et sur-mesure en matière de décisions publiques⁶⁹⁴.

Le peu de résonance rencontrée par l'évaluation au sein du ministère des finances et du CGP va être compensée par l'intérêt qu'elle suscite auprès de la « deuxième gauche », et en particulier auprès de Michel Rocard. Ce dernier devient ministre du Plan en 1981 (élection de François Mitterrand) où Jean-Pierre Nioche est invité à présenter son concept. Michel Rocard fait sa connaissance et lui passe une commande conjointe avec le ministère des finances (Jacques Delors) pour organiser un colloque de sensibilisation à l'évaluation destiné aux hauts fonctionnaires et aux hommes politiques. L'idée de ces deux Ministres était de mettre à l'agenda le développement de l'évaluation. Le premier grand colloque sur l'évaluation est ainsi organisé en 1983⁶⁹⁵. Puis Jacques Delors et Michel Rocard passèrent commande d'un rapport sur les aspects méthodologiques de l'évaluation⁶⁹⁶. Ce document fut influencé par certains membres de la DP qui, à l'instar de Michel Deleau, voulaient « du hard, pas du soft »⁶⁹⁷, c'est à dire une approche quantitative et macro-économique⁶⁹⁸. Malgré cet engouement pour l'évaluation, le colloque de 1983 marque un faux départ. Le CGP reste peu réceptif et les rocardiens préfèrent ressusciter le « plan démocratique » de Pierre Massé⁶⁹⁹. Par ailleurs, quelques mois après la remise du rapport Deleau en avril 1986, c'est l'alternance et la démarche évaluative est stoppée par le gouvernement Balladur.

⁶⁹⁴ SPENLEHAUER, Vincent. *Op. cit.* 1999

⁶⁹⁵ NIOCHE, Jean-Pierre, POINSARD, Robert. L'évaluation des politiques publiques en France. In J.-P. Nioche , R. Poinsard. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. 5-22

⁶⁹⁶ DELEAU, Michel, *et al.* *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisations*. Paris: La documentation française, 1986. 181 p.

⁶⁹⁷ Jean-Pierre Nioche, entretien

⁶⁹⁸ La contribution de J-P Nioche à cet ouvrage lui a valu par la suite d'être classé parmi les évaluateurs « technocrates », c'est-à-dire rompu à l'approche administrative et positiviste de l'évaluation : voir par exemple MONNIER. Éric.. *Op. cit.* 1992. Il se défend de cette catégorisation en affirmant qu'il se détachait au contraire de cette approche et son implication dans l'évaluation s'inscrivait dans une posture « anti-RCB » (Jean-Pierre Nioche, entretien du 9 mars 2006).

⁶⁹⁹ SPENLEHAUER, Vincent. Intelligence gouvernementale et sciences sociales. *Politix*, 1999, n° 48, p. 95-128

2. La « deuxième gauche » : les justifications politiques du recours à l'évaluation

La gauche revient au pouvoir en 1988 ce qui relance le thème de l'évaluation. Michel Rocard, alors Premier Ministre, l'avait inscrit comme l'un des quatre piliers de son programme dit de « renouveau du service public ». L'évaluation fera l'objet du fameux « décret Rocard » en 1990 instaurant le Comité InterMinistériel de l'Évaluation (CIME), le Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE) et le Fonds National de l'Évaluation. Dans les faits, le dispositif ne reprenait que quelques-unes des propositions de Patrick Viveret, proche de Michel Rocard et chargé par ce dernier de faire des propositions en vue de son institutionnalisation au service du gouvernement⁷⁰⁰. Mais il n'est pas ici question de revenir sur ces faits largement analysés et commentés⁷⁰¹. Par contre, l'analyse des raisons qui ont poussé la « deuxième gauche » à institutionnaliser l'évaluation permettra de reconstruire le terreau idéologique sur lequel a germé l'évaluation en tant qu'instrument politique⁷⁰². Ces raisons se situent sur trois plans : stratégique, instrumental et idéologique.

Les raisons instrumentales et stratégiques sont directement liées au contexte de l'alternance politique des années 80. En effet, comme le rappelle Patrick Viveret, « *chacun voyait que la gauche allait perdre les élections législatives (de 1986) et on a voulu construire une traçabilité de l'expérience de la gauche* »⁷⁰³. Dans cette perspective, il y avait un double enjeu pour les réseaux rocardiens : expliquer l'échec de la gauche – raison instrumentale du recours à l'évaluation - tout en n'épargnant pas les mitterrandiens, cibles des rocardiens, de certaines critiques⁷⁰⁴ – raison stratégique -. Cette délicate opération intellectuelle fit l'objet d'un numéro spécial de la revue *Intervention* « Gouverner les sociétés complexes »⁷⁰⁵ ; revue de la deuxième gauche dont Patrick Viveret était le rédacteur en chef. Ce numéro constitue

⁷⁰⁰ VIVERET, Patrick. *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre*. Paris: La documentation française, 1989. 193 p.

⁷⁰¹ WARIN, Philippe. L'évaluation mise en examen. *Revue Esprit*, 1995, p. 160-178 ; DURAN, Patrice, MONNIER, Eric. Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques. *Revue Française de Science Politique*, 1992, Vol. 42, n° 2, p. 235-262 ; SPENLEHAUER, Vincent.. *Op. cit.* 1999

⁷⁰² Cette analyse a été construite à partir de la revue *Intervention* issue de la Deuxième gauche dont le rédacteur en chef était Patrick Viveret. Cette revue faisait suite à la revue *Faire* proche du PSU.

⁷⁰³ Patrick Viveret, entretien du 9 mars 2006

⁷⁰⁴ Cet aspect ressort de l'introduction du texte de Jacques Julliard qui fait état des réticences au sein de la revue à l'idée d'intituler le numéro « qu'avons nous appris du pouvoir ? ». Certains préféraient la formulation « qu'est-ce que la gauche a appris du pouvoir ? » pour marquer la distinction entre le courant mitterrandien et le courant rocardien ; JULLIARD, Jacques. La gauche et le pouvoir : aux origines historiques d'une vision. *Intervention*, 1986, n° 18, p. 3-8

⁷⁰⁵ *Intervention*, 1986, n°18

d'après ce dernier la « *mise sur l'agenda politique* »⁷⁰⁶ de la réflexion et de la promotion des « *outils d'intelligence politique* »⁷⁰⁷, c'est-à-dire l'évaluation et la prospective. Il nous permet de revenir successivement sur les trois registres de justification : stratégique, instrumental et idéologique.

D'un point de vue stratégique, il s'agissait de faire une critique mesurée des mitterradiens. Ces derniers auraient laissé une trop grande liberté aux administrations centrales – les « corporatismes » dans le texte – dans la gestion des services publics. Autrement dit, le texte fait le procès d'une forme de « dépolitisation » du gouvernement soumis aux groupes de pressions administratifs. En creux, il positionne la proposition de la deuxième gauche qui consiste à promouvoir les débats sur la manière de faire l'action publique en tant qu'argument politique face à la position mitterradienne, que Patrick Viveret illustre en reprenant une formule de Georges Pompidou : « de grâce ne mêlons pas ces problèmes à nos questions électorales »⁷⁰⁸. Pour conclure, le texte juge cette attitude contre-productive qui reviendrait à céder au « je veux du Prince », c'est-à-dire des arbitrages politiques sans réflexion globale sur l'action du gouvernement.

Mais ces éléments de critique ne pouvaient expliquer totalement la défaite de la gauche aux législatives, sauf à scier la branche sur laquelle la « deuxième gauche » était assise. Ainsi, Patrick Viveret justifie les faiblesses du gouvernement Mitterrand par « l'inadaptation globale de l'Etat, de son outillage administratif, et plus largement, de la société politique dans son ensemble, à la conduite des sociétés complexes »⁷⁰⁹. Il ne faut pas oublier que la gauche était désormais confrontée à *l'Etat au concret*⁷¹⁰ et qu'elle n'avait pas une grande culture de l'exercice du pouvoir gouvernemental. Par exemple, dans ce même numéro de la revue *Intervention*, l'article de Christian Silianoff met en exergue la déstabilisation de la gauche face la difficile conciliation des idées de planification et de démocratisation. La démocratisation est censée rendre la planification plus « efficace »⁷¹¹, mais dans les faits la réforme du Plan navigua « entre ces deux écueils »⁷¹² : dirigisme étatique ou *statu quo*. Dans ce contexte, l'évaluation était présentée d'une part comme une ressource visant à mieux

⁷⁰⁶ Patrick Viveret, entretien du 9 mars 2006

⁷⁰⁷ Patrick Viveret, entretien du 9 mars 2006

⁷⁰⁸ VIVERET, Patrick. Le gisement démocratique. *Intervention*, 1986, n° 18, p. 11-11

⁷⁰⁹ *ibid.* p. 13

⁷¹⁰ Le livre de Jean-Gustave Padioleau est justement cité dans l'article : PADIOLEAU, Jean-Gustave. *L'État au concret*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982. 222 p.

⁷¹¹ SILIANOFF, Christian. Le plan : autopsie d'une réforme. *Intervention*, 1986, n° 18, p. 54

⁷¹² *ibid.* p. 61

incrémenter la politique socialiste et, d'autre part comme un argument laissant entendre que le déficit de la gauche au pouvoir serait moins lié à la culture des élites politiques qu'à un manque d'outils de gouvernement.

La troisième raison du recours à l'évaluation est de nature idéologique. Elle est extrêmement importante. Jean-Pierre Nioche, qui avait été invité à participer à des groupes de réflexion socialistes, se rappelle que ces derniers ne s'intéressaient pas à la partie méthodologique. Ils voulaient faire de l'évaluation « *un instrument de mobilisation du tout public, de mobilisation des citoyens* »⁷¹³. Issue de la gauche auto-gestionnaire, la « deuxième gauche » dont Patrick Viveret et Michel Rocard faisaient partie, fondait son action politique de « diffusion du pouvoir en direction de la société civile »⁷¹⁴ sur l'idée que l'Etat français avait toujours refusé d'organiser des contre-pouvoirs⁷¹⁵. Le monopole de « l'expertise légitime » des administrations centrales constituait en particulier le cœur des critiques. L'évaluation était donc pensée comme un moyen d'instaurer un pluralisme de l'expertise « *au sens démocratique* »⁷¹⁶. On peut lire par exemple dans le rapport que Patrick Viveret a remis au Premier Ministre, que l'auteur s'inquiète du « *tropisme de l'Etat français marqué par une tendance à constituer des monopoles de l'expertise au sein des grands corps techniques et financiers de l'Etat* » et d'une dérive positiviste : « *tentation classique de toutes les technocraties qui, dans le domaine de l'évaluation, comme dans celui de l'expertise, ont tendance à considérer comme irrationnel tous les jugements qui ne ressortent pas de leur logique et à dissimuler leur propre pouvoir sous un "masque" scientifique* »⁷¹⁷. Cette préoccupation était également partagée par certains acteurs de l'évaluation au niveau local qui commençait à émerger à cette époque. Alain de Romefort indiquait en 1989, en introduction de l'un des premiers grands colloques sur l'évaluation des politiques publiques locales, que le RREPEL⁷¹⁸ n'avait « *qu'un seul parti pris, il est politique : l'évaluation doit servir à faire la lumière, de telle sorte que les citoyens puissent mieux participer à la décision et peser sur*

⁷¹³ Entretien Jean-Pierre Nioche, 9 mars 2006. Ces propos sont confirmés par ceux de Patrick Viveret : « *l'évaluation naît d'abord comme projet politique. Je ne sous-estime pas les enjeux de connaissance et de méthodologie, mais l'enjeu est d'abord un enjeu politique* », entretien 9 mars 2006.

⁷¹⁴ Cette diffusion du pouvoir était essentiellement envisagée par l'intermédiaire d'un renforcement des pouvoirs de contrôle et d'un renforcement du rôle législatif du Parlement. Mais celui-ci à décliner l'offre de Patrick Viveret de tenir une place centrale dans le dispositif d'évaluation. Voir WARIN, Philippe. *Op.cit.* 1995 ; DURAN, Patrice, MONNIER, Eric.,. *Op. cit.* 1992 ; SPENLEHAUER, Vincent.. *op. cit.* 1999

⁷¹⁵ WARIN, Philippe.. *Op.cit.* 1995 ; VIVERET, Patrick.. *Op. cit.* 1989

⁷¹⁶ Patrick Viveret, entretien du 9 mars 2006.

⁷¹⁷ VIVERET, Patrick. *Op. cit.* 1989. p. 21-26

⁷¹⁸ Réseaux et Recherches pour l'Évaluation des Politiques Économiques Locales

elle »⁷¹⁹. Il expliquait plus loin que « *tout se décide dans l'ombre des techno-structures, à partir de rapports de force entre les centres de décisions administratifs nourris par les analyses des corps techniques* »⁷²⁰.

L'ensemble de ces critiques adossées à une ferme volonté de redonner du pouvoir au Parlement repose plus fondamentalement sur l'idée que l'autorité publique est profondément touchée par une crise de la responsabilité et, plus exactement, d'une forme prononcée de déresponsabilisation. Pour Patrick Viveret, « *les formes actuelles de la société politique, que ce soit l'Etat au sens large, ou que ce soit les acteurs de la société politique, partis politiques compris, n'arrivent plus à prendre en charge le cœur des questions politiques* »⁷²¹. Ainsi, l'évaluation a été fondue dans cette recherche d'une plus grande responsabilité des autorités publiques. Cela ressort très clairement de l'analyse que Philippe Warin fait du décret de 1990 : « en concevant le "devoir d'évaluation des politiques publiques" comme un moyen d'imputer les résultats de l'action à la responsabilité des fonctionnaires, (la circulaire) cherchait à concilier un objectif d'efficacité et un objectif de transparence »⁷²². L'évaluation devait permettre de construire l'imputabilité politique des effets des décisions au-delà, semble-t-il, de l'idée d'efficacité (une action peut être efficace ou inefficace par des processus complexes échappant à l'intention des décideurs, et vice-versa). C'est sans doute ce qu'il faut comprendre quand Patrice Duran et Eric Monnier expliquent que le rapport Viveret s'appuyait sur une conception de l'État responsable⁷²³. Le rapport en question tient en effet des propos sans équivoque : « en conduisant les gouvernements, les administrations, les parlementaires, à se préoccuper des effets de leur choix, en les alertant sur le fait qu'ils seront jugés sur le fond de leur action et pas seulement sur la forme spectaculaire et éphémère de son annonce, l'évaluation des politiques publiques est ainsi un puissant levier (...) de la rénovation du secteur public. L'Etat français n'aurait-il pas lui aussi besoin, Monsieur le Premier Ministre,

⁷¹⁹ ROMEFORT (De), Alain. Introduction aux actes du colloque. In J. HORAIST, *et al.* *L'évaluation dans les politiques économiques locales*. Lyon: IRES, 1991. p. 8

⁷²⁰ *ibid.* p. 18

⁷²¹ Patrick Viveret, séminaire MAP, UMR PACTE, 12 octobre 2004. On peut également lire la citation suivante : « Il y a une crise fondamentale de la substance démocratique, et à l'intérieur de la substance démocratique, des Etats eux-mêmes. (...) Il n'y a pas aujourd'hui dans l'Etat de vraies capacités à penser la construction de l'intérêt général et à faire de l'acteur public un catalyseur de la construction de l'intérêt général.

⁷²² WARIN, Philippe. *Op. cit.* 1995. p. 162

⁷²³ DURAN, Patrice, MONNIER, Eric.. *Op. cit.* 1992

d'un mouvement de "restructuration" et de plus grande "transparence" ? »⁷²⁴. En particulier, c'est la place du Ministère des finances qui était critiquée⁷²⁵.

Les raisons qui ont poussé la deuxième gauche à avoir recours à l'évaluation constituent le contexte de la « mise sur orbite » politique de l'évaluation à travers le décret de 1990. Elles mettent en évidence un glissement aussi subtil que structurant de l'évaluation en France : le principe fondateur - procéder à une analyse des effets des actions publiques - a progressivement débordé sur le terrain de la transformation de l'action publique elle-même – augmenter le degré de responsabilisation des responsables politiques et administratifs. C'est en quelque sorte le péché originel de l'évaluation en France. L'inspiration pragmatiste de l'évaluation invite à construire le sens de l'action à partir de ses conséquences, c'est-à-dire le sens que prennent les faits une fois qu'ils ont été « lâchés » par leurs auteurs. L'« évaluation démocratique » de la deuxième gauche va plus loin car elle espère changer les auteurs eux-mêmes. En ce sens, la description de la volonté de *responsabilisation* des autorités publiques a permis de dessiner les contours du projet politique originel. Il reste maintenant à vérifier si ce projet s'est diffusé dans le temps et les pratiques.

3. Les ramifications administratives

L'histoire de l'évaluation est aussi l'histoire du politique qui passe au cœur de l'administratif. Elle devient alors passionnante puisque, paradoxalement, elle s'est en partie construite sur une forme de remise en cause de la haute administration. En effet, un réseau de hauts fonctionnaires, qui adhérait assez largement aux idées de la deuxième gauche, a fortement contribué au développement de l'évaluation. Les principales figures étaient André Bruston et Michel Conan⁷²⁶ qui pensaient que les agents de l'Etat et, au premier chef, les Grands Corps, disposaient de trop de pouvoir dans la production du service publique⁷²⁷. Par exemple, Michel Conan écrit dans son ouvrage sur l'évaluation : « *Les services publics n'ont cessé de croître et les difficultés suscitées par leur variété et la profusion des hybrides auxquelles elles donnent*

⁷²⁴ VIVERET, Patrick. *Op. cit.* 1989. p. 17

⁷²⁵ P. Viveret, entretien du 9 mars 2006: « *Et il y avait aussi un enjeu pour les finances publiques parce que si l'on voulait responsabiliser les différents groupes d'acteurs, que ce soit du côté de l'Etat ou du côté du parlement, il fallait sortir de cette espèce de spirale infantile où c'est Bercy, enfin à l'époque c'était Rivoli, dispose d'un surplus de pouvoir politique alors que normalement ce n'est pas sa mission, c'est le premier ministre, mais on sait bien que la réalité du pouvoir budgétaire faisait de Rivoli l'essentiel du pouvoir. Et, de l'autre côté, une logique d'infantilisation des ministères dits « dépensiers » qui d'un côté étaient victimes de ce déséquilibre et d'un autre côté pouvaient dire à leur « clientèle », c'est pas de ma faute, c'est Rivoli »*

⁷²⁶ Directeur du département de sciences sociales au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

⁷²⁷ On peut également citer l'Association service public à la cour des comptes qui rassemblait par exemple Guy Join-Lambert (Cours des Comptes) et Robert Fraisses (conseiller du Commissaire au Plan).

*lieu font monter la critique contre l'abus d'autorité de leurs agents (notamment quand ils s'abritent derrière un discours technique ou scientifique), et contre l'impuissance des élus »*⁷²⁸.

Les convictions d'André Bruston, sur l'ouverture nécessaire des services de l'Etat, se sont traduites dans un premier temps par le développement de la recherche incitative en sciences sociales (au-delà des approches économiques). Celui-ci entrepris ce projet vigoureusement lorsqu'il fut responsable de Mission de la Recherche Urbaine (MRU)⁷²⁹. Cette dernière avait été créée dans « *l'optique de faire des recherches, y compris fondamentales, pour venir au secours de la décision de l'État sur le terrain* »⁷³⁰. Cependant, les tenants de cette conception des sciences sociales étaient confrontés à une méfiance du monde politique, de gauche comme de droite, et l'évaluation apparaissait dans ce contexte comme un moyen de promouvoir la recherche incitative : « *On était des sciences sociales, on savait qu'on avait des choses à dire. (...) On se disait : par quels moyens les administrations, les institutions et les politiques vont avoir accès à cette appréciation collective de ce qu'elles font ? D'où cette attente réelle envers l'évaluation qui est très liée à notre conception des sciences sociales* »⁷³¹.

Ainsi, André Bruston et Michel Conan se sont très tôt intéressés à l'évaluation. Le premier disposait d'importants budgets de recherche en tant que responsable du département des sciences sociales au Ministère de la Recherche à partir de 1981, et passait « *des contrats de recherche sur l'évaluation à l'équipe de Conan qui allait aux Etats-Unis, au Canada* »⁷³². Les deux instigateurs ont même réalisé un voyage d'étude en commun en 1986. Le rôle pivot d'André Bruston apparaît complètement dans le cadre de l'évaluation de la politique de ville au début des années 90. Désormais sous-directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisme au Ministère de l'Équipement chargé du Secrétariat général du Plan Urbain, et toujours responsable de la recherche urbaine, celui-ci était à la fois administrateur de la politique de la ville et commanditaire des recherches portant sur celle-ci. Cette position lui permit de

⁷²⁸ CONAN, Michel. *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*. La Tour d'Aigues: Ed. de L'Aube, 1998. p. 6

⁷²⁹ André Bruston deviendra responsable de la MRU en 1979, à la suite de Michel Conan qui rejoindra le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour diriger le département de sciences sociales.

⁷³⁰ BRUSTON, André. Le CERAT vu par un commanditaire de recherche. Entretien avec André Bruston. In A.-C. DOUILLET, J.-P. ZUANON. *Quarante ans de recherche en sciences sociales. Regards sur le CERAT 1963-2003*. Grenoble: PUG, 2004. p. 73-82. Voir de manière plus générale : LABRANCHE, Stéphane, WARIN, Philippe. *La « concertation dans l'environnement » ou le besoin de recourir à la recherche en sciences sociales, Rapport de recherche « Concertation, décision, environnement*. Paris: Ministère de l'environnement et du développement durable, 2004. 102 p.

⁷³¹ André Bruston, entretien du 17 mars 2006

⁷³² André Bruston, entretien du 17 mars 2006

financer l'évaluation de la politique de la ville à la fois pour mettre en œuvre les recherches conduites par Michel Conan, et pour affirmer l'approche par les sciences sociales de l'évaluation.

Progressivement au cours des années 80, ce réseau administratif et la deuxième gauche vont faire alliance sur la base de leur vision commune de l'ouverture nécessaire de l'Etat. André Bruston évoluait dans « *des groupes plus ou moins proches de Rocard et de Delors* »⁷³³. Il rencontra Patrick Viveret avec qui il noua une vraie « *complicité* ». Les deux étaient effectivement « *très très en consonance* » sur la vision politique « *démocratique* »⁷³⁴ de l'évaluation. André Bruston fut membre de l'Observatoire de la décision publique, l'association créée en 1986 par Patrick Viveret pour « *porter politiquement* » ces « *nouveaux outils d'intelligence politique* »⁷³⁵ (prospective et évaluation). Puis de cette connivence avait été créée en 1990 l'Association internationale de l'évaluation « *pour l'évaluation démocratique* », car les deux partenaires considéraient « *que le renoncement de l'Etat à des mécanismes plus démocratiques, et en tout cas hors de l'Etat, ou pas totalement de l'Etat en matière d'évaluation c'était évidemment une tare originelle* »⁷³⁶.

Enfin, le binôme Conan-Bruston produira un « *ouput* » en matière d'évaluation qui s'avèrera capital pour la suite : la création du laboratoire CEOPS⁷³⁷ (Conception d'évaluations pour les organisations et les politiques publiques) installé à Vaulx-en-Velin au tout début des années 1990. L'un des ingénieurs civils, chercheur au sein de l'équipe de Michel Conan, présentait une forte motivation pour poursuivre et élargir les travaux sur l'évaluation. C'était Eric Monnier⁷³⁸. Michel Conan et André Bruston ont saisi cette occasion pour créer un laboratoire de recherche au sein de l'ENTPE (École nationale des travaux publics) qui était en perte de vitesse dans le champ des sciences sociales. André Brutson disposait des moyens de déclencher des ressources et un arbitrage favorable de la part de Jean-Luc Roulier, délégué à la recherche et à l'innovation du Ministère de l'équipement, et son ancien directeur à la MRU. La direction du laboratoire fut confiée à Eric Monnier. Le Plan urbain initiera des recherches sur l'évaluation et des séminaires, comme celui du CERAT en juin 1989, « Recherche

⁷³³ En particulier le groupe CLISTEN proche de Delors, André Bruston : entretien du 17 mars 2006.

⁷³⁴ Entretien avec Patrick Viveret le 9 mars 2006

⁷³⁵ Entretien avec Patrick Viveret le 9 mars 2006

⁷³⁶ Entretien avec André Bruston le 17 mars 2006

⁷³⁷ Remarque : dans la continuité de la RCB, un projet dénommé CHEOPS porté par la direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique en collaboration avec la DP existait au début des années 80. Il envisageait un couplage entre évaluation et prospective sur la base de la modélisation économique.

⁷³⁸ La première version de l'ouvrage *Evaluer l'action des pouvoirs publics* d'Eric MONNIER parut en 1988.

Évaluation dans les politiques culturelles », ou celui de CEOPS en septembre 1990, « Évaluation et Décision. Séminaire de méthode ». Les Annales de la recherche urbaine consacrent également le numéro 47 de juin-juillet 1990 au thème « Évaluation et recherche » dans le but de valoriser le lien entre recherche méthodologique et développement d'outils pour l'action.

L'exposé a jusqu'ici expliqué comment et pourquoi l'évaluation a fortement été développée au tournant des années 90 en s'appuyant sur un réseau d'acteurs relativement restreint. Cette dynamique a logiquement été poursuivie par la production d'un outillage conceptuel permettant la mise en pratique de l'évaluation. Il ne s'agissait pas des méthodes de collecte et de traitement de l'information, mais plus largement des dispositifs permettant de concevoir l'insertion de l'évaluation dans le processus décisionnel. Cette production théorique et méthodologique a été assurée essentiellement par des membres du laboratoire CEOPS et des membres du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) (le CSE avait été créé par décret du Premier Ministre en 1990). Il faut en effet rappeler qu'en face de cette « fenêtre d'opportunité politique » de l'évaluation se construisait progressivement une demande. La Commission européenne introduisait l'obligation d'évaluer les fonds structurels. L'Etat intégrait l'évaluation aux Contrats de Plan Etat-Région. Certaines collectivités territoriales se lançaient dans l'aventure⁷³⁹. Il y avait très clairement un marché émergent pour les bureaux d'études. Les besoins théoriques et méthodologiques étaient donc importants et pressants, puisque « l'institutionnalisation de l'évaluation aura en quelque sorte précédé la pratique »⁷⁴⁰.

4. De la politique à la théorie : l'évaluation pluraliste

Le début des années 90 a été marqué par une forte production théorique et méthodologique, dont le laboratoire CEOPS et le CSE furent les principaux artisans. Ce fut l'occasion d'insérer dans le débat une nouvelle proposition, l'évaluation pluraliste, dont Pierre Lascoumes et Michel Setbon considéraient en 1996 qu'elle constituait le modèle privilégié dans le développement de l'évaluation en France⁷⁴¹. Celle-ci inspire encore très largement les pratiques actuelles⁷⁴². Elle repose sur une critique de deux autres conceptions : l'évaluation

⁷³⁹ On peut citer : le Conseil régional Rhône-Alpes, le Conseil régional Nord Pas de Calais, le Conseil général de l'Hérault.

⁷⁴⁰ DURAN, Patrice, MONNIER, Eric.. *Op. cit.* 1992. p. 247

⁷⁴¹ LASCOUMES, Pierre, SETBON, Michel. *L'évaluation pluraliste des politiques publiques. Enjeux, pratiques, produits*. Paris: Commissariat Général au Plan, 1996. p. 5

⁷⁴² CHANUT, Véronique. L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? *Revue Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 3-32

managériale et l'évaluation démocratique⁷⁴³. L'évaluation managériale, d'inspiration positiviste, fonde la validité du jugement évaluatif sur la rigueur scientifique de l'évaluateur, ce qui revient à conférer à l'approche scientifique une valeur dominante sur le jugement des acteurs politiques. Or, la connaissance scientifique n'a, selon les tenants de l'approche pluraliste, pas de valeur ontologique supérieure aux autres formes de connaissances. Par ailleurs, l'évaluation démocratique proposée par Patrick Viveret est considérée comme la « manifestation d'une pensée anti-technocratique »⁷⁴⁴ qui « est probablement en avance sur la culture et les pratiques des institutions politiques françaises », bien qu'il existe une « nécessité pour l'évaluation de renforcer les contre-pouvoirs vis-à-vis de l'administration » selon Patrice Duran et Eric Monnier⁷⁴⁵.

La troisième voie de l'évaluation fut donc celle de l'approche pluraliste. Elle émane de certains membres du laboratoire CEOPS, et en particulier d'Eric Monnier. Elle a connu une importante publicité grâce à un programme de recherche lancé par le Commissariat Général au Plan en 1993. Plusieurs équipes de recherche ont travaillé en parallèle, mais les travaux de Pierre Lascoumes et Michel Setbon ont été les plus diffusés, et leur rapport *L'évaluation pluraliste des politiques publiques*⁷⁴⁶ est encore abondamment cité. Cette forme d'évaluation place la méthodologie au centre des enjeux. Mais il ne s'agit pas des questions relatives aux techniques d'enquête ou aux modes de traitement statistique ; il s'agit du processus et du dispositif collectifs, c'est-à-dire le pilotage de l'évaluation⁷⁴⁷. Cette approche s'accompagne d'une proposition normative, puisqu'elle préconise que le mandat d'évaluation soit défini en partenariat entre les élus, les administrations et les bénéficiaires, et non plus seulement l'une de ces catégories⁷⁴⁸. L'exercice évaluatif se définit comme « un processus progressif qui doit converger vers un compromis sur l'interprétation des faits entre observateurs et observés d'une part et entre les différents protagonistes du programme d'autre part »⁷⁴⁹. Le rôle du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) dans la constitution des fondements théoriques et méthodologiques de l'approche pluraliste est plus ambigu. Bernard Perret, qui fut le

⁷⁴³ On lira avec attention l'article de DURAN, Patrice, MONNIER, Eric., *Op. cit.* 1992 qui expose les arguments de critique pour argumenter l'intérêt de l'approche pluraliste. Ces critiques sont également développées dans MONNIER, Éric. *op. cit.* 1992

⁷⁴⁴ DURAN, Patrice, MONNIER, Eric., *Op. cit.* 1992. p. 244

⁷⁴⁵ *ibid.* p. 243

⁷⁴⁶ LASCOURMES, Pierre, SETBON, Michel. *L'évaluation pluraliste des politiques publiques. Enjeux, pratiques, produits*. Paris: Commissariat Général au Plan, 1996. 182 p.

⁷⁴⁷ *ibid.* p. 6

⁷⁴⁸ BARON, Gaëlle, MONNIER, Eric. Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile. *Informations sociales*, 2003, n° 110, p. 120-129 ; MONNIER, Éric. 1992. *op. cit.*

⁷⁴⁹ MONNIER, Éric. *Op. cit.* 1992. p. 112

rapporteur de cette instance, considère que les travaux du CSE ont contribué à ce que soit nommé le « *paradigme français de l'évaluation* »⁷⁵⁰, notamment avec la publication du *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Pour sa part, Eric Monnier relativise le rôle du CSE. Selon lui, en compagnie de Jean Leca, Claude Seybel, Jacques Freyssinet et Bernard Soulage⁷⁵¹, leur équipe était en minorité pour défendre l'approche pluraliste au sein du CSE plus proche de l'approche « *technico-administrative* » managériale⁷⁵².

Ces premiers éléments invitent à imaginer une filiation entre l'évaluation pluraliste d'Eric Monnier et l'évaluation démocratique de Patrick Viveret. D'abord, le premier ne conteste pas le bien fondé de la proposition du second. Ensuite, il y a une proximité sémantique manifeste autour de la notion de « pluralisme »⁷⁵³. Il est cependant nécessaire d'aller plus loin dans l'analyse afin de mettre à jour la nature des éléments communs à ces deux propositions. L'article de Patrice Duran et Eric Monnier incarne véritablement cette charnière et permet de décrypter les processus socio-politiques à l'œuvre au début des années 90. Il situe clairement le débat sur l'argumentation du développement de l'évaluation pluraliste qui « *ambitionne de trouver un compromis entre les nécessités techniques et les exigences politiques* »⁷⁵⁴. Précisément, la proposition est fondée sur une double critique de la traduction technique des conceptions politiques sous-jacentes à l'évaluation managériale (primat aux « nécessités techniques »), et à l'évaluation démocratique (primat aux « exigences politiques »). Par contre, la dimension politique de l'évaluation pluraliste n'est pas abordée. Elle est présentée comme « *un exercice utile aux acteurs directement concernés par la reformulation et la réorientation de l'intervention publique à travers l'élaboration de jugements informés* »⁷⁵⁵. Mais un outil d'action publique peut-il être pratique sans être porteur de valeurs et de régulation politique ? Surtout que les auteurs remarquaient en introduction que « *la rançon des questions qui traitent de la politique (est qu'elles) deviennent elles-mêmes politiques* »⁷⁵⁶. La suite de l'exposé s'efforcera de mettre à jour la dimension politique de l'évaluation

⁷⁵⁰ Bernard Perret, Séminaire MAP, 7 mai 2004, UMR PACTE, Grenoble.

⁷⁵¹ Eric Monnier fut membre du CSE jusqu'en 1993.

⁷⁵² Eric Monnier, séminaire MAP, 10 février 2005, UMR PACTE, Grenoble.

⁷⁵³ L'article de Patrice Duran et Eric Monnier explique justement que l'évaluation pluraliste a « nourri le débat gouvernemental » au moment des discussions du décret de 1990. Il critique par contre le fait que la proposition de Viveret « opère un glissement conceptuel contestable, passant d'un pluralisme afférent aux acteurs sociaux au pluralisme plus proprement politique des institutions démocratiques » (DURAN, Patrice, MONNIER, Eric. *Op. cit.* 1992. p. 239-240).

⁷⁵⁴ *ibid.* p. 244

⁷⁵⁵ *ibid.* p. 246

⁷⁵⁶ *ibid.* p. 237

pluraliste en partant de l'hypothèse qu'il existe une filiation idéologique entre celle-ci et la deuxième gauche⁷⁵⁷.

Engageons l'analyse par quelques indices. Patrick Viveret affirme avoir « *utilisé les travaux* » d'Eric Monnier avec qui il a « *très vite été d'alliance* »⁷⁵⁸. Ce dernier confirme lui-même ses propos : « *Je suis 100% pour la vision de Viveret* ». Cependant, il « *considère qu'elle n'est pas compatible avec la culture politique française et avec la Constitution française. Et s'il faut attendre de changer la culture politique française et la Constitution française pour arriver à ce qu'il y ait une véritable évaluation démocratique, c'est-à-dire que les élus s'emparent de l'évaluation pour assurer pleinement leur rôle, on peut attendre longtemps. Donc je suis pour, et j'espère qu'on va y arriver, mais pour le moment je pense qu'il n'est pas réaliste d'ériger ça comme seul modèle* ». La proximité des points de vue repose en fait sur une hypothèse commune : « *Les élus, aussi bien nationaux que locaux, ont été trop longtemps dépossédés de leurs responsabilités par la technocratie. Finalement la technocratie locale s'est constituée assez vite et plus vite que les responsabilités politiques locales* »⁷⁵⁹. Il apparaît ainsi qu'il y a bien une filiation entre la deuxième gauche et l'évaluation pluraliste. Plus exactement, les deux protagonistes partagent le postulat selon lequel l'évaluation doit participer d'une transformation de la manière de faire de la politique, en accroissant la responsabilisation des élus. Cette idée va au-delà de la notion anglo-saxonne « d'accountability », qui envisage l'évaluation comme un moyen visant à *mieux* assumer les responsabilités politiques, parce qu'elle préconise de les assumer *davantage* dans le contexte français.

Si l'hypothèse de la filiation est juste, on doit pouvoir repérer des éléments de traduction dans la proposition de l'évaluation pluraliste. En quelque sorte, la construction méthodologique a dû servir de passeur et « d'objectif » des motivations politiques. C'est d'ailleurs ce que laisse entendre André Bruston quand il explique que le laboratoire CEOPS d'Eric Monnier devait « *trouver un mode d'expression et d'affirmation de l'intérêt de l'évaluation qui soit*

⁷⁵⁷ Patrice Duran écrira un an plus tard un article intitulé « Les ambiguïtés politiques » de l'évaluation dans lequel il adressait une mise en garde : « Si l'on veut que l'évaluation reste une utopie mobilisatrice, faut-il lui éviter de trop glisser vers l'idéologie » (p. 139). Le corps du texte présente une critique du débordement idéologique possible de la notion de pluralisme. L'auteur ne précise pas clairement à quels faits ou quels auteurs il fait allusion. Faut-il y voir une réaction à son article de 1992 ? DURAN, Patrice. Les ambiguïtés politiques de l'évaluation. *Pouvoirs*, 1993, n° 67, p. 137-149

⁷⁵⁸ Entretien Viveret, 9 mars 2006

⁷⁵⁹ Eric Monnier, Séminaire MAP, UMR PACTE, 10 février 2005

entendable »⁷⁶⁰. Il souligne par ailleurs que l'enjeu devenait pour eux une question stratégique car « l'équipe de recherche a glissé assez vite vers une équipe de consultants ou d'experts de très haut niveau forgeant les méthodologies de la Commission européenne en matière de grands programmes, territorialisés notamment »⁷⁶¹. Bientôt, ce sera même une question commerciale avec le développement du marché de l'évaluation dans lequel certains membres de CEOPS se sont engagés.

Dans cette perspective, l'étude du dispositif mis en avant dans l'évaluation pluraliste montre que le premier élément tangible de traduction est la proposition de séparer formellement les acteurs qui mesurent – les chargés d'évaluation - et les acteurs qui jugent – l'instance d'évaluation -. Aussi bien le *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* que le livre *Evaluer l'action des pouvoirs publics* argumentent en faveur d'une distinction affirmée (mais qui reste assez floue en pratique⁷⁶²) des rôles politiques et techniques. L'instance d'évaluation « porte un jugement » de valeur sur la politique, et elle est composée des responsables politiques (au sens large), tandis que les chargés d'évaluation (experts, scientifiques) « mesurent », et ont pour mission la collecte et le traitement des données. L'insistance avec laquelle les promoteurs de l'évaluation pluraliste cherchent à distinguer les dimensions politiques et techniques est révélatrice de cette manière de concevoir l'évaluation comme un outil de « responsabilisation » des décideurs, dans le sens où le technique ne doit pas empiéter sur le politique, afin que ce dernier ne puisse pas pouvoir se cacher derrière le technique.

5. Percolation instrumentale des présupposés politiques

Nous allons poursuivre la recherche des éléments de traduction théorique, méthodologique ou pratique des postulats politiques présents en France dans le développement de l'évaluation. Ces éléments généraux nous permettront de faire une lecture critique de l'évaluation des politiques territoriales. Cependant, la tâche est délicate tant les risques inhérents à la reconstruction historique sont importants. De plus, il serait erroné de penser que l'évaluation pluraliste est une doctrine claire préconisant une méthodologie précise. Elle constitue plutôt un guide général qui inspire les pratiques qui lui seront toujours infidèles par définition. L'objectif n'est donc pas de présenter des filiations directes entre deuxième gauche et évaluation pluraliste, et encore moins de prétendre qu'elles déterminent complètement les

⁷⁶⁰ Entretien Bruston du 17 mars 2006

⁷⁶¹ Entretien Bruston du 17 mars 2006

⁷⁶² Pour quelques commentaires critiques de la dimension pluraliste de l'évaluation : WARIN, Philippe. L'évaluation mise en examen. *Revue Esprit*, 1995, p. 160-178

pratiques. L'ambition est plus modeste. À travers les entretiens réalisés et les principales publications sur le sujet, nous cherchons à discerner les principaux traits du regard que l'évaluation pluraliste porte sur l'action publique. Aux idées de filiations et de déterminations, nous préférons ici celles de regards et d'influences.

Pour commencer, nous nous sommes intéressés au concept corollaire de l'évaluation : les politiques publiques. Il existe plusieurs définitions de la notion de politique publique qui reste un concept extrêmement difficile à borner dans les faits⁷⁶³. Les définitions les plus ouvertes définissent les politiques publiques comme « *des ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions, de décisions et de réalisations, imputables à une autorité publique locale, nationale ou supranationale* »⁷⁶⁴. L'approche cognitive des politiques publiques considère qu'une politique publique est une théorie du changement social pouvant être présentée comme un algorithme « si...alors » : si on met en oeuvre l'action A, alors on obtiendra le résultat B⁷⁶⁵. L'évaluation s'appuie en général sur cette seconde définition. Plus exactement, il semble que les évaluateurs prêtent à cette dernière une dimension normative. Par exemple, Eric Monnier reconnaît que « *la prise de décision (publique) relève d'un compromis négocié (rarement d'un consensus) et n'implique pas nécessairement que les protagonistes s'accordent sur des objectifs communs clairement établis* », tout en considérant qu'une politique publique doit être la traduction d'une théorie d'action commune⁷⁶⁶. Dans cette perspective, il explique que l'évaluation permet de « *faire prendre conscience* » aux responsables « *que leur politique n'était pas vraiment une politique, mais un ensemble hétérogène d'actions, non cohérentes et très ambiguës* »⁷⁶⁷. Bernard Perret se situe sur le même registre : « *Toute politique publique est une théorie du changement social et il est nécessaire au préalable de toute évaluation d'élucider cette théorie et d'aboutir à un partage de sens entre les différents acteurs sur ce point* »⁷⁶⁸. Patrick Viveret illustre clairement cette logique : « *La plupart du temps hélas, ce n'est pas des politiques publiques, c'est une sédimentation d'actions publiques. (...) Ce qui caractérise une politique publique, c'est d'abord un corps d'hypothèses. (...) L'intérêt de l'évaluation d'une action publique est de réunir les conditions pour qu'une simple action se transforme à terme en une véritable*

⁷⁶³ THOENIG, Jean-Claude. Politiques publiques. In L. BOUSSAGUET, et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses nationales de la Fondation de sciences politiques, 2004. p. 326-333

⁷⁶⁴ BRAUD, Philippe. *Sociologie politique*. 5ème. Paris: LGDJ, 2004. 637 p.

⁷⁶⁵ MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2000. 127 p.; JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. Paris: PUF, 1987. 242 p.

⁷⁶⁶ MONNIER, Eric. *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica, 1992. p. 82

⁷⁶⁷ Eric Monnier, entretien du 2 décembre 2004

⁷⁶⁸ Séminaire MAP, UMR PACTE, Grenoble, 10 février 2005

politique publique »⁷⁶⁹. Il apparaît à travers ces interventions que leurs auteurs n'envisagent pas le concept de politique publique comme une catégorie d'analyse, mais comme un horizon à atteindre.

D'ailleurs, en pratique, la première phase d'une évaluation consiste en général à la « reformulation » par les protagonistes de la politique évaluée de la « théorie de l'action » que celle-ci est censée mettre en oeuvre. L'objectif est de la traduire en une « arborescence d'objectifs », c'est-à-dire des chaînes causales explicitant le lien entre les objectifs de la politique, les réalisations prévues et les effets attendus. Cette idée est présente dans l'ensemble de la littérature sur l'évaluation. On peut lire par exemple Jérôme Dupuis : « *L'évaluation va chercher à mettre en évidence la « théorie de l'action » pour la traduire en une arborescence d'objectifs. (...) C'est le noyau dur d'une démarche d'évaluation bien conduite* »⁷⁷⁰.

Ce qui est original dans la proposition pluraliste, c'est l'idée de construire la crédibilité des résultats de l'évaluation. Elle se fixe explicitement pour ambition de construire la légitimité de cette construction théorique (« théorie de l'action ») auprès des responsables : « *l'enjeu véritable, quant à l'utilité de l'évaluation, n'est pas méthodologique mais se situe au niveau de la crédibilité de l'évaluation auprès des acteurs sociaux. Crédibilité qui ne dépend pas, comme on l'a longtemps cru, de la rigueur technique des instruments utilisés mais de la légitimité de la démarche vis-à-vis des destinataires de l'évaluation* »⁷⁷¹. André Bruston parle lui d'évaluation « *assumable* »⁷⁷². Cette approche de l'évaluation est justifiée sur deux plans. Il s'agit d'abord d'une critique de l'approche positiviste refusant un quelconque « *brevet de justesse ou de vérité* »⁷⁷³ dont disposeraient les scientifiques. Mais surtout, ce souci de légitimation des résultats vise à minimiser les risques de rejet des conclusions de l'évaluation par les acteurs concernés. La démarche consiste donc à co-construire la théorie de l'action, les questions évaluatives et les critères d'évaluation entre les acteurs. Le chargé d'évaluation « *organise le processus de dévoilement des enjeux sociaux et des valeurs* »⁷⁷⁴. L'enjeu est clair : « *il faut que les responsables assument leurs responsabilités ; c'est eux qui ont donné*

⁷⁶⁹ Eric Monnier, entretien du 2 décembre 2004

⁷⁷⁰ Jérôme Dupuis, entretien du 20 décembre 2004. Voir également : DUPUIS, Jérôme. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Voiron: La lettre du cadre territorial. Dossier d'experts, 1998. 375 p.

⁷⁷¹ MONNIER, Éric, *Op. cit.* 1992. p. 102

⁷⁷² André Bruston, Entretien 17 mars 2006

⁷⁷³ André Bruston, Entretien 17 mars 2006

⁷⁷⁴ MONNIER, Éric, *Op. cit.* 1992. p. 132

*les critères (d'évaluation), ce n'est pas (les experts) »*⁷⁷⁵. L'instrumentation de l'évaluation pluraliste est donc cohérente avec l'idée que l'évaluation est un outil visant à accroître la responsabilisation des acteurs. D'une part, elle est conçue comme un outil de clarification des décisions publiques par la formulation d'une arborescence d'objectifs et, d'autre part, elle organise le lien entre la responsabilité des acteurs et les effets de l'action par la voie de la légitimation des résultats. On peut considérer qu'il s'agit de « traces » issues des motivations politiques exposées plus hauts.

Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard proposaient en 1984 la définition suivante de l'évaluation : « *évaluer une politique c'est s'efforcer d'apprécier de façon valide ses effets réels* »⁷⁷⁶. De manière un peu plus précise, Patrice Duran et Éric Monnier proposaient l'idée de « justification », c'est à dire de liant entre l'efficacité et la démocratie⁷⁷⁷. Cette conception est proche de la notion anglo-saxonne « d'accountability ». Par contre, la conception « responsabilisatrice » que semble porter l'évaluation pluraliste est encore plus précise en recentrant l'évaluation sur le lien entre une autorité publique et les effets immédiats de ses décisions.

6. Le glissement actuel de l'approche pluraliste : du pragmatisme au principe

Il est difficile d'apprécier le degré de diffusion et de percolation de ces débats généraux dans les pratiques et les conceptions « locales » de l'évaluation. Comme nous l'avons déjà remarqué, un important travail de recherche reste à faire. Toutefois, il existe des indices qui nous permettent de suivre indirectement le développement de l'évaluation. C'est en particulier le cas des échanges qui ont lieu au sein de la SFE. Cette association est actuellement l'unique véritable lieu de confrontation des différentes approches. Elle joue en ce sens un rôle de cristallisation de l'état de la réflexion. Ainsi, l'examen de son activité et de ses productions permet d'observer indirectement la construction du regard français sur l'évaluation de l'action publique.

Force est de constater que les principes généraux qui guident les pratiques ne se sont pas très éloignées des préconisations de l'évaluation pluraliste. Pour preuve, la dernière publication de la SFE est parue avec le titre *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste*

⁷⁷⁵ Eric Monnier, Séminaire MAP, UMR PACTE, Grenoble, 10 février 2005

⁷⁷⁶ NIOCHE, Jean-Pierre, POINSARD, Robert. Avant propos. L'évaluation des politiques publiques. In J.-P. NIOCHE, R. POINSARD. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. V

⁷⁷⁷ DURAN, Patrice, MONNIER, Eric. Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques. *Revue Française de Science Politique*, 1992, Vol. 42, n° 2, p. 235-262

*d'évaluation des politiques publiques*⁷⁷⁸. La « pluralité » constitue également l'un des principes de la Charte de la SFE⁷⁷⁹. En fait, l'évaluation pluraliste incarne bien plus qu'une simple question de définition ou d'approche au sein de la SFE, elle renvoie aux « valeurs partagées par ses membres »⁷⁸⁰. Effectivement, l'élaboration de la Charte de la SFE visant à inscrire les principes généraux de l'évaluation des politiques publiques a provoqué une intense controverse. Le débat tendait à déterminer si « l'évaluation pluraliste est, ou non, la seule forme d'évaluation »⁷⁸¹. Ainsi, la référence pluraliste n'est pas une mince affaire pour la SFE qui range sous cette catégorie principalement deux idées :

- le pluralisme renvoie au domaine public et à l'intérêt général. Autrement dit, comme le terrain de l'évaluation serait l'espace public, l'évaluation doit être pluraliste,
- le lien entre l'évaluation et l'espace public obligerait à sortir l'exercice de la relation classique entre expert et commanditaire pour s'ouvrir plus largement aux différents groupes d'acteurs en présence.

En fait, on peut estimer que l'idée de pluralisme est utilisée dans une approche plus normative et plus précise par rapport à celle qui avait motivé sa naissance. Il s'agissait au départ de favoriser l'appropriation des résultats en cherchant à construire leur crédibilité. Dans cette perspective, les différentes catégories d'acteurs étaient associés au processus évaluatif. Aujourd'hui, le pluralisme est de plus en plus entendu comme une obligation politique ou morale de participation de la société civile à l'évaluation. La séance de clôture des dernières journées françaises de l'évaluation⁷⁸², organisées par le SFE, a illustré de manière éclatante ce glissement. Les débats se sont transformés en plaidoyer pour la démocratie participative alors qu'il était question de discuter de la place et du rôle des citoyens et des élus dans l'évaluation. Lors de ce même colloque, une « agora » était consacrée au « principe de pluralité au concret ». Elle était co-présidée par Jean-Claude Barbier et Jacques Toulemonde. Le premier est enseignant à l'université Paris 1. Le second est un acteur « historique » de l'évaluation : il a été notamment membre du laboratoire CEOPS et co-fondateur du cabinet C3E avec Éric Monnier. Jean-Claude Barbier et Jacques Toulemonde sont enfin responsables du groupe de

⁷⁷⁸ JACOT, Henri, FOUQUET, Annie. *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*. Paris: L'Harmattan-SFE, 2007. 244 p.

⁷⁷⁹ <http://www.sfe.asso.fr/fr/charte-sfe.html>

⁷⁸⁰ SFE. *Les cahiers de la SFE n°1. Charte de l'évaluation : témoignages, débats et mise en oeuvre des standards*. Paris: SFE, 2005. 58 p.

⁷⁸¹ *ibid.* p. 19

⁷⁸² 7^{ème} Journées Françaises de l'Évaluation : à qui et à quoi sert l'évaluation ?, 20-21 juin 2006, Lyon, SFE

travail « Standards de qualité et déontologie » à la SFE. Lors des débats, Jacques Toulemonde a ainsi précisé que « *l'expression de la pluralité des points de vue est un résultat en soi de l'évaluation, au-delà du processus général* »⁷⁸³.

Au final, l'objectif d'appropriation des résultats visant à augmenter l'utilité des évaluations semble progressivement s'effacer derrière une injonction de principe. En somme, alors qu'il était à l'origine question de trouver des dispositifs pragmatiques où l'expression du pluralisme devait permettre une insertion maximale de l'évaluation dans le processus décisionnel, le pluralisme apparaît de plus en plus érigé comme une règle visant à la participation de la société civile (construction des questions évaluatives, émission d'un jugement sur l'action, formulation des préconisations). En dehors de tout jugement d'opportunité d'une telle évolution, on peut remarquer que la conception de l'évaluation détaillée ici semble de plus en plus en décalage avec les messages qu'elles cherchent à véhiculer. En effet, l'un des fondements de l'évaluation repose sur la distinction entre « output » et « outcome ». Le premier est relatif aux réalisations et aux résultats immédiats (ce qui a été fait), tandis que le second, celui qui motive principalement l'évaluation, s'intéresse aux effets et aux conséquences de ces réalisations. Or, si le pluralisme est observé comme un résultat « en soi », et non comme la base d'un dispositif pragmatique, cela revient à considérer les « outputs » plus importants que les « outcomes ». Cette analyse n'a pas la prétention de recouvrir la totalité de la réalité de l'évaluation en France, ni d'en expliquer les pratiques qui restent au demeurant très diverses, mais les éléments généraux soulignés ici ne sont pas non plus sans effets. Il n'est pas inutile de s'interroger sur les évolutions et les glissements du regard français sur l'évaluation.

7. Les bases historiques de l'approche culturelle

Retracer l'histoire de l'évaluation en France permet de contextualiser la prégnance de l'approche culturelle dans les analyses des difficultés inhérentes à son développement. Celle-ci repose sur des bases historiques : les principaux réseaux d'acteurs qui ont su faire émerger cet instrument se sont fédérés autour du postulat que les élus, nationaux et locaux, n'exercent pas toutes, ou pas correctement, leurs responsabilités politiques. Cet axiome propre à l'univers français de l'évaluation repose sur deux constats. Le premier, bien connu, tient aux pouvoirs importants de la technocratie d'État, qui, selon les protagonistes de l'évaluation,

⁷⁸³ Jacques Toulemonde, Agora 7 « Le principe de pluralité au concret », 7^{ème} Journées Françaises de l'Évaluation : à qui et à quoi sert l'évaluation ?, 20-21 juin 2006, Lyon, SFE

aurait capté une partie de la responsabilité des élus. Le second, plus subtil, repose sur une définition normative du concept de politique publique : l'absence de « théorie de l'action » clairement formulée par les décideurs reviendrait à se défaire d'une partie de leur charge. La reconstitution historique a également mis en évidence le rôle de « passeur » de l'évaluation pluraliste : l'axiome de la responsabilisation des élus a été l'argument du renouveau pour la deuxième gauche, une attente de clarification des responsabilités pour les hauts fonctionnaires et une méthode pour les experts. Enfin, son prolongement actuel rend compte d'un renforcement de l'approche culturelle. Le pluralisme est moins appréhendé comme un moyen de rendre crédible les résultats d'une évaluation que comme une fin en soi. En ce sens, l'évaluation conforte son appréhension normative de l'action politique.

C. Être évalué ou évaluable ? Les risques d'un renversement normatif

La lecture culturelle des difficultés du développement de l'évaluation (au détriment de l'approche organisationnelle) n'est pas contextuelle des politiques territoriales. Elle reflète plus largement un principe de l'appropriation française de l'évaluation qui consiste à postuler un déficit dans l'exercice des responsabilités politiques. Autrement dit, si l'on force volontairement le trait, la réflexion tend à poser l'évaluation comme un « correcteur » de l'activité politique, plutôt qu'elle ne cherche à découvrir les apports possibles de cet instrument à l'action publique. Cette approche se retrouve en matière de politiques territoriales dont il sera plus précisément question ici. *In fine*, l'enjeu consistera à saisir comment elle s'inscrit dans les évolutions de l'action publique territoriale. En effet, comme l'étude portant sur les territoires de projet LEADER l'a montré, les politiques publiques prennent désormais des formes peu conventionnelles. Ainsi, il s'agira d'explorer la zone de contact entre l'évaluation et les politiques territoriales.

En premier lieu, l'examen du regard porté par les protagonistes de l'évaluation sur le « contexte territorial » permettra de mettre à jour les raisons pour lesquelles « l'évaluabilité » des politiques, qui s'y déroulent, est sujette à caution (1). Ensuite, la description des principales clefs de l'évaluation des politiques territoriales illustrera l'ambiguïté du rôle attendu de cet instrument dans l'action publique locale (2). Enfin, la convergence de

l'approche culturelle avec l'utopie des territoires de projet sera soulevée pour, finalement, discuter de sa compatibilité avec l'évolution de l'action publique territoriale (3)⁷⁸⁴.

1. Le contexte territorial mis en cause

L'enquête conduite auprès de certains protagonistes influents de l'évaluation a permis de révéler la manière dont ceux-là appréhendent le « contexte territorial » et ses conséquences sur les pratiques évaluatives.

a) Absence de clarté dans le système d'acteurs

En premier lieu, nous nous sommes intéressés à la façon dont sont interprétés le contexte « territorial » et la notion de politique territoriale. Il ressort que les évaluateurs s'accordent sur l'existence d'un contexte singulier tout en réfutant dans l'ensemble une signification particulière au prisme territorial des politiques publiques. Pour résumer, ceux-là estiment que le contexte territorial exacerbe les défauts des politiques publiques classiques.

Premièrement, les objectifs de ces politiques sont particulièrement ambigus, implicites et multiples. Pour Pierre Delorme, ex-responsable du groupe « évaluation et territoire » de la SFE, « *la plupart du temps, on est sur des politiques partenariales, avec un grand nombre de partenaires qui peinent à se mettre d'accord et le résultat de l'accord c'est quelque chose d'un peu mou comme on dit. Y'a pas beaucoup de priorités, d'axes...* ». De multiples raisons sont évoquées : tantôt la nature transversale de l'action territoriale, tantôt la faible transparence des décisions politiques, ou encore l'attitude « féodale » de certains élus locaux. Mais surtout, et il s'agit du second point, les responsabilités des différents acteurs ne sont pas clairement définies. En particulier, l'absence de *leadership* est dénoncée. Éric Monnier va plus loin dans ce diagnostic car il remarque que les politiques territoriales sont souvent portées par des élus de « *deuxième niveau* », notamment les élus intercommunaux, qui disposent d'une « *faible légitimité* »⁷⁸⁵.

⁷⁸⁴ Ce travail s'appuie sur une revue de la littérature « méthodologique », confirmée par l'interview de quelques experts auxquels il faut ajouter les résultats du séminaire « Mesurer l'action publique » (annexe 5). La grille d'enquête et d'analyse comportait sept questions : Quelle est la spécificité de l'évaluation de l'action publique territoriale ? Qu'est-ce qu'une politique publique ? Quel est le contexte politico-administratif nécessaire à l'évaluation ? Quels sont les rôles et objectifs de l'évaluation ? Quelle est la place de la science dans l'évaluation ? Quels sont les dispositifs d'évaluation ? Quelle relation entre rationalité de l'action publique et l'évaluation ?

⁷⁸⁵ Éric Monnier, Entretien

Cette situation pose deux types de problèmes dans la conduite d'une évaluation :

- l'absence de stratégie claire pouvant être déclinée en une « arborescence d'objectifs »⁷⁸⁶ empêche de cibler le recueil d'information. Or, seul des phénomènes relativement ciblés peuvent faire l'objet d'une étude sérieuse concernant la relation de cause à effet.
- Le flou des responsabilités limite la capacité d'interpellation de l'évaluateur puisque son commanditaire est collectif et, surtout, l'absence de « leadership » se traduit par l'absence d'un « interlocuteur capable de prendre en considération complètement les conséquences de l'évaluation »⁷⁸⁷.

Selon les évaluateurs, le contexte territorial se distingue donc par des difficultés renforcées dans la mise en œuvre de l'évaluation et dans l'affirmation de son utilité.

b) L'évaluabilité des politiques territoriales sujette à caution

Le diagnostic précédent a conduit certains évaluateurs à forger la notion « d'évaluabilité ». Selon Éric Monnier, « l'évaluabilité des politiques partenariales est sujette à caution »⁷⁸⁸. Autrement dit, toutes les politiques ne seraient pas évaluables. Il s'agit d'une manière d'expliquer les difficultés rencontrées avec les politiques territoriales. Guy Cauquil, président de la SFE, a développé cette idée dans un ouvrage récent⁷⁸⁹. Il soutient effectivement qu'il existe un degré d'évaluabilité des politiques territoriales et pousse le raisonnement jusqu'à proposer de « rendre évaluable » une politique.

L'idée d'évaluabilité présuppose donc qu'il existerait des conditions nécessaires à l'exercice évaluatif. Effectivement, selon Éric Monnier, le préalable à toute évaluation est l'existence d'un « professionnalisme » minimum dans « l'écriture des programmes ». Il est ici question d'une forme d'expertise qui se développe actuellement : le *policy design*⁷⁹⁰. À mi-chemin entre la sphère technique et la sphère politique, il s'agit de développer des moyens pour formaliser la « stratégie collective », notamment sous forme d'une « arborescence

⁷⁸⁶ Les objectifs généraux sont inventoriés puis déclinés en objectifs opérationnels auxquels correspondent les actions à mettre en œuvre.

⁷⁸⁷ Éric Monnier, Entretien.

⁷⁸⁸ MONNIER, Eric. L'évaluation des politiques partenariales. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Tome 2. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 303-305

⁷⁸⁹ CAUQUIL, Guy, CIRESE, Consultants. *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*. Paris: Dunod, 2004. p. 173

⁷⁹⁰ On peut observer actuellement en France la naissance d'un milieu professionnel autour de la notion de *policy design*, considérant que la conception et l'écriture d'une politique publique nécessitent des compétences particulièrement. Eric Monnier fut l'un des initiateurs d'un récent colloque sur le sujet : « Comment mieux concevoir les politiques publiques ? », 18 et 19 novembre 2004, Paris, ENA.

d'objectifs » (cf. *supra*). L'idée d'évaluabilité renvoie également à une certaine conception des politiques publiques détaillée par Éric Monnier :

- les politiques publiques procèdent de la mise en oeuvre d'une « *stratégie collective* »,
- les protagonistes de l'action partagent un socle commun de valeurs, car si cette « *zone de recouvrement* » est trop faible, il est impossible de construire « *des critères de jugement acceptables par les différentes parties prenantes* ». ⁷⁹¹,
- il doit y avoir une proximité forte entre l'échelon politique et l'échelon technique, tout en respectant la séparation des rôles : « *ce que je voudrais, c'est que les élus, fassent leur métier d'élus, c'est-à-dire qu'ils assument pleinement des décisions politiques et que les techniciens les appliquent* » ⁷⁹²,
- le système d'acteurs doit être piloté par un décideur légitime capable d'arbitrer et d'assumer des choix. Éric Monnier évoque l'idée d'autonomie de décision, c'est-à-dire « *est-ce qu'il faut qu'il (l'acteur légitime) fasse énormément de compromis avec d'autres autorités publiques ?* » ⁷⁹³.

Au final, la notion d'évaluabilité des politiques territoriales n'est pas anodine. Elle ne recouvre pas uniquement des considérations pratiques. Elle renvoie aussi à des prédispositions fondamentales de l'action publique. Ces résultats reflètent assez fidèlement les enseignements de l'analyse historique. D'une part, face au contexte apparemment défavorable des politiques territoriales, les évaluateurs préfèrent aménager au mieux les politiques publiques (rendre évaluable), plutôt que de favoriser l'émergence de formules alternatives d'évaluation et, d'autre part, on sent que la dimension politique affleure sous le bon sens pratique puisque les préconisations s'appuient sur une conception de l'action publique relativement ferme. Cela montre à quel point l'évaluation joue d'un équilibre subtil, en France au moins, entre un certain pragmatisme empirique (il existe des conditions pratiques incontournables à l'exercice) et des positions idéologiques et politiques assez marquées.

⁷⁹¹ Eric Monnier, entretien.

⁷⁹² Eric Monnier, entretien.

⁷⁹³ Eric Monnier, séminaire MAP.

2. L'évaluation comme processus d'émergence des politiques publiques

La description des dispositifs et processus régulièrement appliqués en matière d'évaluation de politiques territoriales permettra de prolonger la conclusion précédente. En effet, l'évaluation balance là encore entre la compréhension des causes et contextes qui expliquent la situation qui se présentent à elle, et la réification d'un idéal-type politique. *In fine*, cette tension comporte le risque d'assimiler l'efficacité de l'action à la manière de faire, et plus généralement d'une excessive ingérence experte dans la sphère des décisions politiques.

a) Organiser la décision publique

Les hésitations, les équilibres et les tensions entre ce que peut et ce que doit être l'évaluation reposent en fin de compte sur ce qu'il lui est attribué dans le système politique. Sur le plan théorique, l'évaluation est présentée comme un dispositif dont l'objectif est la *convergence cognitive* d'un système d'acteurs donné. Pour Eric Monnier, il s'agit de converger sur des objectifs communs : « *elle sert à traduire et formaliser les attentes des protagonistes de l'action, (...) à créer un lieu d'interaction susceptible de favoriser l'émergence d'un compromis.* »⁷⁹⁴. Pour Bernard Perret, l'évaluation doit aboutir « *à un jugement fondé, partageable, légitime sur la réussite, le bien-fondé de cette action en tenant compte des différents points de vue* » et « *l'évaluation fondée sur une théorie, c'est l'idée selon laquelle toute action publique est une théorie de changement social et que la première étape dans toute évaluation est l'élucidation de cette théorie.* »⁷⁹⁵. Enfin, Michel Conan, lui, développe principalement la notion de valeurs partagées au sein d'une politique publique : « *L'objectif de l'évaluation constructive est de permettre aux acteurs de réorienter leurs actions à partir d'un approfondissement des valeurs qu'ils partagent.* »⁷⁹⁶. En somme, le rôle de l'évaluation serait de faire advenir ce que les politiques ne parviennent pas à faire, c'est-à-dire à générer une unité entre les acteurs mis en relation d'interdépendance à travers une action publique. L'évaluation devrait alors permettre l'émergence d'un dénominateur ou d'une référence commune.

Cette idée se retrouve plus ou moins directement dans la manière d'envisager l'évaluation des politiques territoriales. La proximité avec le domaine de la « conception de politiques publiques » est très présente dans les propos recueillis. D'abord, le postulat que les politiques

⁷⁹⁴ MONNIER, Éric. *Op. cit.* 1992. p. 222.

⁷⁹⁵ Bernard Perret, séminaire MAP

⁷⁹⁶ CONAN, Michel. *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode.* La Tour d'Aigues: Ed. de L'Aube, 1998 p. 80.

sont guidées par une « *théorie de l'action* » collective, qu'il faudrait « *mettre en évidence* » et « *traduire en une arborescence d'objectifs* », fonde l'ensemble de la démarche évaluative⁷⁹⁷. Ensuite, le rôle « *pédagogique* » de l'évaluation, dans la perspective d'une construction « *participative* » des politiques « *selon une relation objectif – résultat* », est avancée par Jean-Paul Villié, directeur d'un bureau d'études. Jean-Luc Morineaux, expert indépendant, vante également la capacité de l'évaluation à améliorer l'architecture de l'action collective : « *c'est comme un "archi" qui suit les travaux, qui s'assure que la maison est bien montée* ». Au final, Éric Monnier⁷⁹⁸ considère que l'évaluation permet de déclencher auprès des élus locaux « *une réflexion critique sur la conception de leurs programmes, puis (de les inciter) améliorer la génération suivante des programmes* ».

Finalement, les protagonistes de l'évaluation interrogés ne semblent pas s'accommoder de la nature éclatée de l'action publique. En ce sens, notre analyse rejoint celle de Michel Conan : malgré cette croyance dans le caractère universel de la rationalité, « l'évaluation n'adhère pas à l'idée que les actions publiques seraient déjà menées de façon rationnelle. Tout au contraire, elle a pour point de départ une méfiance affichée vis-à-vis des discours qui les présentent sous un jour rationnel, et elle s'attache à mettre en lumière les écarts entre les discours et la réalité »⁷⁹⁹. Les acteurs de l'évaluation semblent hantés par l'idée de référence commune (dénominateur commun, théorie de l'action collective, valeur partagée, etc.). La déclinaison instrumentale reflète cet état puisque évaluation et conception des politiques publiques apparaissent très proches. Tout se passe alors comme si l'évaluation « patinait » sur cette question ; le processus évaluatif ne peut se déployer sans que le point de convergence du système d'acteurs n'ait été élucidé. On est alors tenté de penser que l'évaluation s'appuie en creux sur la fameuse conception séquentielle (ou balistique) des politiques publiques qui avait été théorisée par Charles O. Jones. : 1 – définition du problème ; 2 – définition des solutions ; 3 – mise en œuvre ; 4 – évaluation. Les défauts, voire l'irréalité, de ce schéma sont connus. Éric Monnier lui-même avait mis en garde contre cette vision linéaire, lui préférant l'idée de *modus vivendi*⁸⁰⁰. Mais force est de constater que la prégnance du postulat qu'un accord commun doit précéder l'action renvoie *in fine* à une conception des politiques publiques

⁷⁹⁷ Jérôme DUPUIS, entretien

⁷⁹⁸ Éric Monnier, entretien.

⁷⁹⁹ Michel CONAN, *Op. cit.* 1998. p. 25

⁸⁰⁰ MONNIER, Eric. *Op. cit.* 1992. p. 83

proches de celle de Jones⁸⁰¹. Cette tentation, si elle est avérée, va à l'encontre des enseignements de la science politique qui insistent sur le fait qu'une politique publique est un construit de recherche plus qu'un donné⁸⁰², et qu'identifier une politique publique est un problème de recherche en soi⁸⁰³ comme le rappelle justement Jean-Yves Bion et Patrick Moquay : « il faut garder à l'esprit qu'une politique publique est avant tout une catégorie analytique. Il est douteux de considérer qu'une politique publique existe par elle-même »⁸⁰⁴.

b) Ingérence experte dans le travail politique ?

Au-delà des nécessités techniques, « rendre évaluable » renvoie, au moins partiellement, à un parti pris sur l'action publique. À plusieurs reprises, la production d'un référentiel commun a été érigée en principe dont l'aspect normatif se détache peu à peu du souci d'utilité de l'évaluation. Les propos de Guy Cauquil⁸⁰⁵, président de la SFE et directeur du cabinet CIRESE, laissent entrevoir certains jugements de valeurs sur lesquels s'appuie en partie le monde de l'évaluation : sur l'évaluabilité des politiques sociales territorialisées, il écrit « Demandons-nous d'abord jusqu'à quel point les contrats de ville ou les autres contrats locaux de développement social traduisent-ils vraiment une volonté politique ? Car ils répondent plus souvent à une logique de guichet qu'à une logique de projet »⁸⁰⁶. En creux, il soutient une forme de déterminisme entre la forme politique (guichet / projet) et la présence du politique, au sens où la « logique de guichet » signifierait l'absence d'intention politique.

Il n'est donc plus seulement question d'évaluabilité au sens technique. Cette notion devient ici co-substantielle d'une définition normative du politique. Ainsi, quand Guy Cauquil envisage l'évaluation « comme une intéressante opportunité de clarification, voire de (re)négociation

⁸⁰¹ À titre de remarque on peut s'étonner des propos de Sylvie Trosa qui semble relever d'une forme de jusqu'au-boutisme modernisateur : « La budgétisation par résultats passe par des phases connues : « Que suis-je en train d'essayer d'atteindre, quels sont mes objectifs finaux ou outcomes ? » puis vous vous demandez « comment vais-je procéder ? » en définissant les stratégies de mise en œuvre. De ces stratégies vous posez des jalons. Ce que l'on appelle des objectifs intermédiaires (intermediate outcomes). Vous mesurez alors vos produits et services aux clients (outputs), les ressources nécessaires et, grâce à l'évaluation, vous posez boucler le système en revenant à la pertinence des stratégies et des objectifs. La boucle est bouclée. Tout est tellement simple tellement parfait. La question est de savoir pourquoi un raisonnement aussi logique n'a pas abouti. Comment expliquer qu'un système simple, parfait, logique et rationnel, qui a été promu depuis 1965, n'ait pas fonctionné ? » TROSA, Sylvie. De la mesure à l'évaluation, de la performance à l'action, l'expérience d'une praticienne. *Revue Politiques et management public*, 2000, Vol. 18, n° 4, p. 121.

⁸⁰² MULLER, Pierre. *Op. cit.* 2000. p. 23

⁸⁰³ THOENIG, Jean-Claude. *Op. cit.* 2004. p. 328

⁸⁰⁴ BION, Jean-Yves, MOQUAY, Patrick. *Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique*. Lyon: CERTU, 2004. p. 35

⁸⁰⁵ Président de la SFE et directeur du cabinet CIRESE

⁸⁰⁶ CAUQUIL, Guy, *Op. cit.* 2004. p. 150

de ces objectifs inter-institutionnels »⁸⁰⁷ dans le cas où le projet est faiblement intégré, on incline à penser qu'il y a une tentation de faire la politique à place des politiques. Cela rejoint les débats sur l'évaluation pluraliste à propos du glissement entre la pluralité en tant que pragmatisme ou la pluralité en tant que principe. On le voit, la notion d'évaluabilité est potentiellement porteuse d'une forme d'ingérence de l'expertise dans le politique. Bien que rarement abordée, la question de la frontière entre le politique et le technique est ainsi posée⁸⁰⁸ et fait écho à ceux qui, craignant une dérive techniciste de l'évaluation, appellent à « donner toute leur place aux élus »⁸⁰⁹.

Le risque d'ingérence réside dans l'algorithme suivant : chaque politique publique *est* un *ensemble hétérogène* d'objectifs, de valeurs et d'intérêts, et l'évaluation *doit* permettre une *convergence* de ces différents éléments. Notre enquête a révélé de nombreux indices qui attestent la présence réelle de cette logique. Éric Monnier se félicite par exemple que l'évaluation d'un contrat de ville ait « *conduit à faire prendre conscience au niveau des responsables municipaux que leur politique n'était pas vraiment une politique, mais un ensemble hétérogène d'actions, non cohérentes et très ambiguës* »⁸¹⁰. L'ouvrage de Danièle Lamarque consacré à l'évaluation des politiques locales illustre également parfaitement cette logique : « Le bilan des évaluations de procédures contractuelles présente ainsi diverses insuffisances, dont beaucoup sont imputables au système politico-administratif lui-même, et aux caractéristiques des actions publiques analysées (...) Il peut ainsi être utile de fragmenter, autant que faire se peut, les politiques, d'organiser l'action locale par programmes afin de rendre visibles les activités »⁸¹¹.

Cette forme d'ingérence du technique dans le politique pose moins un problème d'éthique ou de valeur, encore qu'il faudrait en débattre ouvertement, qu'un problème de sens. En effet, elle présente un risque de renversement normatif de l'évaluation. À l'origine, selon Jean Leca, le projet évaluatif visait « à un mouvement de modernisation qui substitue au pilotage par les principes un pilotage par les conséquences » dont l'objectif est la « recherche des conséquences des actions publiques, des causes qui les ont produites, des réactions complexes

⁸⁰⁷ *ibid.* p. 152

⁸⁰⁸ PAILLARD, Denis. *Décision politique et évaluation : des relations à clarifier. 6ème Journées Françaises de l'Évaluation*, 2004 ; Plus généralement, voir : JACOB, Steve, GENARD, Jean-Louis. *Expertise et action publique*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004. 164 p.

⁸⁰⁹ RIGAUD, Daniel. Ne pas oublier les élus locaux ! *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 75-76

⁸¹⁰ Eric Monnier, entretien.

⁸¹¹ LAMARQUE, Danièle. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Paris: LGDJ, 2004. p. 201

à celles-ci, et des moyens dont disposent les agents pour mieux les gérer »⁸¹². Aujourd'hui, l'insistance sur les questions de conception des politiques publiques et d'évaluabilité invite à penser qu'il s'agit non plus de comprendre les conséquences de l'action publique pour agir sur les causes (la construction de nouvelles actions), mais d'agir sur les causes (conception des politiques publiques) pour comprendre les conséquences (responsabilité, imputabilité, effets propres). Le risque de renversement normatif se trouve alors dans le fait que la question-programme de l'évaluation « comment doit être conduite l'action publique ? » perde subtilement sa ponctuation pour devenir « voilà comment doit être conduite l'action publique ». Cette conclusion rejoint les préoccupations de Patrice Duran qui constate également que l'idée de pluralisme connaît des traductions qui prêtent à interrogations : « De l'évaluation comme procédure de gestion des tensions nées à l'occasion de la mise en œuvre d'une politique à l'évaluation comme ingénierie sociale, il n'y a qu'un pas. (...) Est-ce le rôle de la démarche évaluative de susciter la mobilisation des habitants des quartiers en difficulté, voire d'en assurer leur implication critique ? Une telle volonté est assurément louable, mais elle ressort plus d'une volonté politique de conduire la gestion des problèmes publics que d'une démarche d'analyse, fut-elle "radicale" »⁸¹³.

Cette manière de lire le développement de l'évaluation des politiques territoriales permet d'ouvrir un champ de questions encore peu explorées : le contexte est-il inadapté à l'évaluation ou est-ce l'évaluation qui est inadaptée au contexte ? Faut-il changer la réalité des politiques territoriales pour les rendre plus efficaces, ou pour qu'elles soient mieux évaluables ?

D'une part, ces interrogations renvoient au statut de l'évaluation : est-ce un outil censé augmenter l'efficacité de l'action publique ou un outil censé modifier le politique ? En effet, la clarification séquentielle et organisationnelle que porte intrinsèquement l'idée d'évaluabilité tend à augmenter la visibilité des processus de prise de décision⁸¹⁴, qui deviennent alors en eux-mêmes des critères pour juger les politiques publiques. Dans ce cas, l'évaluation n'informe plus seulement les processus de prise de décisions, elle change les processus de prise de décisions eux-mêmes.

⁸¹² LECA, Jean. Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation et le statut de l'évaluation. *Revue française d'administration publique*, 1993, n° 66, p. 185-196

⁸¹³ DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J, 1999. p. 194

⁸¹⁴ Cette logique est quasiment explicite quand Eric Monnier explique (séminaire MAP) : « À la fin de l'évaluation (les élus) disent : « pourquoi une conclusion pareille ? ». On répond : « On a établi les critères avec vous, vous vous souvenez ? vous avez adopté ça et vous avez mis du poids. On a utilisé ces critères et cette loi et puis à la fin on constate que c'est un échec ! ».

D'autre part, ces interrogations éclairent la tension inhérente au développement de l'évaluation avec laquelle nous avons ouvert cette partie. Les principaux freins au développement de l'évaluation ne sont sans doute plus à chercher dans « l'adaptation du contexte » sauf à prendre le risque de dénaturer l'évaluation (renversement normatif). L'effort de réflexion mérite plutôt d'être porté sur « l'adaptation de l'évaluation » à la configuration complexe des politiques territoriales (dimension organisationnelle).

Toutes ces questions sont affaires de choix bien sûr. Les évaluateurs sont parfaitement en droit de jouer une partition politique en cherchant à influencer la manière de faire de la politique. Certaines propositions sont d'ailleurs tout à fait séduisantes comme celle « d'évaluation-théorisation » de Jacques Toulemonde, ancien membre de CEOPS et expert au C3E : la finalité de l'évaluation consiste à se défaire de la recherche des effets dans le cas des politiques complexes pour privilégier la construction partagée d'une représentation de la chaîne de causalité entre les actions et les effets attendus⁸¹⁵. L'évaluation est alors essentiellement pensée comme un moyen de construire un « *schéma de causalité accepté par toutes les parties concernées* »⁸¹⁶, visant à élaborer des arguments du débat politique, selon que les hypothèses sont « confirmées ou infirmées par l'expérience »⁸¹⁷. Mais il faudrait que les bases du débat soient plus clairement posées : le développement de l'évaluation devient une affaire politique au sens où il s'agit d'une question de principe fondée sur la croyance que pluralisme et efficacité sont deux variables corrélées, et au sens où elle s'éloigne du projet cognitif qui consiste à produire de la connaissance sur l'action et à chercher à la rendre utile pour l'action.

c) Traduction ou trahison de l'évaluation pluraliste ?

Au terme de cette lecture critique et historique de l'évaluation, une série d'éléments ressort. Premièrement, l'évaluation connaît des difficultés continues pour s'ancrer dans le processus décisionnel. Deuxièmement, les réflexions sur les questions organisationnelles sont restées au second plan par rapport à l'entrée privilégiant la dimension culturelle. Troisièmement, le monde de l'évaluation française semble historiquement porté par une volonté d'intervenir dans la sphère politique, visant à organiser la forme de la décision publique. Par effet de

⁸¹⁵ TOULEMONDE, Jacques. Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité ? Une réponse illustrée par les politiques structurelles européennes. *Gérer et Comprendre*, 1997, n° 47, p. 76-88

⁸¹⁶ *ibid.*

⁸¹⁷ TOULEMONDE, Jacques. Synthèse des connaissances à plusieurs échelles de territoires : le cas de l'évaluation ex ante de la pérennisation des emplois environnementaux. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 160-149

miroir, les politiques territoriales semblent exacerber les principaux points de tension. D'abord, les dispositifs pluralistes buttent sur la labilité du « territoire » et les intérêts contradictoires que celui-ci anime. En réaction, les préconisations vont dans le sens d'une conformation des politiques territoriales (« rendre évaluable ») à l'idéal-type des politiques publiques, plutôt qu'une adaptation organisationnelle de l'évaluation. En ce sens, l'évaluation participe sans doute du « renforcement du paradigme du pilotage *a priori* de la planification », identifié par Olivier Soubeyran⁸¹⁸ à propos des procédures de participation et de débat public ; celles-là sont, pourtant, censées tirer les « conséquences » de l'action. Enfin, le risque normatif de l'évaluation interroge la frontière entre le monde politique et le monde de l'évaluation.

Par ailleurs, l'approche pluraliste semble avoir joué un rôle pivot au cours de cette histoire en alimentant les différentes propositions. Cependant, à force d'interprétations, d'étirements et d'utilisations plus ou moins proches des motivations de départ, il est difficile de savoir si l'argument pluraliste conserve une signification propre. Au départ, Éric Monnier justifiait sa proposition par soucis d'utilité de l'évaluation : le pluralisme était une approche permettant de crédibiliser les résultats au yeux des décideurs afin qu'ils en tiennent compte. Quinze ans après, Jacques Toulemonde défend l'idée que l'expression du pluralisme est une fin en soi. Alors, traduction ou trahison comme le veut la formule ?

Quelle que soit la réponse, le plus important semble être de souligner les risques d'une approche trop dogmatique de l'évaluation. À ce titre, Véronique Chanut met en garde contre la « prééminence » du modèle pluraliste qui pourrait provoquer une certaine « orthodoxie » des pratiques fondées sur une conception « séquentielle » de l'action publique et de l'évaluation, où « la commande d'évaluation devient alors un enjeu crucial, avec l'hypothèse implicite que, de la qualité du cahier des charges et de la capacité du commanditaire à expliciter ses objectifs, dépend le succès de l'évaluation »⁸¹⁹. Le risque est alors « de dévaloriser ce que la dynamique même de l'évaluation produit en connaissances nouvelles » et de « compromettre du même coup l'efficacité de l'évaluation et son intégration à l'action »⁸²⁰.

⁸¹⁸ SOUBEYRAN, Olivier. Pensée aménagiste et tautologies. In O. SOUBEYRAN, J. LOLIVE. *L'émergence des cosmopolitiques*. Paris: La Découverte, 2007

⁸¹⁹ CHANUT, Véronique. L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? *Revue Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 11-12

⁸²⁰ *ibid.* p. 20

À notre sens, cette analyse place l'évaluation au milieu du gué. L'acculturation française est suffisamment forte pour que les pratiques continuent à se développer. Les exigences se trouvent maintenant dans le camp de l'évaluation, qui doit faire un effort important pour comprendre les nouvelles formes politiques qui émergent, en particulier en matière d'action publique territoriale.

3. L'évaluation face au territoire : accompagner ou contraindre ?

L'hypothèse du renversement normatif reste à confirmer empiriquement par des études fines de pratiques évaluatives. Toutefois, l'état de son développement permet de pointer certains risques quant au rôle de l'évaluation dans l'action publique. Ceux-ci apparaissent au croisement des deux parcours de recherche qui a structuré cette thèse : évaluation des politiques territoriales et actions publiques territoriales entretiennent des mouvements contradictoires. D'une part, le déploiement spatial du politique dans les territoires de projet prend des formes inédites et complexes (cf. Partie 2.I), tandis que d'autre part, l'évaluation des politiques territoriales a tendance à valoriser les formes « classiques » (cf. Partie 2.III.C.1). Ainsi, l'évaluation se trouve face à un choix : son développement passe-t-il par l'accompagnement de la mutation des formes de l'action politique ou, au contraire, par sa capacité à « ramener » les politiques territoriales vers des formes d'évaluabilité traditionnelle ? La réponse est à la fois technique et politique.

Sur le plan technique, chercher à contraindre la forme de l'action reviendrait à valider indirectement l'hypothèse fondatrice des territoires de projet. En effet, il existe une résonance assez forte entre cette dernière et l'évaluation des politiques territoriales. L'évaluation est souvent présentée comme un moyen de produire du sens collectif dans un contexte de polycentrisme croissant et d'atomisation cognitive⁸²¹. Il s'agirait d'observer la manière dont les diverses interventions « s'intègrent »⁸²² en permettant leur « mise à plat »⁸²³ ou, mieux encore, leur « synthèse »⁸²⁴ afin d'identifier les objectifs collectifs du projet de territoire. En somme, il s'agirait de ramener le territoire de projet à un « plan unique », expression d'un

⁸²¹ RICHARD, Antoine, BERTHET, Thierry. Atouts et faiblesse de l'évaluation de l'action publiques régionale de formation. Evaluation partenariale et gouvernance territoriale. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 251-277

⁸²² SUMMA, Hilka. Evaluation, gouvernement multi-niveaux et stratégies des territoires. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 29-39

⁸²³ MOUTERDE, François, SIMON, Benoit. Présentation du rapport d'évaluation de la politique des transports collectifs régionaux en Rhône-Alpes. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 129-135

⁸²⁴ TOULEMONDE, Jacques, *et al.* *Evaluation in Partnership. Practical Suggestions for Improving their Quality. Evaluation*, 1998, Vol. 4, n° 2, p. 171 – 188 ;

espace univoque. Ainsi, l'accent mis sur le besoin de convergence cognitive, sur la nécessaire présence d'un leader capable d'ordonner l'ensemble du système d'acteurs et sur la formalisation *a priori* d'une action planifiée, renvoie de fait à l'utopie des territoires de projet et, par conséquent, à une vision classique du territoire marquée par la centralité politique. En ce sens, « un territoire, un mandat, un projet » semble valoir autant pour l'évaluation que pour les territoires de projet. Il est étonnant de constater que ces deux instruments se rejoignent par leur manière d'appréhender la territorialité politique. Malgré leur histoire propre, il semble que la convergence cognitive attendue de l'évaluation et l'intégration politique attendue des territoires de projet soient animées par un même référentiel en terme de spatialité politique. Or, l'analyse a montré la différenciation territoriale de la spatialité politique, ce qui revient à penser que l'évaluation doit intégrer la dimension spatiale et surtout, sa diversité, dans sa manière d'aborder l'action politique territoriale.

Sur le plan politique, l'attitude des évaluateurs vis-à-vis de l'évolution des formes de l'action politique engage leur responsabilité sur deux plans. D'abord, comme nous l'avons déjà souligné, les évaluateurs sont-ils légitimes pour dire la « bonne » manière de conduire l'action publique ? Quand, par exemple, Éric Monnier qualifie les programmes LEADER et URBAN de « *méta-politiques dangereuses* » parce « *qu'on n'a pas une autorité publique légitime, y'a pas de tête désignée dans le programme, on est co-responsable* »⁸²⁵, cela ne relève-t-il pas de l'injonction légitime propre à la sphère politique ? Surtout, si la notion de territorialisation a un sens, est-il acceptable de chercher à définir la forme de l'action politique de manière *a priori* et *extra* territoriale ? L'action politique ne se résume pas à chercher la bonne recette sociale ou économique. Comme le développe Daniel Innerarity dans un essai stimulant, elle est « une sphère où l'on ne se contente pas de gérer, où l'on innove »⁸²⁶. Ensuite, la responsabilité des évaluateurs est engagée vis-à-vis de l'adaptation de l'action politique aux réalités contemporaines. En effet, l'évaluation possède un pouvoir indirect : en ne dissociant pas la forme de l'action et son efficacité, elle induit implicitement une relation de causalité entre « manière de faire » et efficacité. Celle-ci apparaît par exemple à travers les propos de Thierry Guineberteau qui estime que les « superpositions, emboîtements et chevauchements nuisent à toute évaluation quant à l'efficacité de ces territoires supracommunaux (...). Cette complexification ne peut que nuire, ou bien elle doit être perçue comme un passage, une étape

⁸²⁵ Éric Monnier, entretien

⁸²⁶ INNERARITY, Daniel. *La démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*. Paris: Climats, 2006. p. 17

intermédiaire vers une nouvelle structuration (...) » ?⁸²⁷ Ainsi, il est facilement entendu qu'un saupoudrage financier sur un territoire produit un impact limité. En fait, rien ne permet de le prouver *a priori*. La « logique de guichet » mérite un examen autant que la « logique de projet ». Surtout, la complexification actuelle de l'action publique territoriale doit faire l'objet d'une évaluation en soi afin d'apprécier la réponse qu'elle apporte potentiellement aux mutations des dynamiques territoriales. Postuler *a priori* que la complexité (ou le compliqué) n'est pas efficace n'est pas acceptable dans une démarche rationnelle.

En définitive, au-delà des aspects méthodologiques, le croisement entre territorialisation de l'action publique et évaluation interroge la responsabilité des évaluateurs ; question d'autant plus difficile à faire émerger qu'elle a rarement été pensée et posée en France⁸²⁸. En effet, les évaluateurs se trouvent devant un choix de nature politique : l'évaluation doit-elle continuer à reposer sur une conception classique des politiques publiques ou s'en détacher en prenant acte de l'évolution contemporaine de la relation entre espace et pouvoir ? De la réponse à cette question dépendra le rôle de l'évaluation : soit elle sera en posture d'accompagner les tendances nouvelles de l'action territoriale, soit, au contraire, elle visera à les contenir. L'évaluation mérite donc de clarifier son positionnement vis-à-vis de l'innovation territoriale en matière politique.

Pour conclure définitivement ce chapitre, nous voudrions attirer une dernière fois l'attention sur le fait que l'approche responsabilisatrice et normative de l'évaluation, dont nous avons cherché à rendre compte au cours de cette partie, ne recouvre pas la totalité des approches et des pratiques bien qu'elle soit dominante dans les discours. D'autres ouvrages, comme celui de Jean-Yves Bion et Patrick Moquay⁸²⁹, insistent sur la prudence nécessaire quant à l'intégration de l'évaluation à la décision publique. Par exemple, ils préconisent que le principe de pluralisme soit appliqué pragmatiquement : « il paraît souhaitable d'associer les destinataires de la politique »⁸³⁰ seulement s'il « semble adapté »⁸³¹ à la situation (lorsque le nombre de parties prenantes est limité et qu'il existe un consensus sur les objectifs de la

⁸²⁷ GUINEBERTEAU, Thierry. *Supra communalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ?* In R. LE SAOUT, F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 200

⁸²⁸ MASSARDIER, Gilles, VERDIER, Éric. L'évaluation pluraliste dans l'action publique. *Espaces Temps*, 2005, n° 89-90, p. 79-86

⁸²⁹ BION, Jean-Yves, MOQUAY, Patrick. *Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique*. Lyon: CERTU, 2004. 125 p.

⁸³⁰ *ibid.* p. 91

⁸³¹ *ibid.* p. 88

politique évaluée⁸³²). Cette approche défend donc une adaptation de l'évaluation à son contexte plutôt que l'inverse. Au final, le degré de risque que l'évaluation contraigne l'innovation politique territoriale dépend de la diversité des approches évaluatives dans l'espace public français et de leur vivacité. Celle-ci constitue la meilleure garantie pour le développement global de l'évaluation et de son utilité, car elle permettra un métissage propre à chaque territoire.

⁸³² Jean-Yves Bion et Patrick Moquay citent notamment Sylvie Tosa : TROSA, Sylvie. Éléments de réflexion issus de l'expérience internationale. In T. Sylvie , C. Yves. *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999*. Paris: La documentation Française, 2000. p. 122

SYNTHÈSE CHAPITRE II

Le second chapitre de cette partie vise à alimenter la réflexion sur l'évaluation des politiques territoriales à partir des conclusions issues de l'analyse des territoires de projets LEADER. Les pratiques évaluatives locales se développent depuis le début des années 90, mais elles peinent à faire la preuve de leur utilité, c'est-à-dire à participer pleinement au processus décisionnel. Cette disjonction entre les pratiques et leur utilité, constatée par ailleurs dans le programme LEADER, est essentiellement interprétée comme un problème culturel, au détriment d'une approche organisationnelle. Après avoir tardé à intégrer les notions de « territoire » et « d'action publique territoriale », le monde de l'évaluation manifeste aujourd'hui un vif intérêt à leur égard. Cependant, faute de véritable lieu de capitalisation des savoirs pratiques accumulés, le « territoire » reste, au moins partiellement, insaisissable pour l'évaluation, ce qui favorise la continuation de l'argument culturel.

De plus, la prégnance de l'approche culturelle repose sur des bases historiques. Les principaux réseaux qui ont su faire émerger cet instrument dans l'espace public se sont fédérés autour du postulat que les élus, nationaux et locaux, n'exercent pas toute, ou pas correctement, leur responsabilité politique. Cet axiome propre à l'univers français de l'évaluation repose sur deux constats. Le premier, bien connu, tient aux pouvoirs importants de la technocratie d'État qui, selon les protagonistes de l'évaluation, aurait capté une partie de la responsabilité des élus. Le second, plus subtil, repose sur une définition normative du concept de politique publique : l'absence de « théorie de l'action » clairement formulée par les décideurs reviendrait à se défaire d'une partie de leur charge. La reconstitution historique a également mis en évidence le rôle de « passeur » de l'évaluation pluraliste. Enfin, le prolongement des réflexions actuelles sur l'évaluation rend compte d'un renforcement de l'approche culturelle. Le pluralisme est moins appréhendé comme un moyen de rendre crédible les résultats d'une évaluation que comme une fin en soi. En ce sens, l'évaluation conforte son appréhension normative de l'action politique.

Ces fondements historiques se traduisent par un risque de renversement normatif en matière d'évaluation des politiques territoriales : la question-programme de l'évaluation « comment doit être conduite l'action publique ? » semble perdre subtilement sa ponctuation pour devenir « voilà comment doit être conduite l'action publique ». Ainsi, l'évaluabilité des politiques territoriales est mise en cause, ce qui revient à défendre l'idée que le contexte territorial serait inadapté à l'évaluation (et non l'inverse !). Cette idée est renforcée par de nombreux

indicateurs qui montrent que l'évaluation se conçoit souvent comme un processus d'émergence des politiques locales. Évaluer ou rendre évaluable... l'évaluation évolue dans cette tension qui recouvre potentiellement une forme d'ingérence du monde de l'expertise dans le politique. Or, la conception des politiques territoriales promue rejoint l'utopie du territoire de projet : l'intégration spatiale et la convergence cognitive s'inscrivent dans un même mouvement visant à présupposer et à conformer la forme de l'action collective. Ainsi, au-delà de tout jugement de valeur, notre analyse interroge l'opportunité du renversement normatif de l'évaluation : faut-il accompagner ou contraindre les évolutions de l'action publique territoriale ?

III. Propositions pour une meilleure évaluation de la territorialisation

La recherche conduite à propos de l'évaluation et du programme LEADER aboutit à la conclusion suivante : l'efficacité des territoires de projet prend des formes inédites, en décalage avec celle attendue, que l'évaluation ne parvient pas à atteindre et, partant, à critiquer, faute d'un ancrage suffisamment fort dans ce type de dispositif. Autrement dit, il semble que le pilotage des politiques territoriales reste peu informé par l'évaluation qui représente une source de connaissances complémentaire et utile aux analyses des sciences sociales, parce que directement en lien avec l'action politique. Ainsi, pour clore la réflexion, le présent travail de recherche visera à proposer des pistes pour améliorer le rôle de l'évaluation dans l'action publique territoriale.

Celles-ci s'articuleront autour d'un argument central : apprécier l'efficacité de la territorialisation de l'action publique nécessite « d'aller au bout » de la signification de cette notion en matière d'instrumentation (évaluation, territoires de projets). En particulier, il faut accepter que la spatialité politique fasse l'objet d'une définition située. En effet, il ressort que les territoires de projet et l'évaluation des politiques territoriales peinent à tirer les conséquences de la territorialisation en raison de leur réticence à admettre que la nature et la fonction des espaces politiques soient spécifiques à chaque situation locale et, surtout, divergent du « territoire politique » classiquement admis : une aire bornée gouvernée par un centre politique unificateur, fort et à dimension identitaire. En ce sens, la spatialité politique constitue un point aveugle commun à ces deux instruments de l'action publique.

Cette hypothèse est paradoxale car, depuis plus de trente ans, les pouvoirs publics français cherchent à construire un « nouveau compromis entre la République et le territoire »⁸³³ qui instaurerait « un nouveau contrat entre la société et son espace »⁸³⁴. Autant dire que le rapport de l'espace à l'action politique est une affaire sérieuse ! Cependant, malgré cette somme

⁸³³ NÉMERY, Jean-Claude. Réinventer le compromis entre la République et le territoire. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 69-90

⁸³⁴ LÉVY, Jacques. Un nouveau contrat politique entre la société et son espace. In INSTITUT-DE-LA-DÉCENTRALISATION. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, 2006. p. 11-36

d'attention, il se pourrait que le débat ait été posée de manière partielle en portant excessivement la focale sur la question des « changements d'échelle », qui alimente les controverses sur la répartition des compétences, et insuffisamment sur la transformation des espaces politiques. En effet, de manière symptomatique, l'analyse a montré le peu d'attention portée par les territoires de projet et l'évaluation à la nature des espaces politiques qu'ils manipulent. Le territoire de projet est préoccupé par l'optimisation de l'utopie territoriale tandis que l'évaluation postule leur finalité. Dans l'un et l'autre de ces instruments, la question « à quoi sert de produire un territoire ? » reste peu explorée. Identifier et critiquer les fonctions politiques de l'espace est une démarche extrêmement discrète dans la territorialisation (A). Mais chaque espace politique doit-il à la fois représenter, décider et agir ? Les propositions qui suivent visent justement à ce que ces questions soient prises en charge dans le cadre de l'évaluation (B). Au final, elles interrogent l'approche que les sciences sociales adoptent vis-à-vis de l'évaluation (C).

A. Le territoire, point aveugle de la territorialisation !

La territorialisation relève d'une recherche d'un nouveau « compromis entre la République et le territoire »⁸³⁵ qui vise à rénover celui issu de 1789 : « l'acceptation d'une conception contradictoire de l'organisation de la France (où) on rationalise à partir de l'Etat mais on reconnaît les pouvoirs locaux fondés sur l'identité et sur la diversité »⁸³⁶. Celui-ci est en général illustré par l'image d'un système nerveux où l'État serait le cerveau et les communes constitueraient les terminaisons nerveuses. Toutefois, cette équation républicaine entre identité et rationalité mérite d'être actualisée à une époque où la suprématie de l'échelle nationale est disputée. En ce sens, Jean-Claude Némery évoque la recherche d'une « meilleure harmonie dans les territoires entre "l'être" (origine politique et sociologique du pouvoir) et le "faire" (gérer avec efficacité les territoires) »⁸³⁷. En fait, le « territoire » apparaît comme une quête entre décentralisation (1) et recomposition territoriale (2) dont la finalité reste obscure (3).

⁸³⁵ NÉMERY, Jean-Claude. *Op. cit.* 2003

⁸³⁶ *ibid.* p. 70

⁸³⁷ *ibid.* p. 70

1. La décentralisation : le territoire révélateur

La première phase de la territorialisation a débuté avec le général de Gaulle. Elle est fondée sur une vision organique du fonctionnement des territoires qui a fait l'âge d'or de l'aménagement du territoire français. Sa logique est celle de la division spatiale du travail (schéma taylorien) qui privilégie l'emboîtement spécialisé des niveaux⁸³⁸. Cependant, la prise en compte des « territoires » par l'aménagement ne suffit pas. Suit alors la décentralisation fondée sur la même logique qui s'est traduite par les « blocs de compétence » : chaque niveau territorial se voit attribué un certain nombre de compétences publiques. Par ce biais, les pouvoirs des collectivités locales (des territoires ?) sont à la fois augmentés et rationalisés selon une logique *top-down* typiquement française de l'optimum dimensionnel⁸³⁹. En ce sens, la décentralisation a été un processus à la fois technique et politique qui visait à « dégonfler » l'État selon l'expression du rapport Guichard⁸⁴⁰.

Politique, car les élus locaux appelaient à un rééquilibrage des rapports centre-périphérie. « La question de la décentralisation avait, en effet, été davantage posée en termes de libertés locales que de compétences locales »⁸⁴¹ reconnaît le rapport Mercier. L'ingérence « centrale » dans les affaires « locales » était si importante selon les élus locaux que l'État était accusé de les avoir « dépossédé de leur responsabilité »⁸⁴². Ainsi, politiquement, la décentralisation consistait à alléger les tutelles de l'État sur les pouvoirs locaux. Elle constituait aussi un processus technique, certes secondaire, dans le sens où elle représentait une critique du centralisme et de la sectorialisation administrative comme si l'État s'était « englué dans le quotidien »⁸⁴³. La dénonciation des lourdeurs administratives et de l'inadaptation des interventions de l'État aux situations locales ont été le principal point d'émergence du discours sur le territoire. Ce dernier représentait une forme d'exigence vis-à-vis de la cohérence de l'action publique.

L'État devait effectivement tenir compte de l'évolution des objets de l'intervention publique. Les années 60-70 marquent le tournant d'une logique d'équipements à une logique de développement. Les politiques de redistribution sont remplacées par les « politiques

⁸³⁸ BEHAR, Daniel. L'intercession territoriale. In O. COUTARD. *Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*. Paris: Elsevier, 2001

⁸³⁹ MULLER, Pierre. Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 1992, Vol. 42, n° 2, p. 292

⁸⁴⁰ GUICHARD, Olivier. *Vivre ensemble*. Paris: La documentation française, 1976. 431 p.

⁸⁴¹ MERCIER, Michel. *Rapport d'information : bilan de la décentralisation*. Sénat, 2000. p. 167-168

⁸⁴² *ibid.* p. 39

⁸⁴³ *ibid.* p. 39

d'efficacité »⁸⁴⁴. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig résument le phénomène de la manière suivante : « on est passé historiquement d'une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques »⁸⁴⁵. La nature des problèmes est devenue systémique et complexe. On passe par exemple de la problématique du logement à celle de l'habitat ou de l'équipement à celle du développement local. Cette situation a rendu obsolète une bonne partie des services publics car les « problèmes » sociaux ne sont plus prédéfinis et encore moins alignés sur les secteurs publics. Le problème qui se pose est davantage celui de la transversalité, et de la mise en cohérence des interventions sectorialisées.

Dans ce contexte, le « territoire » est apparu comme une ressource cognitive et managériale. Souvent associé à l'idée de « local », le territoire semble être dans cette perspective l'espace de la mise en cohérence de l'action. Ainsi, « les acteurs locaux », « proches du territoire » et « immédiatement sensibles à l'interconnexion des phénomènes sociaux et donc à la nécessité de promouvoir une approche intégrée » sont convoqués dans l'effort de modernisation de la vie politique⁸⁴⁶. Cette proposition repose sur le postulat formulé par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig : « le territoire, plus que l'appareil de l'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics »⁸⁴⁷. Il faut alors penser et organiser l'intégration des secteurs publics, en un mot *moderniser* l'administration. En ce sens, la territorialisation porte une critique de la modernisation puisqu'elle invite à un renversement du mouvement : après la modernisation de la société par l'Etat dans les années 60, c'est l'Etat qui est pressé d'en faire de même⁸⁴⁸.

Cependant, l'histoire montra rapidement les limites de la logique des blocs de compétence portée par la décentralisation⁸⁴⁹. Les élus locaux, interpellés par leurs administrés et armés du principe de libre administration des collectivités locales (l'article 72 de la Constitution leur confère de fait une compétence généraliste), investirent des « problèmes » au-delà de leur

⁸⁴⁴ MAJONE, Giandomenico. Décisions publiques et délibération. *Revue Française de Science Politique*, 1994, Vol. 44, n° 4, p. 579-598

⁸⁴⁵ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 49, n° 4, p. 583

⁸⁴⁶ *ibid.* p. 597

⁸⁴⁷ *ibid.* p. 582

⁸⁴⁸ DURAN, Patrice. L'administration française en recherche de territoire. *Pouvoirs locaux*, 1994, n° 22, p. 80-87

⁸⁴⁹ MULLER, Pierre. *Op. cit.* 1992. ; BEHAR, Daniel. L'intercession territoriale. In O. COUTARD. *Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*. Paris: Elsevier, 2001.

compétence statutaire⁸⁵⁰. L'échec de la logique des blocs de compétence marqua « la revanche du local »⁸⁵¹ selon l'expression de Pierre Muller. En effet, la forte centralisation de l'État avant la décentralisation plaçait le Préfet dans le rôle de pivot pour la mise en cohérence locale de l'action publique. Il constituait l'interface entre l'État et les notables locaux qui négociaient discrètement l'adaptation de l'action publique à leur territoire. C'était le modèle de la régulation croisée⁸⁵² qui constituait bien selon Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig « la solution historique d'une action publique volontariste (confrontée) à la double exigence de l'intégration et de la différenciation »⁸⁵³. L'affaiblissement du pouvoir du Préfet a été alors compensé par l'accroissement de celui des maires et l'amplification de leur rôle de médiation entre la société civile et les sphères publiques⁸⁵⁴. En ce sens, la décentralisation a été bien plus loin que ce qui avait été pensé initialement en faisant passer la France d'un système d'administration locale à un système de gouvernement local⁸⁵⁵. Cependant, elle a été fondée sur une définition en creux du « territoire » : c'est l'échelle plus petite que l'État qui empêche les excès du centralisme. Le discours sur le territoire a donc servi de révélateur des limites de l'État, mais le dévoiement de la logique des blocs de compétence montre qu'il n'a pas permis de le définir substantiellement.

2. La recomposition : révéler le territoire

La deuxième phase de la territorialisation s'appuie en quelques sortes sur une reconnaissance de la situation post-décentralisation. Elle conserve la logique de l'emboîtement, mais abandonne celle de la spécialisation⁸⁵⁶. Chaque niveau territorial est désormais considéré comme une entité autonome visant à articuler développement et solidarité à travers un « projet global de développement ». « Un territoire, un projet, un contrat » deviendra l'axiome de la politique l'aménagement du territoire des années 90, généralisant certaines expérimentations des années 70-80. Cette phase s'appuya sur un mouvement complémentaire à la décentralisation : la recomposition des pouvoirs locaux.

⁸⁵⁰ MULLER, Pierre. *Op. cit.* 1992. p. 293 : « La décentralisation conduit à l'instauration de nouvelles autorités politiques de plein exercice, qui fondent leur légitimité sur leur capacité à résoudre l'ensemble des « problèmes » posés dans leur circonscription »

⁸⁵¹ *ibid.* p.292

⁸⁵² CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue Française de Sociologie*, 1975, Vol. 16, n° 1, p. 3-32

⁸⁵³ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude. *Op. cit.* 1996. p. 621

⁸⁵⁴ FAURE, Alain. Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale. *Revue française de science politique*, 1994, Vol. 44, n° 3, p. 463

⁸⁵⁵ MULLER, Pierre. *Op. cit.* 1992. p.294

⁸⁵⁶ BEHAR, Daniel. *Op. cit.* 2001

En effet, « l'émiettement communal »⁸⁵⁷, c'est-à-dire l'atomisation considérée excessive des 36000 communes françaises, est dénoncé depuis plusieurs décennies. L'argument consiste à mettre en porte à faux le pouvoir important des communes avec leur superficie jugée trop réduite pour conduire des politiques sociales ou économiques « efficaces ». Mais la réduction du nombre de communes que suggère cet argument s'est toujours heurtée au refus des maires, en atteste l'échec de la loi de 1971 sur les fusions communales, et plus généralement à la culture politique française peu encline à une approche utilitariste de l'espace politique⁸⁵⁸. Dans cette situation, les politiques d'aménagement du territoire ont privilégié la voie de l'intercommunalité pour procéder à la recomposition territoriale⁸⁵⁹. En ce sens, l'aménagement du territoire entretient une relation ambiguë avec l'intercommunalité : s'agit-il de donner les moyens de l'action aux pouvoirs locaux où de les conduire discrètement à leur auto-sélection ?⁸⁶⁰

Surtout, l'essor de l'intercommunalité a consacré la notion de territoire car, à partir du début des années 90, les politiques d'aménagement du territoire orchestrent le passage de « l'intercommunalité de service » à « l'intercommunalité de projet ». La loi Administration territoriale de la République (ATR) de 1992 lance les communautés de communes et les communautés urbaines ; dispositifs réaffirmés par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 dite loi « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » marque définitivement l'affirmation du rôle croissant de cette échelle d'action publique intermédiaire⁸⁶¹. Cette « révolution tranquille »⁸⁶² offrirait enfin le cadre favorisant l'efficacité des politiques publiques locales sur la base des solidarités territoriales. « Projet de territoire » et « territoire de projet » deviennent l'alpha et l'oméga de l'intercommunalisation de la France, ces notions devant permettre de guider la nouvelle géographie de son architecture territoriale. Ainsi, le vocabulaire de l'aménagement du territoire se transforme : les politiques

⁸⁵⁷ LE SAOUT, Rémi. Avant propos. L'intercommunalité : un objet à explorer. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 9-10

⁸⁵⁸ NÉMERY, Jean-Claude. L'aménagement du territoire : quelle effectivité pour une force dialectique ? In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 15-22

⁸⁵⁹ LE LIDEC, Patrick. L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République. Rapports de force et compromis. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 65-84

⁸⁶⁰ AUBELLE, Vincent. Intercommunalité et aménagement du territoire. In CURAPP. *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*. Paris: Presses Universitaires de France, 1997. p. 237-252

⁸⁶¹ Notamment en créant les communautés d'agglomérations.

⁸⁶² NÉMERY, Jean-Claude. Pertinence des territoires projets : la révolution tranquille. In G. LOINGER, J.-C. NÉMERY. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 39-43

territoriales sont préférées aux politiques territorialisées⁸⁶³, il ne s'agit plus d'aménager le territoire mais « les » territoires, quand il n'est pas question de « développement territorial ». L'idée de redistribution des ressources sur le territoire national fait office de vieilleries⁸⁶⁴.

À cette intercommunalité de premier niveau, s'ajoute une coopération de deuxième niveau à qui l'on doit historiquement les notions de territoires de projet et de projet de territoire. Comme pour mieux capter le « territoire », l'échelle géographique est plus large et l'institutionnalisation moins forte et plus flexible. Elle est expérimentée dès les années 70 (contrats de villes moyennes, contrats de pays pour les espaces ruraux et contrats de ville pour les communautés urbaines dans le cadre des contrats de Plan), voire à la fin des années 60 avec les PNR. Surtout, elle porte un mode de gestion singulier : la contractualisation territoriale. Celle-ci est définie par Annabelle Boutet comme « des contrats associant des acteurs, publics ou privés, d'échelles spatiales diverses, dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un projet globalisant des actions thématiques et ayant des répercussions sur le développement et l'aménagement d'un territoire »⁸⁶⁵.

Fondée sur le partenariat, la négociation et la coopération, la contractualisation territoriale vise à apporter une « solution aux difficultés de mise en relation entre échelons d'action publique, orientations gouvernementales et volontés municipales ou régionales »⁸⁶⁶. La politique de la ville a été sans doute la contractualisation la plus emblématique dont Jacques Donzelot et Philippe Estèbe notent qu'elle vise à « produire du consentement à l'action »⁸⁶⁷. Elle incarne pour certains hauts fonctionnaires et élus proches de la « deuxième gauche » de Michel Rocard une tentative de transformation de l'action publique en promouvant « l'approche globale » par le « territoire » en expérimentant de nouveaux outils de management public (évaluation des politiques publiques, management par projet, prise en compte des usagers). Renaud Epstein estime « qu'en moins de vingt ans, le modèle d'action qu'elle proposait s'est imposé comme la norme en matière de gestion territoriale »⁸⁶⁸. Cette échelle géographique et ce mode d'intervention seront effectivement généralisés par la

⁸⁶³ BOUTET, Annabelle. *Contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?* Paris: DATAR, 2003. p. 26-27

⁸⁶⁴ ALVERGNE, Christel, TAUTELLE, François. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Paris: Presses Universitaires de France, 2002. 304 p.

⁸⁶⁵ BOUTET, Annabelle. *Op. cit.* 2003. p. 12

⁸⁶⁶ *ibid.*, p. 12

⁸⁶⁷ DONZELOT, Jacques, ESTÈBE, Philippe. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Editions Esprits, 1994. 238 p.

⁸⁶⁸ EPSTEIN, Renaud. Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine. *Politiques et management public*, 2005, Vol. 23, n° 3, p. 135-136

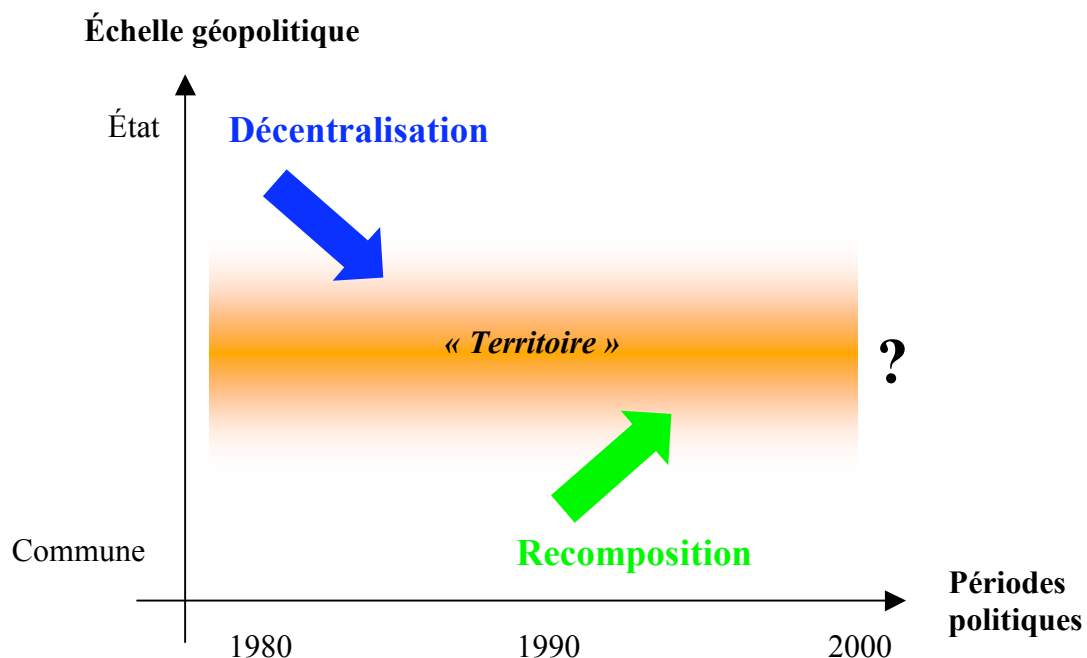
LOADT de 1995 qui lance l'idée des Pays. Cette loi reprise et réaffirmée par la LOADDT de 1999. Un volet des Contrats de Plan État-région 2000-2006 (CPER) est même consacré à leur financement.

Ainsi, la montée en puissance de l'intercommunalité de projet va crescendo tout au long des années 90. La recomposition des pouvoirs locaux qu'elle cherche à impulser s'inscrit dans une remontée des échelles géographiques de coopération afin de réussir à capter le territoire.

3. La quête et le masque territorial

Les différentes facettes de la territorialisation se réfère (évidemment) toute au « territoire » mais aucune ne le définit clairement. Tantôt révélateur des excès du centralisme d'État, institution intercommunale ou espace socialement cohérent, le territoire est protéiforme⁸⁶⁹. En fait, la territorialisation de l'action publique se fait par les deux bouts : la décentralisation et la recomposition des pouvoirs locaux. La décentralisation et la recomposition poursuivent une même quête, celle du territoire. La première vise à réduire l'échelle d'intégration de l'action publique tandis que la seconde cherche à l'agrandir. Ainsi, quelque part entre les deux, se situerait le territoire... (cf. figure 45).

Figure 45 : La quête du territoire



⁸⁶⁹ ESTÈBE, Philippe, GERMAIN, Annick. Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social. *Lien social et Politiques*, 2004, n° 52, p. 5-10

Cependant, il subsiste un grand flou sur ce que représente substantiellement la territorialisation et le territoire à atteindre⁸⁷⁰. Par exemple, le site Internet *Entreprises, Territoires et Développement*⁸⁷¹, qui constitue une référence en matière de développement territorial, définit la notion de « territoire de projet » (à propos des Pays) essentiellement par la négative : « ni échelon administratif, ni collectivité territoriale, le pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale dont les communes qui le composent élaborent un projet commun de développement, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emplois ». Le Guide des Pays de la DATAR⁸⁷² n'est pas beaucoup plus précis : « le pays doit être un territoire suffisamment vaste pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre dans la durée d'un projet de développement permettant d'apporter des réponses crédibles aux besoins exprimés par les citoyens. S'inscrivant clairement dans la dynamique de l'intercommunalité, le pays a vocation à regrouper plusieurs communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ». On retrouve là les notions de « territoires quotidiens ou territoires vécus »⁸⁷³. Les termes restent généraux et donnent finalement peu d'indications sur la manière dont l'espace devient acteur en tant que « territoire »⁸⁷⁴ car ce dernier, jadis assimilé à une portion d'espace, prend désormais la forme d'un groupe social⁸⁷⁵. L'alchimie qui permet à un espace de supporter un processus politique complet, de l'expression des intérêts à la mise en œuvre d'actions, reste difficile à saisir et prend le risque de réifier la superposition mythique entre une société locale, un territoire et une circonscription de gouvernement⁸⁷⁶. Alimenté tour à tour par la prégnance du cadre national⁸⁷⁷, les revendications localistes et régionalistes⁸⁷⁸ et les sciences sociales avec en

⁸⁷⁰ FAURE, Alain. Territoires / territorialisation. In L. BOUSSAGNET, *et al. Dictionnaires des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. p. 430-437

⁸⁷¹ <http://www.projetdeterritoire.com/>

⁸⁷² DATAR. *Guide méthodologique pour la mise en oeuvre des Pays*. Paris: DATAR, 2004. 60 p.

⁸⁷³ BOUTET, Annabelle. *Op. cit.* 2003. p. 12

⁸⁷⁴ BOURDIN, Alain. *La question locale*. Paris: PUF, 2000. p. 42 ; lire également la clairvoyante analyse de Claude Dourens datée de 1985 : DOURENS, C. Gérer et produire l'autonomie sociale : la politique des Pays. In *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 253-261

⁸⁷⁵ LEFEBVRE, François. Territoires d'aménagement, territoires de développement. In J.-C. NÉMERY. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 185-190

⁸⁷⁶ BOURDIN, Alain. Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 94-95

⁸⁷⁷ BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. 276 p. ; ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1980. 184 p.

⁸⁷⁸ POCHE, Bernard. Autonomie locale et régulation sociale. Quelques considérations sur la notion de groupe social autonome. In *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 300-306 ; VIVIER, D. La notion de pays : espace autonome ? In *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 261-268 ; CHASSAGNE, M-F. Le mouvement des pays : mouvement social et casse-tête institutionnel. In *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 241-253

particulier la géographie⁸⁷⁹, le « territoire » a traversé les périodes politiques sans qu'il ne soit jamais vraiment précisé ce qu'il recouvrait. Au contraire même, il fait l'objet d'une quasi personnification qui a pour conséquence d'occulter les usages politiques que font les acteurs de l'espace. Deux hypothèses opposées peuvent expliquer cette situation : soit les acteurs de l'aménagement du territoire en sont conscients et en tirent bénéfices (notamment pour limiter l'exposition publique des luttes liées à la recomposition des pouvoirs locaux), soit le déficit de réflexion sur la nature et le rôle du « territoire » tient à sa fausse évidence comme principe universel d'organisation politique (dont Bertrand Badie a montré les possibles dérivées)⁸⁸⁰. Dans tous les cas, le « territoire » forme une boîte noire du rôle politique de l'espace alors que, précisément, la territorialisation a vocation à faire évoluer le rapport espace / politique. Ainsi, il est temps, avec l'évaluation, de se poser la question « à quoi sert politiquement l'espace ? ».

B. Construire les ponts entre évaluation, spatialité politique et agir territorial

Informar la territorialisation de l'action publique constitue un défi d'ampleur pour l'évaluation des politiques publiques qui revient à ouvrir la boîte noire politique du « territoire ». L'enjeu est important car l'évaluation représente une source de connaissance complémentaire et utile aux analyses des sciences sociales au moment où beaucoup de spécialistes s'interrogent sur les nouveaux outils de la « République décentralisée »⁸⁸¹. Ce défi est aussi celui du développement des pratiques évaluatives car, comme le dit Véronique Chanut, « l'adaptabilité de l'évaluation est une condition de sa survie et de sa légitimité »⁸⁸². « Toute la difficulté, poursuit-elle, consiste alors à imaginer des dispositifs d'évaluation qui tiennent compte des tendances à l'oeuvre dans l'action publique : territorialisation, difficultés de coordination, émergence de nouveaux acteurs, effacement de la frontière public/privé, montée de l'ambiguïté, etc. »⁸⁸³. À la suite de notre travail de recherche, il est possible de

⁸⁷⁹ MASSARDIER, Gilles. Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire. *Politix*, 1996, n° 36, p. 163-180 ;

⁸⁸⁰ BADIE, Bertrand. *Op. cit.* 1995

⁸⁸¹ PARTHENAY, Dominique, AZÉMA, Ariane. Quels outils d'aménagement dans une "République décentralisée". *Pouvoirs locaux*, 2002, Vol. 55, n° 4, p. 41-46

⁸⁸² CHANUT, Véronique. L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? *Revue Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 26

⁸⁸³ *ibid.* p. 14

ramener cette difficulté à propos des territoires de projet à une question : comment intégrer la variabilité de la spatialité politique à leur évaluation ?

La réponse passera en premier lieu par l'admission plus générale que la territorialisation ne peut être réduite à une problématique de « changement d'échelle », sauf à une large partie de sa raison d'être (1). Ensuite, il s'agira de montrer comment l'évaluation peut s'emparer de la spatialité politique et pourquoi elle a intérêt à le faire (2). Enfin, l'attitude plus générale à adopter quant à la relation « évolution de l'évaluation » / « évolution de l'action publique » sera discutée afin de proposer une posture susceptible de renforcer l'adaptabilité de l'évaluation (3).

1. La différenciation, moteur de la territorialisation

a) La différenciation territoriale à demi

La quête du « territoire », entre recomposition et décentralisation, requiert donc de s'interroger sur les usages politiques de l'espace, en particulier à une époque où les dynamiques territoriales se complexifient et n'admettent plus une organisation politique « évidente » de l'espace. Ainsi, il est logiquement soutenable que poser la question « à quoi sert politiquement l'espace ? » devrait être une interrogation centrale en matière d'aménagement du territoire car celui-ci, plus que n'importe quel autre domaine de l'action publique, situe l'espace au cœur de ses préoccupations. Il est également soutenable, et cela est moins évident, qu'il est nécessaire de porter attention à la manière de poser la question. Recherche-t-on un principe générique régissant spécialement l'ordre politique, ou admet-on une différenciation horizontale de la fonction politique de l'espace ?

Les réflexions sur la territorialisation admettent de plus en plus qu'il faille rompre avec l'indifférenciation verticale, même si l'Acte II de la décentralisation a éludé cette question⁸⁸⁴. Les propositions de l'Institut Français de la décentralisation, publiées à l'occasion des dernières élections présidentielles, vont dans ce sens, notamment en évoquant une spécialisation et une hiérarchisation des niveaux territoriaux. Autrement dit, il s'agirait de remettre en cause l'article 72 de la constitution qui empêche qu'un niveau de collectivité exerce une tutelle sur un autre. L'idée ne vise pas à réifier la défunte logique des blocs de compétence en demandant à un niveau d'assumer la totalité d'un domaine d'action, mais de

⁸⁸⁴ EPSTEIN, Renaud. *Op. cit.* 2004

répartir les responsabilités en proposant donc des niveaux « chefs de file » ou coordonnateurs par domaine d'action⁸⁸⁵.

Par contre, le second aspect de la différenciation territoriale, la différenciation horizontale, est absent. Celle-ci correspond à l'idée que l'organisation spatiale du politique puisse être différente entre des entités de même niveau. Il est en effet symptomatique que le débat sur la territorialisation et la décentralisation soit évoqué en termes de « changement d'échelle », comme si, quelque soit l'échelle spatiale, le rapport espace / politique restait identique. Comme le propose l'Institut de la Décentralisation, « en termes de découpage politique, il suffit de viser un ajustement avec la réalité d'aujourd'hui pour trouver des solutions simples »⁸⁸⁶. En somme, quelque soit l'échelle, l'espace aurait cette capacité à supporter la construction d'une identité politique propre à l'instauration d'une communauté politique qui aurait vocation à édifier un système d'arbitrage majoritaire, représentatif des acteurs « du territoire ». Ainsi, en matière de différenciation territoriale, si la nécessité de sa dimension verticale est reconnue, celle de sa dimension horizontale se confronte encore à l'idée que l'organisation politique de l'espace doit être régie par des principes génériques. Cette limite est également pointée par Nathalie Bertrand et Patrick Moquay qui constatent que les politiques publiques qui se réclament de la gouvernance territoriale « passe(nt) de la singularité d'itinéraires de développement propres à un territoire et des configurations particulières d'acteurs et d'activités, à des modalités normalisées et universelles d'organisation des acteurs. (...) La confrontation de la diversité territoriale avec des politiques dont la logique est homogénéisante peut-elle réellement être productrice de développement ? (...) Il apparaît que les ambitions placées dans les politiques publiques de développement tablant sur l'activation de la proximité relèvent pour une large part d'une illusion. Contrairement aux institutions formelles, la gouvernance locale se construit, mais ne se décrète pas »⁸⁸⁷.

Face à cette situation, nous objecterons que le chemin emprunté par la territorialisation, celui de la distinction entre différenciation verticale et horizontale, semble très délicat à mettre en pratique. En effet, si l'on considère que la territorialisation consiste à ouvrir la construction de

⁸⁸⁵ INSTITUT-DE-LA-DÉCENTRALISATION. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, 2006. 90 p.

⁸⁸⁶ LÉVY, Jacques. Un nouveau contrat politique entre la société et son espace. In INSTITUT-DE-LA-DÉCENTRALISATION. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, 2006. p. 27

⁸⁸⁷ BERTRAND, Nathalie, MOQUAY, Patrick. La gouvernance locale, un retour à la proximité. *Économie rurale*, 2004, n° 280, p. 91

l'action publique aux « territoires », c'est-à-dire à des systèmes politiques situés et localisés, il n'y a pas d'autres choix que de mettre en discussion la différenciation horizontale. Il est vrai que cette affirmation heurte l'unité républicaine⁸⁸⁸. Toutefois, elle relève moins d'une position de principe que d'une démarche pragmatique car il apparaît en pratique difficile d'imaginer une territorialisation bicéphale comme le suggèrent les réflexions actuelles sur la décentralisation. De plus, quelque soit le principe générique utilisé pour organiser les « niveaux » territoriaux, il sera soumis à une différenciation horizontale, c'est la conséquence même de la territorialisation, dont l'examen du programme LEADER fournit une illustration. L'arroseur est nécessairement arrosé en matière de territorialisation pour reprendre une expression de Patrick Moquay⁸⁸⁹. En effet, comme le rappelle Samuel Martin, les réformes des pouvoirs locaux n'interviennent pas sur « un espace vierge » (précisément, il y a déjà un ou des espaces)⁸⁹⁰. Ainsi, en matière de territorialisation, il semble qu'il faille plutôt s'interroger sur la manière dont la différenciation territoriale peut devenir une ressource et cesser d'être un « problème ».

Cette proposition requière de définir la notion de territorialisation de manière plus large et moins institutionnalisée que celle inhérente à la décentralisation ou à la recomposition des pouvoirs locaux. La territorialisation vise, d'une part, à reconnaître la spécificité et l'autonomie de systèmes politiques à diverses échelles géographiques et, d'autre part, à intégrer ceux-ci dans le fonctionnement politique d'ensemble (la France ou de l'Europe selon l'autorité de référence). Ainsi définie, la territorialisation ne consiste pas seulement à admettre que les « objectifs de développement » seront distincts en fonction des territoires (refus de la centralisation politique), ni seulement à favoriser une meilleure adaptation entre les ressources et les opportunités locales dans la conduite de l'action (refus de la centralisation administrative). Elle suppose aussi une reconnaissance de la différenciation territoriale concernant la nature et la spatialité de l'action politique, c'est-à-dire un usage politique situé de l'espace. Pour donner une image, reconnaître les deux premiers attributs de la territorialisation sans le dernier revient à autoriser un peintre à faire le tableau qu'il souhaite

⁸⁸⁸ En tout cas en métropole, car l'État français a élaboré des statuts sur mesure concernant les Territoires d'Outre Mer (TOM).

⁸⁸⁹ MOQUAY, Patrick. L'État territorialisé, ou l'arroseur arrosé : les ambiguïtés de l'État face aux recompositions territoriales en France. In L. BHERER, et al. *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Saint-Nicolas: Les Presses de l'Université de Laval, 2005. p. 85-116. Signalons également que l'auteur ouvre dans ce texte une stimulante hypothèse sur la nature de la territorialisation qui correspondrait à « l'avatar à la française d'une conversion à la démocratie pluraliste ».

⁸⁹⁰ MARTIN, Samuel. Ni avec toi, ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise. *Revue de Géographie Alpine*, 2004, n° 4, p. 81

en fonction du temps, des couleurs et de la taille de la toile dont il dispose, mais sans admettre qu'il puisse sortir des styles et des courants préexistants. Admettre que les acteurs utilisent l'espace selon un style propre, au même titre que le peintre crée un courant, ne constitue pas une position de principe, mais un impératif pratique tiré des travaux sur la complexité⁸⁹¹, de ceux de Michel de Certeau⁸⁹² ou encore ceux d'Yves Barel⁸⁹³. À partir du moment où l'on accepte, et même cherche à utiliser l'autonomie des acteurs, il faut s'attendre à une déformation des attendus initiaux. C'est le prix à payer du modèle de « l'aménagement des territoires » mit en avant depuis les années 90. Fonder la force collective sur la diversité des membres requiert de savoir mettre à profit les digressions. Qu'aurait été l'art espagnol si Pablo Picasso avait conformé l'ensemble sa peinture aux études classiques qu'on lui enseigna aux Beaux-arts de Barcelone ?

b) S'intéresser à l'utilité des effets imprévisibles

L'irréductibilité des processus de différenciation territoriale en matière de territorialisation implique qu'ils soient intégrés pleinement, c'est-à-dire dans leurs dimensions horizontales *et* verticales dans sa conduite. On peut même dire que la différenciation représente une forme d'imprévisibilité qui doit être considérée dans le processus de territorialisation comme une ressource, voire un moteur, et non plus comme un effet pervers. Présentée ainsi, la conduite de la territorialisation offre un champ décomplexé au politique vis-à-vis de l'imprévisibilité de son action. Action politique et imprévisibilité entretiennent en effet une relation paradoxale : l'incertitude des résultats rend problématique la légitimation de l'action politique alors que, dans le même temps, la certitude parfaite l'a rendrait inutile⁸⁹⁴. La territorialisation appelle, par principe, un investissement social⁸⁹⁵ des dispositifs d'action, c'est-à-dire à la pleine exploitation des systèmes sociaux complexes⁸⁹⁶, qu'il n'est pas possible de codifier totalement⁸⁹⁷. Avec la territorialisation, l'imprévisibilité de l'action constitue une opportunité

⁸⁹¹ MORIN, Edgar. *Introduction à la pensée complexe*. Paris: Seuil, 2005. 158 p.

⁸⁹² CERTEAU (De), Michel. *L'invention du quotidien. Tome I. Arts de faire*. Paris: Gallimard, 1990. 350 p.

⁸⁹³ BAREL, Yves. Modernité, code, territoire. *Les Annales de la recherche urbaine*, 1981, n° 10/11, p. 3-21

⁸⁹⁴ Comme le remarque Pierre Favre en conclusion de son dernier ouvrage : l'action est un « pari, l'incertitude d'un résultat n'a jamais empêché d'y travailler, c'est même à cette condition qu'on peut y travailler ». FAVRE, Pierre. *Comprendre le monde pour le changer*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2005. p. 381

⁸⁹⁵ CERTEAU (De), Michel. *Op. cit.* 1990.

⁸⁹⁶ MORIN, Edgar. *Op. cit.* 2005

⁸⁹⁷ Au sens d'Yves Barel : « 1) L'invisibilité sociale ne désigne pas ou pas seulement ce que l'on ne peut ou ne veut pas voir parce que cela gêne, parce que cela fait peur, ou tout simplement parce que les techniques de la connaissance sociale sont imparfaites : 2) l'invisibilité sociale désigne les faits et événements sociaux qu'il est difficile d'intégrer à une représentation de la vie sociale parce qu'ils n'ont pas de "sens" assignable, ou au contraire parce que ces sens sont trop nombreux, divergents et, dans certains cas contradictoires. L'invisible

pour adopter une attitude ouverte face à « l'efficacité » de l'action publique dont elle cherche à participer. En ce sens, elle invite les acteurs de l'évaluation à investir la seconde acception du terme efficacité : 1 - « qui produit l'effet attendu » 2 - « action qui aboutit à des résultats utiles »⁸⁹⁸.

Évidemment, une question devient incontournable : comment traduire en pratique cette approche de la territorialisation ? Comment penser ce qu'Angelo Turco⁸⁹⁹ nomme « l'agir territorial » ? La tâche est d'ampleur car il s'agit de relever, comme le disent justement Nathalie Blanc et Philippe Estèbe⁹⁰⁰, le défi du « face à face entre la géographie et le politique » où la géographie produit une contestation de la « logique de linéarité » et de la « logique de la généralisation » de l'action politique ; l'un par l'interdépendance des phénomènes, l'autre par la différenciation territoriale. La première piste, donnée par Angelo Turco, consiste à passer de l'espace parataxique à l'espace liminal. L'espace parataxique suppose que toutes « les choses sont à leur place » alors que, comme le suggère l'espace liminal, la spatialité des choses n'est pas donnée et leur position est multidimensionnelle. Le défi contradictoire que doit relever les sciences sociales et l'évaluation (puisque, *in fine*, c'est ce qui nous intéresse) suppose de « codifier l'incodifiable *a priori* » en cherchant à étudier la territorialité de la société. Dans cette perspective, elles doivent se concevoir comme une philosophie de l'action qui navigue entre les écueils de la réification des objets géographiques (l'évidence des territoires) et l'atopie des politiques publiques (tentative universalisante de définition des politiques publiques) afin, *in fine*, de conjurer la tentation des « choix moraux implicites »⁹⁰¹. L'agir territorial recouvre donc une stratégie de connaissance où comprendre et agir sont simultanés et, surtout, qui doit s'extraire du « modèle de la pensée du modèle » pour paraphraser François Julien⁹⁰².

désigne alors l'indécidable, ce qui est gros de potentialités entre lesquelles le choix ne s'est pas encore effectué. Il s'agit, si l'on veut, de non-événements que seul l'historien de l'avenir pourra transformer en événements significatifs ; 3) l'invisible correspond, de ce fait, à cette partie de la vie sociale qui ne se prête guère à la codification, à l'institutionnalisation, à l'organisation et à la représentation par des appareils, des rôles, des fonctions ». Résumé de BAREL, Yves. *La marginalité sociale*. Paris: PUF, 1981. 250 p., tiré de BAREL, Yves. *Territoires et codes sociaux*. Paris: Centre de recherche sur l'Urbanisme, 1981. p. 7-8

⁸⁹⁸ « Efficace », *Le petit Larousse compact*, 2002, p. 364

⁸⁹⁹ TURCO, Angelo. Pour une géographie des interdépendances. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 287-298

⁹⁰⁰ BLANC, Nathalie, ESTÈBE, Philippe. Géographie et politique : le face à face. *Écologie et politique*, 2003, n°

27

⁹⁰¹ TURCO, Angelo. *Op. cit.* 2000

⁹⁰² On peut s'interroger avec lui sur les possibilités de ne pas raisonner au prisme d'un modèle. Est-il possible de sortir du schéma de penser structurer sur le triptyque but, idéal et volonté ? Ainsi, « la pensée du modèle s'est elle-même offerte en modèle » (p. 15). « Même s'il est relatif, le juste milieu idéal est toujours objet de visée

Dans cette perspective, certaines théories de la planification proposent un regard sur l'action politique qui fournit des accroches pour penser l'agir territorial. Olivier Soubeyran montre par exemple la nature tautologique de l'aménagement du territoire⁹⁰³ : l'efficacité d'un plan tient à sa capacité à crédibiliser des boucles action-réaction bien plus qu'à maîtriser effectivement la transformation de la réalité sociale⁹⁰⁴. Cette proposition s'appuie sur les théories des systèmes complexes. Elle part d'une idée simple : une politique d'aménagement du territoire vise à produire les effets attendus en agissant sur un système local (construire des infrastructures pour impulser une dynamique de développement économique, proposer des contrats LEADER pour produire des synergies locales de développement). En ce sens, elle suppose que le système à transformer « réagisse » à une incitation extérieure. Effectivement, en tant que système, le « local » dispose d'une autonomie qui va intégrer et métaboliser les informations « extérieures », puis renvoyer des signaux au « planificateur ». Cette activité de transformation informationnelle est inévitable, sauf nier l'autonomie du système local (situation d'hétéronomie alors ou le « système local » n'existe plus). Ces dynamiques systémiques (« planificateur » et « local ») permettent à Olivier Soubeyran⁹⁰⁵ de montrer que l'efficacité des politiques d'aménagement du territoire tient non pas à la capacité du « planificateur » de comprendre et de maîtriser la transformation du « local », mais à sa faculté « d'entrer » en résonance avec la complexité du tissu socio-spatial qui produit alors les « signaux attendus » (c'est tout le sens de l'espace-tampon que nous avons mis à jour avec le programme LEADER). « Il se produit alors une sorte de dialectique invisible pour le

(*skopos*), et sa perfection s'instaure en norme qu'il nous faut ensuite incarner dans les faits. Reste intacte la fonction du modèle posé comme but, qu'on détermine sur un plan théorique, et auquel, une fois qu'il est établi, doit se soumettre à la pratique. Le pli, désormais, est pris : s'impose à nous ce couplage - théorie-pratique - dont nous ne songerions même plus à contester le bien-fondé (et nous aurons beau retravailler l'articulation de ces termes, c'est sans en sortir). » (p.17). JULIEN, François. *Traité de l'efficacité*. Paris: Grasset et Fasquelle, 1996. 240 p.

⁹⁰³ SOUBEYRAN, Olivier. Pensée aménagiste et tautologies. In O. SOUBEYRAN, J. LOLIVE. *L'émergence des cosmopolitiques*. Paris: La Découverte, 2007 ; SOUBEYRAN, Olivier. Espace public, aménagement et environnement. In V. BERDOULAY, et al. *L'espace public à l'épreuve. Régressions et émergences*. Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004. p. 31-38 ; SOUBEYRAN, Olivier. Postface - Tautologie, effet géographique, fabrication des comportements attendus. In B. DEBARBIEUX, M.-C. FOURNY. *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'homme-Alpes, 2004. p. 241-246

⁹⁰⁴ Dans le même ordre d'idée, lire aussi : STAZAK, Jean-François. Prophéties autoréalisatrices et géographie. *L'espace géographique*, 2000, n° 2, p. 105-119

⁹⁰⁵ SOUBEYRAN, Olivier, BARNIER, Véronique. Le paradoxe du local et de la planification : éléments théoriques et application à l'aménagement touristique. *Espaces et sociétés*, ?, p. 225-256

planificateur. Les conceptions de la planification informent un tissu social et transforment, à leur insu, leurs propres conditions de validation »⁹⁰⁶.

Sur le plan informationnelle, Yves Barel⁹⁰⁷ proposait une analyse très proche des relations « isomorphiques » entre la modernisation de l'action (produire les effets attendus, rendre transparent les processus) et sa territorialisation⁹⁰⁸. Modernisation et territorialisation sont partiellement contradictoires. Yves Barel distinguait en effet les formes de codifications sur lesquelles reposent ces deux mouvements : « les codes "modernes" qui sont des codes explicites, analytiques, visibles ; et les codes "territoriaux" qui, le plus souvent, sont invisibles et indicibles, plus ou moins inarticulés et inarticulables »⁹⁰⁹. Ces deux codes ne sont pas régis par une logique contradictoire, mais par une logique paradoxale mettant en scène « la transparence » et « l'invisibilité sociale » : les codes produisent du territoire au sens où la « matière sociale » investit ce code et le spécifie, le territorialise en quelques sortes ; ce qui forme des codes « territoriaux » insaisissables jusqu'à devenir à leur tour explicites pour produire de nouveaux codes territoriaux, etc. Le local et le global, le territoire et la modernité, ne sont pas en opposition, ils font sens l'un pour l'autre. Yves Barel considère qu'ils constituent des modes de circulation réciproques, le local étant une autre mode de circulation du global, fonctionnant dans un rapport d'isomorphisme, c'est-à-dire que « l'information qui structure l'un et l'autre objet se trouve à la fois transformée lorsqu'on passe d'un objet à l'autre, et pourtant conservée, et non détruite, au cours de cette transformation »⁹¹⁰. Dans ce sens, « l'invisible et l'indicible sont toujours en train de rôder à côté, autour, au dessus des codes et des algorithmes »⁹¹¹. Ainsi, la contradiction entre modernisation et territorialisation n'est que partielle. Ni assimilables, ni contradictoires, modernisation et territorialisation constituent plutôt un couple paradoxal au sens fort donné par Yves Barel.

La définition du rapport planification / système local proposée par Olivier Soubeyran et Yves Barel trouve tout son sens en matière de territorialisation qui, précisément, cherche à adosser son action sur l'autonomie de systèmes locaux. Ainsi, si l'on suit ces auteurs, la production de

⁹⁰⁶ SOUBEYRAN, Olivier. Théorie sociale et planification. In G. B. BENKO. *Les nouveaux aspects de la théorie sociale. De la géographie à la sociologie*. Caen: Paradigme, 1988. p. 174

⁹⁰⁷ BAREL, Yves. *Territoires et codes sociaux*. Paris: Centre de recherche sur l'Urbanisme, 1981. 137 p. ; BAREL, Yves. Modernité, code, territoire. *Les Annales de la recherche urbaine*, 1981, n° 10/11, p. 3-21

⁹⁰⁸ Il ne s'agit pas ici de la territorialisation au sens de l'action publique, mais au sens où le tissu social investit des informations extérieures.

⁹⁰⁹ BAREL, Yves. *Op. cit.* 1981. p. 44

⁹¹⁰ *ibid.* p. 12

⁹¹¹ *ibid.* p. 27

signaux par le local en décalage avec ceux attendus signifie moins un échec de la politique (compris comme une transformation du réel conforme aux attentes) qu'une incapacité du local à métaboliser les informations et les attentes extérieures ou, dit autrement, un isomorphisme impossible entre le local et le planificateur. Plus exactement, cela signifie que le « système local », telle qu'il est pensé par le planificateur, n'existe pas (alors qu'on raisonne généralement en termes de « résistance » du système local). Dans cette situation, les informations renvoyées par le local prennent une importance cruciale afin de recadrer la représentation du contexte pour, à nouveau, entrer en résonance avec le « local ». Il est donc impératif de s'intéresser aux « réactions » du local, attendues ou non, pour redonner de la redondance au couple planificateur / système local.

L'exemple des territoires de projet LEADER illustre très bien cette démarche. La faible intégration politique des territoires de projet n'a rien à voir avec un « échec » du programme, elle reflète une transformation radicale du contexte : la complexification des dynamiques territoriales rend problématique la construction de capacités politiques organisées en aires géographiques. En ce sens, le « système local » du planificateur n'existe pas. Cependant, à partir d'une lecture attentive des signaux décalés, il est possible de recadrer l'appréhension du système local (penser la dissociation des espaces locaux) et, *in fine*, de ré-informer sa relation avec le planificateur.

Cette démarche semble actuellement peu présente dans les analyses de la territorialisation. Par exemple, le bilan de la décentralisation et de la recomposition territoriale est jugé par l'Institut de la décentralisation « faible et contradictoire, ce qui, en un sens, est pire (que) nul »⁹¹² parce qu'elle n'a pas abouti à une réorganisation claire et simple des pouvoirs territoriaux. En particulier, l'échelon des communautés de communes et d'agglomérations serait « presque aussi imparfait que les autres (et) peut être considéré, d'un certain point de vue, comme un accroissement de l'illisibilité territoriale »⁹¹³. Ces appréciations montrent que les réactions, non conformes à celles attendues, des collectivités locales sont jugées sans valeur. À l'inverse, la démarche d'Arthur Jobert à propos du phénomène NIMBY (rejet des projets d'infrastructures par les usagers locaux) montre tout l'intérêt de s'intéresser aux réactions

⁹¹² LÉVY, Jacques. Un nouveau contrat politique entre la société et son espace. In INSTITUT-DE-LA-DÉCENTRALISATION. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, 2006. p. 11-36

⁹¹³ *ibid.*

« négatives » du local : le phénomène NIMBY permet de discuter des nouvelles constructions politiques du rapport local / global au-delà des égoïsmes locaux dont il témoignerait⁹¹⁴.

Il semble que cette approche de la planification, s'intéresser aux signaux émis par le local, quel qu'ils soient, pour requalifier le « système local », peut être utilisée, et même généralisée, en matière de territorialisation. En effet, s'il s'agit d'adosser l'action publique sur des systèmes politiques différenciés, ceux-ci, par définition, ne sont pas donnés ; ils sont à découvrir. L'action visant à les « organiser » se verra renvoyer des signaux majoritairement en décalage avec ceux attendus. Dans cette situation, développer une philosophie de l'agir territorial consiste à s'intéresser au sens de ces réactions pour permettre au planificateur de recadrer en permanence son appréhension du système local. L'évaluation à qui revient la tâche d'identifier les réactions du local doit, dans la perspective de l'agir territorial, passer d'une démarche de conformité à une démarche d'utilité quant à l'analyse des effets de l'action : un effet, qu'il soit attendu ou non, est intéressant en soi pour ce qu'il dit du système politique situé. En ce sens, elle doit définitivement s'écarter de la logique du contrôle qui tend à substituer la logique d'imputabilité / sanction (« c'est la faute à... »⁹¹⁵) à la logique de causalité / apprentissage. Elle doit au contraire s'inspirer plus largement de la thématique de l'évaluation de l'innovation⁹¹⁶.

2. Évaluer l'action politique territoriale

À ce stade de la recherche, les défis auxquels doit faire face l'évaluation de l'action publique territoriale sont circonscrits. Le temps est donc venu d'esquisser des pistes pour y répondre dont, rappelons le, le principal objectif est d'augmenter l'utilité de l'évaluation vis-à-vis de la décision politique. L'esprit des propositions qui suivent s'inscrit dans la continuité de celui qui a guidé l'ensemble du travail sur l'évaluation et le programme LEADER : chercher à épouser l'évolution du rapport espace / action politique. En effet, nous avons mis en évidence le risque que comporte une définition normative de ce rapport alors que les dynamiques spatiales sont en pleines mutations (cf. Partie 2.II.C.3). Le processus de territorialisation de l'action publique nécessite au contraire d'être informé, alimenté en connaissances, car le « territoire » se dérobe au fur et à mesure qu'il est instrumenté (cf. Partie 2.III.A.3).

⁹¹⁴ JOBERT, Athur. L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*, 1998, Vol. 11, n° 42, p. 67-92. Lire également SOUBEYRAN, Olivier. Définir les politiques. L'étude d'impact de l'aménagement à l'environnement. In D. RENARD, *et al.* *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*. Paris: LGDJ, 2000. p. 183-206

⁹¹⁵ TROSA, Sylvie. L'évaluation en France. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 106-112

⁹¹⁶ PERRIN, Burt. How to - and how not to - evaluate innovation. *Evaluation*, 2002, Vol. 8, n° 1, p. 13-28

L'évaluation ne peut rester en dehors de ce champ cognitif s'il elle souhaite prendre une place stratégique dans la conduite de l'action publique. Surtout qu'elle dispose, *a priori*, des atouts nécessaires en tant qu'instrument de production de connaissances pragmatiques, c'est-à-dire « sur » et « pour » l'action. En effet, l'évaluation se différencie des sciences sociales par son référentiel d'analyse : les théories et les hypothèses qu'elle analyse sont directement puisées dans l'univers cognitif des acteurs en charge de l'action. Autrement dit, le référentiel de connaissance est saisi *in situ* alors que les sciences sociales privilégient des référentiels propres *ex nihilo*. En ce sens, l'évaluation n'a pas à défendre de thèse (un rapport espace / politique particulier), elle doit au contraire permettre de discuter celle qui sont en œuvre.

Les paragraphes suivants ont donc vocation à faire entrer l'évaluation dans une nouvelle ère politique où le « territoire » n'est plus donné. Cependant, la modestie des propositions sera égale à l'ampleur du chantier qui s'ouvre. D'une part, nous circonscrivons le champ des discussions aux territoires de projet alors les politiques territoriales recouvrent un ensemble plus large. D'autre part, les pistes proposées ont vocation à poser les jalons de la réflexion sans pouvoir en donner les conclusions. Surtout, celle-ci devra ultérieurement aboutir une traduction organisationnelle : quel dispositif d'évaluation ? Qui fait quoi ? À quel moment ?

a) Les usages politiques de l'espace, cœur de la démarche évaluative

La première proposition, la plus évidente et en même temps la plus radicale, consiste à placer au cœur de la démarche évaluative la question « à quoi sert l'espace dans l'action politique ? ». Elle vise à rompre avec l'essentialisme qui guette à propos du « territoire », c'est-à-dire l'idée que la spatialité politique s'organise nécessairement selon des aires géographiques formant autant d'identités politiques régies par une logique de centralité politique définissant un projet commun. « L'évaluabilité » des politiques territoriales seraient alors acquise au prix du respect de cette forme de territorialité politique et, effectivement, l'évaluation aborde généralement un territoire de projet par la question « quels sont les objectifs du projet de territoire ? » comme si le « territoire » en question s'imposait à la raison. En fait, comme cela a été montré, rien n'est moins évident que la manière dont un espace devient un acteur politique. À la décharge de l'évaluation, il est vrai que l'aménagement du territoire a rarement clairement posée la question des usages politiques de l'espace. Ainsi, la définition très imprécise de la notion de territoire associée à sa force historique a logiquement conduit l'évaluation à prendre pour acquis la forme de la spatialité politique. S'intéresser avec l'évaluation aux usages politiques de l'espace consiste donc à

reconnaître que le rapport espace / politique peut se définir de manière différencié selon les situations ce qui, de surcroît, apparaît comme une traduction logique d'un processus de territorialisation (cf. Partie 2.III.B.1). Cette dimension évaluative permet de prolonger des travaux existants : ceux de Maryline Peyreffite⁹¹⁷ qui a cherché à spécifier le rapports espace / politique dans les territoires de projet sans toutefois aller jusqu'à une approche différenciée, et ceux de Laurent Barbut et Christophe Bouni visant à définir une méthode permettant de constater les « effets de synergie » dans le cadre des politiques territoriales⁹¹⁸.

La démarche évaluative visant à aborder un territoire de projet par la reconstruction de la structure d'objectifs du projet de territoire mérite donc d'être accompagnée et informée par la définition du sens politique de l'espace. Cela correspond à l'articulation problématique entre l'efficacité politique et l'efficacité des politiques identifiée à propos des territoires de projet LEADER⁹¹⁹. En creux, il s'agit là aussi de reconnaître que les projets de territoires de projet ne peuvent être résumés à des institutions supports de politiques en tant qu'ensemble d'actions structurées et cohérentes. Ils constituent des systèmes politiques extrêmement complexes. Cette reconnaissance permet de nuancer les remarques conclusives d'Éric Monnier à l'issue d'un colloque consacré aux politiques territoriales. Ce dernier a considéré que « *les modalités organisationnelles complexes occultent la raison d'être des politiques* »⁹²⁰ en faisant référence à la société civile et aux bénéficiaires. En fait, au delà de l'aspect classique des politiques publiques (formuler un projet de transformation de la société), la raison d'être des territoires de projet consiste précisément à gérer la complexité des dynamiques territoriales. En somme, la complexité des dispositifs d'action n'est pas un « défaut », au sens d'une erreur humaine, mais une conséquence de la complexification des dynamiques territoriales. En ce sens, l'étude du programme LEADER a montré combien la

⁹¹⁷ PEYREFITTE, Marilyne. Territoire, gouvernance et évaluation. In M. BASLE , C. GUIGNARD-HAMON. *Evaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2000. p. 137-148

⁹¹⁸ BARBUT, Laurent, BOUNI, Christophe. Evaluation des politiques publiques : la demande européenne. Cas des programmes s'appliquant aux territoires. In M. Baslé, et al. *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 37-60

⁹¹⁹ Même s'il n'avait pas été explicitement formulé en ces termes, ce type de croisement entre efficacité politique et efficacité des politiques était déjà préconisé en 1997 par Daniel Behar à propos de la politique de la ville. Il proposait que l'évaluation se tourne vers l'analyse de l'accroissement de l'efficacité des politiques de droit commun sous l'effet des politiques territoriales. En effet, selon lui, la politique de la ville ne pouvait escompter des résultats propres tangibles sur les quartiers concernés (budget dérisoire par rapport aux autres politiques) et portait effectivement cette ambition de réforme de l'action publique. BEHAR, Daniel. La politique de la ville : une politique largement commentée... mais peu évaluée. *Urbanisme*, 1997, n° 297, <http://www.acadie-reflex.org/publications/txt086.pdf>

⁹²⁰ MONNIER, Eric. L'évaluation des politiques partenariales. In M. BASLÉ, et al. *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 303-305

transformation et la complexification des dynamiques territoriales rend problématique l'organisation des capacités politiques selon des aires géographiques. La complexité des dispositifs mérite donc d'être examinée en soi, même si elle représente (*a priori*) une difficulté pour le fonctionnement démocratique. Ainsi, ceux qui demandent à ce que l'évaluation « cible les résultats qui comptent pour les citoyens »⁹²¹, doivent reconnaître que la reconstitution de capacités politiques dans un monde qui change est aussi, et peut être même de manière primordiale, un résultat qui compte pour les citoyens. Par exemple, dans le contexte actuel des Chambaran, où l'émergence d'un espace intégré paraît lointain voire impossible, ne vaut-il mieux pas pour les citoyens la délicate lisibilité de l'espace-tampon plutôt que l'absence de territoires de projet qui représente autant de possibilités en moins ? Ne pas accepter cet usage situé de l'espace ne revient-il pas à mettre en place une « double peine » pour les citoyens : d'abord évoluer dans un contexte politique compliqué et, ensuite, refuser de trouver des solutions propres pour surmonter cet « handicap » ? Ces interrogations n'ont pas vocation à justifier l'action des responsables politiques des Chambaran, mais seulement à insérer dans le débat un doute systématique concernant l'utilité de leur construction spatiale.

Un autre argument joue en faveur de l'inscription de la question des usages politiques de l'espace dans les démarches évaluatives. Celle-ci est au cœur des préoccupations des élus locaux (changement d'échelle, recomposition des pouvoirs locaux, planification spatiale, identité territoriale, la représentativité territoriale des acteurs⁹²², etc.) et, en ce sens, elle constitue une opportunité d'intéressement. Discuter du sens politique de l'espace peut être un moyen convaincant pour renforcer l'arrimage⁹²³ de l'évaluation à la décision publique. Cela fournira aussi un espace d'expression des conflits entre arènes politiques dont on peut espérer une certaine rationalisation. Élaborer un dispositif d'évaluation où est traité le rôle politique de l'espace permettra dans cette perspective de pallier, au moins en partie, « l'impossible technicisation du débat » évoquée par Jane Rasmussen⁹²⁴. En tout cas, chercher à évacuer la

⁹²¹ RIBEAU, Jean-René. Cibler les résultats qui comptent pour les citoyens. Le liant nécessaire pour évaluer territorialement. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 307-324

⁹²² À ce sujet, lire l'article éclairant de Cécilia CLAEYS-MEKADE qui montre que définir une politique pour le PNR de Camargue mène irrémédiablement à poser la question : qui est de la Camargue ? CLAEYS-MEKADE, Cécilia. Qu'est-ce qu'une population concernée ? L'exemple camarguais. *Géocarrefour*, 2001, Vol. 76, n° 3, p. 217 - 223

⁹²³ Expression empruntée à Véronique Chanut : CHANUT, Véronique. Contes et mécomptes d'une connaissance ordinaire. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 103

⁹²⁴ À propos de la politique des zones franches urbaines, elle remarque qu'il se produit une concurrence entre arènes politiques, mais pas entre les forum, qui fait obstacle à l'évaluation de ces mesures. A ce titre, elle évoque

question des usages politiques de l'espace, c'est s'assurer qu'elle deviendra envahissante une fois enclenché le processus évaluatif.

Enfin, la proposition défendue permet de progresser dans l'approche constructiviste portée en France par l'évaluation pluraliste. Celle-ci suggère que le référentiel de l'évaluation doit être constitué sur la base des catégories cognitives indigènes. Dans ce cas, la spatialité politique, pas moins que n'importe qu'elle autre critère, doit être mis en discussion afin d'éviter que ne s'impose l'argument d'autorité de l'évaluateur. Opposer au contraire que l'organisation spatiale du politique doit être défini *ex nihilo* reviendrait à réfuter la position constructiviste. Surtout, il y aurait une contradiction évidente avec l'approche pluraliste qui justifie l'emploi de critères situés par le souci de crédibilisation de la démarche évaluative auprès des acteurs concernés.

b) L'efficacité politique, nécessaire élargissement du référentiel

Proposer d'intégrer les usages politiques de l'espace dans l'évaluation vise à tenir compte des transformations radicales des dynamiques spatiales qui rendent problématique la construction de capacités territoriales de gouvernement. Transformer l'espace en acteur politique relève d'un processus complexe et incertain qui met en tension ce que nous avons appelé l'efficacité politique de l'action publique territoriale. L'évaluation, si elle souhaite renforcer son ancrage au niveau de la décision publique, doit aborder cet aspect ainsi que articulation avec l'efficacité des politiques plus classiques.

Évidemment, les connaisseurs de l'évaluation objecteront que se pose alors le problème du référentiel : par rapport à quoi évaluer l'efficacité politique ? Concernant l'efficacité des politiques, de nombreuses méthodes ont été mises au point pour établir une « structure d'objectifs », propre à chaque programme d'action, qui sert ensuite de référentiel. Mais comment faire à propos de la « capacité de gouvernement », également appelée dans ce texte « conditions de planification », sans la définir *ex nihilo* et *a priori* conformément à l'esprit de la territorialisation ? Il ne s'agit pas d'un problème de distribution des pouvoirs dans le dispositif évaluatif, c'est-à-dire la question du « qui évalue ? ». Cette dernière a fait l'objet de

l'impossibilité de ramener le débat à une « structure d'objectifs ». RASMUSSEN, Jane. Quand l'arène politique s'en mêle : la mise en place des zones franches urbaines. In J. FONTAINE, P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 211-232

nombreux traitements en France⁹²⁵. Il s'agit d'une problématique cognitive : par rapport à quoi apprécier l'efficacité relative à la construction de la capacité à gouverner ? En quelques sortes, à la question « quels sont les effets ? » s'ajoute la question « les effets de quoi ? ».

Il n'est pas question ici de se livrer à un exercice de définition de l'action politique en soi et au-delà des politiques publiques. L'entreprise à caractère philosophique dépasserait de loin le cadre de cette recherche et, surtout, conduite hâtivement, elle aurait toutes les chances de tomber dans deux écueils : soit rester trop générale ce qui empêche d'alimenter en pratique l'évaluation, soit devenir trop normative ce qui reproduirait les limites actuelles de l'évaluation. La démarche se limitera plus modestement à clarifier, et en un sens à monter en généralités, les défis pratiques contemporains de l'action politique fondée sur l'instrumentation de l'espace, avec au premier chef l'aménagement du territoire.

La non coïncidence irréductible entre les espaces locaux fonctionnellement différents (espaces d'habitat, espace identitaire, circonscription électorale, zone de chalandise, etc.) sur laquelle nous avons beaucoup insistée apparaît centrale dans les défis contemporains. Ce constat vaut pour toutes les échelles de gouvernement et posent un problème sérieux à l'action politique : « contrecarrer les dynamiques centrifuges des systèmes différenciés, voilà le vrai problème de la politique dans une société complexe »⁹²⁶. Si l'on accepte ce constat, la voie de l'intégration en vaine pour penser le politique. Il faut au contraire penser la dissociation des espaces en tant que système (cf. Partie 1.III). Dans cette perspective, nous avons proposé comme alternative la notion d'agencement qui inspire également certains développements récents de la théorie de l'espace⁹²⁷. Cette proposition rejoint celle de Daniel Innerarity qui, partant également du processus de différenciation fonctionnelle de la société, arrive à la conclusion suivante : « l'unité de la société doit être comprise comme une unité virtuelle qui articule les stratégies afin d'obtenir la meilleure relation entre ses différences, (...) un avantage combinatoire maximum »⁹²⁸. En ce sens, « la première mission de la politique est justement de rendre effective l'unité de la société en tant que valeur ajoutée de la coopération »⁹²⁹. Ainsi, les sciences sociales proposent une nouvelle piste de réponse au vieux problème du

⁹²⁵ Voir notamment les matrices de synthèse proposées dans : BARON, Gaëlle, MONNIER, Eric. Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile. *Informations sociales*, 2003, n° 110, p. 120-129

⁹²⁶ INNERARITY, Daniel. *La démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*. Paris: Climats, 2006. p. 192

⁹²⁷ LÉVY, Jacques. *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999. 399 p. ; LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. 363 p.

⁹²⁸ INNERARITY, Daniel. *Op. cit.* 2006. p. 192 et 214

⁹²⁹ *ibid.* p. 217

gouvernement des sociétés de « l'unité dans la diversité » : passer de l'unification, la centralisation, la hiérarchisation à la dissociation, la combinaison et l'agencement. Cette transformation de la manière de penser l'action politique reflète essentiellement l'idée que la diversité ne se présente plus, ou presque plus, sous forme d'aires géographiques.

Par ailleurs, il faut garder à l'esprit les exigences qui s'appliquent à l'homme politique dans les sociétés démocratiques : transformer l'ordre social du monde en usant de moyens propres (droit, armée, fiscalité, etc.) et, surtout, en obtenant l'adhésion d'autres hommes car son pouvoir dépend de sa capacité à faire faire, ce qui renvoie à l'essentiel de l'action politique à vocation publique : constituer une volonté collective⁹³⁰. À ce prix pourra exister le propre du politique : l'injonction légitime⁹³¹. Ce rappel succinct des principaux éléments de définition de l'action politique a pour objectif de mettre en évidence la subordination de la mise en œuvre des politiques publiques (transformer le monde) à la constitution, *a minima*, d'un consentement public. Ce souci est premier et permanent. Ramener à notre analyse, il s'agit de montrer que l'efficacité politique, c'est-à-dire la construction des conditions de la planification, ne peut être soustrait, ni même conventionnellement écartée, dans une démarche d'évaluation de l'action planificatrice, autrement dit l'efficacité des politiques. Or, si l'on considère que l'efficacité politique est devenu un enjeu capital en matière d'action territoriale, alors l'évaluation doit s'emparer pleinement de cet espace en refusant l'évidence du territoire prescripteur de politiques publiques. En ce sens, un élargissement du référentiel est nécessaire.

c) Développer une grammaire de la spatialité politique

Discuter de la spatialité politique n'est pas l'évaluer ! Autrement dit, décrire les usages politiques de l'espace n'est pas synonyme d'apprécier leur utilité qui, précisément, consiste à définir si ces usages sont efficaces ou non. En fait, mesurer l'efficacité d'une spatialité politique donnée requière d'élaborer un référentiel afin de savoir « par rapport à quoi ? » l'efficacité est mesurée. Or, en la matière, l'évaluateur aussi bien que les protagonistes des politiques territoriales se trouvent face à la notion de « territoire » qui possède soit trop de sens, soit pas assez de sens, pour fournir un socle à la discussion. Il est donc nécessaire d'élaborer une grammaire de la spatialité politique qui soit à la fois suffisamment simple pour

⁹³⁰ FAVRE, Pierre. *Comprendre le monde pour le changer*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2005. 391 p. p. 311-317

⁹³¹ BRAUD, Philippe. *La science politique*. Presses Universitaires de France: 2000

être appropriée, et suffisamment subtile pour que les protagonistes de l'action puissent prendre prise sur le rapport espace / action politique qu'ils construisent collectivement.

Rendre visibles et intelligibles les spatialités politiques, donc les rendre discutables et surtout évaluables, apparaît comme une condition du développement de l'évaluation des politiques territoriales et de son utilité. En effet, par définition, la territorialisation prend naissance sur des phénomènes indicibles et invisibles qui donnent lieu à des réalisations imprévues, qui s'expriment entre autres à travers les territoires de projet. Ainsi, comme le montre Sylvie Lardon, « formaliser » et « exprimer » les « territorialités cachées »⁹³² constituent deux enjeux fondamental et permanent du pilotage de la territorialisation. Ce travail a été réalisé en matière de diagnostic territorial⁹³³ et mérite d'être poursuivi à propos de l'évaluation des politiques territoriales. C'est dans cette perspective que nous proposons d'élaborer une grammaire de la spatialité politique qui puisse donner aux décideurs et praticiens les moyens, les « objets intermédiaires »⁹³⁴ selon Sylvie Lardon, d'informer les situations complexes auxquelles ils sont confrontés en déployant un « raisonnement spatial »⁹³⁵. Ce chantier fait par ailleurs écho à la faible instrumentation spatiale de l'évaluation remarquée par certains auteurs⁹³⁶.

Définir un langage de la spatialité constitue ainsi un enjeu capital pour l'évaluation de la territorialisation de l'action publique qui, par définition, est confrontée à des spatialités politiques inattendues⁹³⁷. Il devra permettre de générer ce que Françoise Lantheaume et

⁹³² LARDON, Sylvie. Diagnostic de territoires et représentations spatiales : le chorèmes, graphes et jeux. In B. DEBARBIEUX, S. LARDON. *Les figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2003. p. 109-129

⁹³³ En particulier par l'équipe POP'TER de l'ENGREF de Clermont Ferrand. Lire par exemple : PIVETEAU, Vincent, LARDON, Sylvie. Chorèmes et diagnostics de territoire : une expérience de formation. *Mappemonde*, 2002, Vol. 68, n° 4, p. 1-6

⁹³⁴ LARDON, Sylvie. *Op. cit.* 2003. p. 126

⁹³⁵ DEBARBIEUX, Bernard, LARDON, Sylvie. Avant-propos. Les figures du projet territorial. In B. DEBARBIEUX, S. LARDON. *Les figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2003. p. 7

⁹³⁶ DEFFONTAINES, Jean-Pierre, *et al.* Pour un usage raisonné des représentations spatiales : bilan et perspectives. In P. MOQUAY, *et al.* *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris: HERMES Sciences Publications, 2001. p. 437-411 ; PIVETEAU, Vincent, LARDON, Sylvie. Les représentations spatiales à l'épreuve de l'évaluation. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 247-260

⁹³⁷ On retrouve là un enjeu classique de l'invention sémantique indispensable à l'action telle que l'avait analysé Gilles Barouch au moment où l'émergence des considérations environnementales déstabilisait certains principes d'action : « fonder la définition et l'analyse du problème essentiellement sur les langages formalisés dont on dispose (...). Cette approche conduit à considérer que le modèle formalisé est plus juste que la réalité et que, si celle-ci résiste, c'est elle qu'il faut faire plier et non le modèle qu'il faut réexaminer » ; BAROUCH, Gilles. *La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris: L'Harmattan, 1989. p. 16.

Remuald Normand nomme un « espace d'intéressement » où l'évaluation circule « dans plusieurs mondes » susceptible de produire de la « confiance » entre les protagonistes, voire de la « traduction »⁹³⁸. Surtout, le chantier de la grammaire de la spatialité politique vise à construire les pistes qui permettront, au terme de leur développement, de répondre au défi de l'évaluation des nouveaux territoires de l'action publique comme, par exemple, lorsque Patrick Moquay se demande s'il est possible d'évaluer la Charte de la Dordogne⁹³⁹.

Nous allons maintenant chercher à définir quelques unes des briques de base de la grammaire de la spatialité politique qui permettront aux protagonistes de l'action et aux évaluateurs de construire des référentiels d'évaluation situés, afin de confronter l'utilité de l'agencement des espaces réalisés à celui espéré ou, dit encore autrement, de la combinatoire constatée des espaces locaux.

En premier lieu, il est nécessaire de rappeler la structure de la spatialité politique : celle-ci se compose de deux dimensions :

1 - L'efficacité politique qui est jugée à l'aune de l'équilibre entre l'avantage coopératif général (défense des agendas politiques locaux, accès à des financements, économie d'échelle dans les projets, etc.) et le respect des intérêts locaux. Elle est donc encadrée par deux formes de rupture des conditions de planification :

- L'intégration excessive (optimisation trop forte de l'avantage coopératif) : les espaces élémentaires refusent alors de s'associer à l'espace collectif et, par ce biais, ébranlent l'ensemble de l'édifice (ex : Chazelles sur Lyon dans le programme LEADER des Monts du Lyonnais)
- La diffraction excessive (non-émergence d'un espace collectif) : le nombre élevé et la non compatibilité des particularités locales entraînent des coûts de transaction bien supérieurs aux bénéfices collectifs et l'espace collectif finit par se désagréger (perspective possible du programme LEADER Chambaran maintenant que la survie des pôles qui le composent est assurée).

⁹³⁸ LANTHEAUME, Françoise, NORMAND, Remuald. Les normes de l'évaluation à l'épreuve de la décentralisation : une étude de cas dans une région française. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 119-127

⁹³⁹ MOQUAY, Patrick. Peut-on évaluer la charte de la Dordogne? Ambiguïtés de l'évaluation d'une stratégie d'action en situation de concertation et de partenariat. In. *Concertation, décision et environnement. Regards croisés. Volume II*. Paris: La documentation française, 2003. p. 173-183

2 - *L'efficacité des politiques*, plus classique, qui consiste à apprécier l'exécution des projets et s'attachent à juger l'utilité des actions mise en œuvre vis-à-vis de la situation socio-économique de l'espace considéré.

En second lieu, il faut préciser l'objectif de la grammaire de la spatialité politique. Celle-ci doit permettre d'interroger l'efficacité politique entre les deux pôles définis précédemment, « intégration excessive » et « diffraction excessive », sans pousser normativement vers l'un ou l'autre. *In fine*, il s'agit de fournir des outils et des connaissances précises aux protagonistes de l'action quant à l'évolution de leur situation politique visant à une optimisation de l'efficacité des politiques. Trois dimensions peuvent être identifiées dans ce chantier :

1. Outils de description des espaces « élémentaires » :

Il faut approfondir et simplifier les trois notions utiliser dans cette recherche :

- L'espace du politique : espaces d'expression des communautés politiques, c'est-à-dire qui autorisent la formulation d'injonction légitime. Plus exactement, il faudrait proposer une typification des champs d'injonction légitime (définition de l'identité collective, planification, élaboration de l'agenda politique, etc.)
- L'espace de la politique : espace de confrontation des représentants « officiels » pour l'accession aux postes d'exercice de l'autorité publique.
- L'espace des politiques : espaces de projet portés par les groupes d'intérêts locaux (ressource touristique, zone de chalandise, etc.).

2. Outils de description de l'agencement des espaces élémentaires :

Il faut ensuite préciser la relation entre les espaces élémentaires et l'espace du territoire de projet. La matrice des formes de territoires de projet (cf. § Partie 2.I.A.4) fournit une base de réflexion. À partir des notions de « jeux d'échelles et de « jeux d'écarts », il est possible d'initier une typification de ces relations :

- « Jeux d'échelles » : les espaces élémentaires ont-ils vocation à former une entité spatiale qui les chapeaute (« changement d'échelle ») ou un simple espace d'intéressement (« gouvernement multi-niveaux ») ?
- « Jeux d'écarts » : les espaces élémentaires ont-ils vocation à « emboîter » leur identité et fonctions politiques dans celles du territoire de projet ou plus simplement à trouver une « complémentarité » ?

Au final, la description des relations entre les espaces élémentaires et le territoire de projet doit permettre de formuler la fonction politique de « l'espace résultat » collectif à l'instar de « l'espace-tampon » décrit dans cette thèse. D'ailleurs, il faut ici rappeler que l'un des enjeux capital de l'élaboration d'une grammaire de la spatialité politique est de pouvoir mettre à jour les nouvelles fonctionnalités politiques de l'espace au delà de celles plus classiques : la représentativité, la planification, la concertation, etc.

3. Outils d'interrogation de l'articulation entre l'efficacité politique et l'efficacité des politiques

Il s'agit du cœur de l'exercice évaluatif où se situe véritablement l'apport potentiel de l'évaluation. L'examen consiste à apprécier l'interaction entre la fonction politique de l'espace du territoire de projet et la mise en oeuvre des projets qu'ils supportent, permettent ou limitent. Cet aspect est le plus compliqué des trois car, en matière d'évaluation, il faut être en capacité de décrire la médiation des espaces élémentaires par l'espace collectif du territoire de projet. Dit autrement, il s'agit de répondre à la question : de quelle manière l'espace collectif permet-il la réalisation des espaces élémentaires ? On peut distinguer deux manières d'interroger cette articulation :

- « In / in » : il s'agit d'apprécier la médiation des espaces élémentaires entre eux. Par exemple, la faible capacité d'arbitrage du territoire de projet des Chambaran entraîne-t-elle des conflits ou des incohérences néfastes à la mise en oeuvre des projets ? L'autonomie des communautés de communes des Monts du Lyonnais en matière de planification économique nuit-elle à la préservation du tissu de petits commerçants ? L'image de zone agricole de « produits locaux » va-t-elle à l'encontre du développement agricole industriel des Monts du Lyonnais ?
- « In / out » : il s'agit d'apprécier la médiation entre les espaces élémentaires et l'environnement. Par exemple, l'espace des MDL assure-t-il de meilleures conditions de développement agricole par rapport à un espace monts et coteaux ? La maîtrise de l'urbanisation souhaitée par les habitants serait-elle mieux assurée dans un espace de décision métropolitain (position défendue par Chazelles sur Lyon). Le « grand récit » des Monts du Lyonnais limite-t-il la mise en oeuvre de projet de coopération avec les agglomérations ? L'espace des Chambaran permet-il la mise en place de projets locaux de développement qui seraient impossible dans le cadre de trois Pays séparés ? Entretien-il un flou salutaire dans la recomposition territoriale pour cet espace complexe ?

Nous venons de présenter quelques pistes pour le développement d'une grammaire de la spatialité politique. Elles restent à ce stade encore très imprécises et peu opérationnelles. Cependant, elles ont le mérite d'ouvrir le chantier qui, pourquoi pas, devra faire l'objet d'une recherche ultérieure.

3. Choisir une approche de l'évaluation adaptée à ses défis

« L'évaluation est une idée simple dont la mise en œuvre est difficile » concède Patrice Duran⁹⁴⁰. Effectivement, l'effort de problématisation consacré à la relation entre la territorialisation de l'action publique et l'évaluation des politiques publiques est motivé par les difficultés constantes qu'éprouvent cette dernière pour intégrer durablement dans les processus de décision publique. Nous avons détaillé ce constat précédemment et nous voudrions, pour conclure, attirer l'attention sur deux attitudes-types structurant les débats consacrés à l'évaluation afin d'en proposer une troisième, selon nous plus cohérente, à la problématique de la territorialisation de l'évaluation telle que nous l'avons esquissée précédemment.

a) L'approche prudente : limiter les analyses prescriptives

Face au bilan mitigé de l'évaluation, la première stratégie consiste à reconstruire *a posteriori* le sens et l'utilité de l'évaluation. Elle est par exemple illustrée par l'analyse de Jean-Claude Thoenig : « la plus-value (de l'évaluation) ne réside en général pas là où l'attendent ses partisans et les théoriciens du management des politiques publiques » ; l'évaluation est « un vecteur d'une dynamique d'apprentissage plus organisationnel que cognitif »⁹⁴¹. Autrement dit, l'évaluation produit des changements dans l'action publique en matière de coordination des acteurs (apprentissage organisationnel) mais pas forcément dans le sens d'une plus grande intégration des connaissances des conséquences des actions collectives (apprentissages cognitifs). Cette analyse *a posteriori* du contenu de l'évaluation n'est évidemment pas sans intérêt. Elle permet justement de guider son institutionnalisation en fonction des réactions des acteurs. Cependant, elle comporte le risque d'une dilution de l'évaluation dans l'aide à la décision pour reprendre les termes de Frédéric Varone et Steve Jacob⁹⁴² où elle se contenterait d'une « ingénierie de la prise en compte des points de vue » selon l'expression de Patrice

⁹⁴⁰ DURAN, Patrice. L'évaluation, au risque de son institutionnalisation. *Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. I

⁹⁴¹ THOENIG, Jean-Claude. L'évaluation en actes : leçons et perspectives. *Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 41

⁹⁴² VARONE, Frédéric, JACOB, Steve. Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique : un état des lieux comparatif. *Revue Internationale de Politique comparée*, 2004, Vol. 11, n° 2, p. 271 - 292

Duran⁹⁴³. Jean-Yves Bion et Patrick Moquay ont effectivement repéré que cette option est explicitement envisagée : certaines propositions visent « à occulter le jugement de valeur pour servir à la régulation du jeu des acteurs et à la gestion »⁹⁴⁴ partenariale des politiques contractuelles. Au final, le projet fondateur de l'évaluation, à savoir comprendre le bien fondé d'une action en fonction de ses conséquences s'éloigne au profit d'une connaissance sur la « bonne » coordination des acteurs. Or, bien que la « manière de faire » soit importante, elle ne doit pas être confondue avec la « capacité de faire ».

Notre démarche souhaite plus clairement s'inscrire pleinement dans les espoirs originels de l'évaluation : renforcer le lien entre la légitimité des gouvernants et l'efficacité de leur action. Il ne s'agit pas de remplacer les systèmes de légitimation politique fondés sur l'élection au profit d'une « scientification »⁹⁴⁵ de la démocratie. Au contraire, l'évaluation doit en être le complément selon la définition de Patrice Duran : « la légitimité électorale fonde l'autorité d'un gouvernement et son droit à l'action quand l'évaluation permet de déterminer son pouvoir, c'est-à-dire sa capacité à agir »⁹⁴⁶. On reconnaîtra là une certaine continuité avec le programme de recherche de l'analyse des politiques publiques (APP). De manière générale, le projet de l'APP est fondé sur la volonté de distinguer le pouvoir et l'autorité en intégrant la dimension agissante du pouvoir : soit la différenciation entre la capacité d'action et la légitimité. Il ne faut donc pas confondre la distribution de l'autorité avec l'exercice du pouvoir. Surtout, l'APP se détache d'une approche normative où la capacité d'action découle de l'autorité et adopte une approche analytique qui inverse le schéma pour appréhender l'autorité comme une conséquence du pouvoir⁹⁴⁷. Cela signifie que le pouvoir n'est pas défini à partir des actes commis par les autorités publiques, mais à partir des effets de ces actes. Le pouvoir est donc envisagé comme une *capacité à résoudre des problèmes publics* légitimant l'autorité.

L'APP fait son entrée dans les universités françaises dans les années 80⁹⁴⁸. Elle donne lieu par exemple à l'ouvrage bien connu de Pierre Muller et Bruno Jobert *L'État en action*⁹⁴⁹. Les

⁹⁴³ DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J, 1999. p. 195

⁹⁴⁴ BION, Jean-Yves, MOQUAY, Patrick. *Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique*. Lyon: CERTU, 2004. p. 80

⁹⁴⁵ Pierre Muller avait évoquée cette perspective : MULLER, Pierre. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 173

⁹⁴⁶ DURAN, Patrice. *Op. cit.* 1999. p. 105

⁹⁴⁷ *ibid.* p. 15-20

⁹⁴⁸ BRAUD, Philippe. *Op. cit.* 2004

⁹⁴⁹ JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. Paris: PUF, 1987. p. 242

auteurs tentent de décrire les interactions complexes entre l'action et le pouvoir. Cependant, on peut regretter qu'en France le projet de l'APP n'ait jamais réellement fait le pas des sciences *of the policy process* vers les sciences *in the policy process*⁹⁵⁰ comme l'avaient souhaité ses fondateurs⁹⁵¹. La *policy analysis*, pour reprendre le terme consacré, peine à s'imposer comme un véritable champ de recherche et s'apparente plus à un terrain d'investigation⁹⁵². Par exemple, Pierre Muller préfère la question « les politiques publiques changent-elles la politique ? » au questionnement initial des APP « comment la formation des intérêts peut-elle conduire à la mise en place de « bonnes » politiques, efficaces, correspondant aux buts recherchés et économes en argent des citoyens ? »⁹⁵³. L'APP apparaît en France comme une science « subversive »⁹⁵⁴ alors que le projet initial la concevait comme un apport et un support pour un *meilleur* gouvernement des sociétés. Finalement, elle risque d'être confondue avec la sociologie de l'action organisée. Ces deux approches se distinguent pourtant sur deux plans. Premièrement, la sociologie de l'action organisée place l'hypothèse de la coordination des systèmes sociaux par le système politique comme une variable de l'analyse alors que l'APP la considère comme finalité. Deuxièmement, elle aborde l'action politique par l'étude des organisations tandis que l'APP privilégie l'entrée par les programmes, les actions et les mesures⁹⁵⁵. Ainsi, l'APP est originale par son attention particulière à la dimension agissante de l'instance politique. Elle met en évidence l'intérêt de s'intéresser à l'action sauf à concevoir le pouvoir comme une quantité finie et immuable⁹⁵⁶. Au contraire, l'évaluation des politiques publiques repose sur l'hypothèse fondamentale que le pouvoir n'est pas *captif* et qu'il n'est pas exclusivement « contenu » dans les sphères identifiées et labellisées pour sa gestion. Elle invite à prendre en compte le *feed back* imprévisible de l'action publique sur l'exercice du pouvoir. Dans cette perspective, notre objet d'étude est bien le « pilotage de l'action publique », c'est-à-dire l'ensemble des connaissances et des pratiques s'inscrivant dans une logique d'efficacité de l'action vis-à-vis d'attentes collectives identifiées et prises en charge par le politique. Elle s'inspire de John Dewey qui fut l'un des premiers à adopter cette posture : toute mesure d'action politique doit

⁹⁵⁰ SPENLEHAUER, Vincent. Intelligence gouvernementale et sciences sociales. *Politix*, 1999, n° 48, p. 95-128

⁹⁵¹ LASSWELL, Harold, LERNER, Daniel. *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951. 344 p.

⁹⁵² DURAN, Patrice. Genèse de l'analyse des politiques publiques. In L. BOUSSAGNET, *et al.* *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses nationales de la Fondation des sciences politiques, 2004. p. 239

⁹⁵³ MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2000. pp. 4-5

⁹⁵⁴ MULLER, Pierre, *et al.* Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 46, n° 1, p. p 97

⁹⁵⁵ MUSSELIN, Christine. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 51-71

⁹⁵⁶ ROGGERO, Pascal. *De la complexité des politiques locales*. Paris: L'Harmattan, 2005. 278 p.

être traitée comme « des hypothèses de travail, non comme des programmes que l'on ne peut remettre en question et que l'on doit exécuter de manière stricte. Elles doivent de fait être considérées comme expérimentales au sens où il convient de les soumettre à une observation constante et approfondie de leurs conséquences lorsqu'elles sont mises en œuvre »⁹⁵⁷.

b) L'approche militante : adapter la réalité socio-politique à l'évaluation

La seconde approche analytique de l'évaluation est normative. Elle s'appuie sur une conception de l'exercice du pouvoir définie *a priori* où l'évaluation a naturellement une place. Cette posture entretient une relation ambiguë avec la réalité socio-politique car elle subordonne la « manière de faire » à la « capacité de faire ». L'important, c'est l'intégration institutionnelle de l'évaluation qui suppose une organisation particulière de l'exercice du pouvoir, notamment un formalisme prononcé dans l'élaboration des politiques publiques⁹⁵⁸. En somme, l'intelligibilité de l'ordre public est une condition de l'efficacité des pouvoirs publics. Dans cette perspective, l'évaluation n'est pas seulement un instrument visant à apprécier les effets des actions, elle est, en soi, un vecteur de transformation de l'organisation politique. Cette ambiguïté transparaît dans les propos de Patrice Duran : « À l'évidence, l'évaluation souffre d'un déficit d'appropriation parce qu'on n'a pas su en penser la mise en contexte au sens où l'évaluation doit être appropriée à son contexte et approprié par son contexte (...) Réfléchir aux conditions de possibilité de l'évaluation revient à penser et mettre en oeuvre le contexte qui serait le plus apte à en permettre le développement »⁹⁵⁹. Le « faible ancrage de l'évaluation dans le système politico-administratif (...) bute sur deux problèmes majeurs : la transparence de l'action qui crée une obligation d'action et la coopération dans l'action par manque de capacité de coordination. En cela, l'évaluation reste tributaire d'un contexte d'action qui ne lui est pas favorable »⁹⁶⁰. Les tenants de cette approche invoquent alors l'absence de « culture évaluative » pour expliquer sa faible prise sur les décisions politiques. Nous avons cherché à montrer dans les chapitres précédents les formes que prend cette posture et les inconvénients qui lui incombent.

Elle mérite d'être dépassée ou à tout le moins complétée. En effet, elle pose un problème de légitimité des experts en évaluation quant à leurs injonctions vis-à-vis de la « bonne »

⁹⁵⁷ DEWEY, John. *Le public et ses problèmes*. Tour: Publication de l'Université de Pau, Farrago, Editions Léo Scheer, 2003. 207 p.

⁹⁵⁸ VARONE, Frédéric, JACOB, Steve. *Op. cit.* 2004. p. 275

⁹⁵⁹ DURAN, Patrice. L'évaluation, au risque de son institutionnalisation. *Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. II-III

⁹⁶⁰ DURAN, Patrice. *Op. cit.* 1999. p. 189

organisation de l'instance politique. Cette dernière ne se réduit pas à la définition et à la mise en oeuvre d'un programme d'action au sens strict. Elle participe à la construction improbable de la communauté politique par son travail de structuration des intérêts sociaux et à la possibilité d'existence d'une « contrainte légitime » comme mode de gestion des conflits d'intérêts et de valeurs alternatif à l'affrontement guerrier⁹⁶¹. L'extraordinaire complexité de l'instance politique invite donc à formuler avec une extrême prudence toute proposition de réforme des modes de faire du politique surtout si elles sont envisagées depuis les difficultés de l'évaluation.

c) L'approche pragmatique : tirer profit de la territorialisation

Notre posture, la troisième, se distingue des deux précédentes parce qu'elle s'inscrit clairement dans une dimension prescriptive (projet fondateur des APP). Surtout, elle prend au sérieux l'hypothèse de la territorialisation comme une dimension spécifique de l'action publique obligeant à abandonner certaines apories de l'évaluation, en particulier l'adosser à des principes génériques régissant la spatialité politique. L'hypothétique retour à un ordre spatial parfaitement intelligible est un pari risqué au vu de la complexification contemporaine des dynamiques spatiales et, surtout, un pari de longue haleine dont l'évaluation n'a pas les moyens. Cette dernière a donc tout intérêt à s'adapter à la situation actuelle.

Dans cette perspective, il lui faut apprendre à composer avec la diversité des ordres politiques. Elle doit trouver une méthode d'arrimage « flexible » ou « territorialisée » aux processus de décisions publiques. En somme, l'évaluation est appelée à mettre en application ce qu'elle propose : dépasser le pilotage par les principes et tendre à un pilotage par les conséquences. Le premier repose sur le paradigme planificateur, c'est à dire « une procédure rationnelle de réduction de l'incertitude » par la production « d'une prévisibilité du contexte » permettant de « fonder en raison l'anticipation » et de « contribuer à fabriquer des comportements attendus »⁹⁶². Dans le cas de l'évaluation, cela consiste à instaurer un ordre politique où l'évaluation possède *a priori* une place et une utilité. Le pilotage par les conséquences admet au contraire l'imprévisibilité du contexte et fonde son action sur ses réactions. Les territoires de projet constituent un contexte favorable pour dépasser les apories modernisatrices de l'évaluation. Ils obligent à intégrer l'incertitude croissante du monde, en particulier celle de la

⁹⁶¹ INNERARITY, Daniel. *La démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*. Paris: Climats, 2006. 255 p.

⁹⁶² SOUBEYRAN, Olivier. Pensée aménagiste et tautologies. In O. SOUBEYRAN, J. LOLIVE. *L'émergence des cosmopolitiques*. Paris: La Découverte, 2007.

spatialité politique, jusqu'à considérée celle-ci comme une ressource. À cette fin, nous avons proposer une piste pratique de travail : intégrer les usages politiques de l'espace au cœur des démarches évaluatives.

SYNTHÈSE CHAPITRE III

Ce chapitre a pour objectif de valoriser les résultats de recherche précédents. Il a ainsi vocation à émettre des propositions afin de renforcer l'ancrage de l'évaluation des politiques territoriales au processus décisionnel d'une part, et d'informer la territorialisation de l'action publique d'autre part. De manière générale, l'idée défendue relève d'un recadrage du champ évaluatif : l'évaluation doit s'intéresser aux usages politiques de l'espace.

En premier lieu, il apparaît que le « territoire » constitue un point aveugle de la territorialisation. Il incarne une hypothétique échelle de gouvernement entre le département et la commune, dont la recherche est envisagée comme un « changement d'échelle » sans que la requalification du rapport espace / action politique ne soit vraiment abordée. Cette situation empêche d'en percevoir la possible différenciation horizontale (sur un même niveau de gouvernement).

Or, l'évaluation est un instrument de production de connaissances situées, c'est-à-dire par et pour l'action. Dans cette perspective, elle est tout à fait adaptée pour mettre en discussion des usages politiques de l'espace. Cela implique qu'elle rejette l'idée que le « territoire » est le seul rapport espace / action politique valable. Cette attitude formerait une sorte d'aboutissement de la logique constructiviste de l'évaluation (dominante en France depuis le début des années 90). Enfin, elle pourrait lui assurer un regain d'intérêt auprès des élus qui sont fortement préoccupés par le renouvellement des cadres spatiaux de l'action publique.

Cette proposition ouvre deux chantiers. Le premier consiste à développer une grammaire de la spatialité politique afin de pouvoir informer et, *in fine*, apprécier la construction du rapport espace / action politique. Le second est plus large et s'inscrit dans la formulation d'une pensée de l'agir territorial. En effet, la territorialisation suppose par définition que les principes généraux de l'aménagement du territoire soient réinvestis par les systèmes locaux et par conséquent, qu'ils soient « détournés » (sauf à nier leur autonomie et, partant, l'idée même de territorialisation). Évaluer dans l'esprit de l'agir territorial consisterait alors à s'intéresser à ces « détournements » plutôt qu'à les percevoir comme des « erreurs ».

Conclusion générale : les nouvelles formes de l'efficacité territoriale

Ce travail de thèse a cherché à croiser deux objets – les territoires de projet et l'évaluation des politiques territoriales – afin d'interroger la manière d'appréhender l'efficacité de la territorialisation de l'action publique. Il s'agissait donc d'intégrer dans une même recherche deux champs de réflexion le plus souvent abordés distinctement : « l'efficacité du territoire » et les « territoires de l'efficacité ». Il ressort que la territorialisation peut être appréciée à condition de procéder à un retournement et à un élargissement de cette double problématique pour penser l'efficacité territoriale de manière globale et pragmatique.

- *Le retournement*

Alors que la mise en œuvre des territoires de projet était supposée accroître l'efficacité des politiques locales, on s'aperçoit que leur « intégrabilité » aux systèmes politiques locaux n'est pas évidente. En quelque sorte, c'est moins les effets des territoires de projet sur l'efficacité des politiques locales qui est en jeu, que l'efficacité des systèmes locaux à « incorporer » ces instruments. Ce retournement de la problématique initiale tient principalement à une évolution du contexte de l'action publique locale : la complexification territoriale. En effet, les territoires de projet supposent que l'instance politique peut être rationalisée selon une organisation géographique disposée en aires. Or, la multiplication et l'enchevêtrement des processus de différenciation territoriale rendent improbable, ou tout du moins discutable, cet horizon. Ainsi, au questionnement initial sur l'accroissement de « l'efficacité des politiques » par l'intermédiaire des territoires de projet, notre recherche conclut qu'il faut en ajouter un second, en amont, relatif à « l'efficacité politique », c'est-à-dire « qu'est-ce que signifie aujourd'hui de déployer l'action politique dans une aire géographique ? ».

- *L'élargissement*

Le retournement appelle naturellement à l'élargissement du questionnement relatif à l'efficacité de la territorialisation, et en particulier des territoires de projet. Comme le déploiement spatial du politique n'est plus donné (le pavage des communautés politiques devient introuvable), il faut désormais s'interroger sur la spatialité politique : quelles sont les formes spatiales qui émergent et à quoi servent-elles dans l'action politique ? Ramené à

l'évaluation des territoires de projet, cet élargissement suggère que ni le « territoire » ni « le projet » ne sont donnés. Le second aspect est bien compris alors que le premier reste à faire admettre. Intégrer dans l'évaluation un questionnement relatif à la manière dont l'espace devient un acteur politique (le « territoire ») est une proposition nouvelle dont l'intérêt découle de nos résultats d'analyse des territoires de projet LEADER. Il est en effet apparu que la spatialité politique se déploie dans un système d'espaces, ce qui empêche de conduire une réflexion sur leur efficacité au prisme d'un espace unique et univoque. Cette situation invite alors à penser l'agencement des espaces ou, dit autrement, la dissociation des espaces en tant que système, donnant lieu à des formes d'efficacité inédite. Par exemple, les territoires de projet LEADER construisent une « efficacité disjointe » (cf. Partie 2.I.C), qui vise à articuler l'efficacité politique et l'efficacité des politiques.

Au final, cette thèse aura été l'occasion d'un voyage intellectuel qui, parti de l'étude de l'efficacité des programmes locaux LEADER, s'est trouvé propulsé au cœur de la manière de fabriquer du politique. Elle aura ainsi permis de porter le regard sur les boucles qui unissent ces deux dimensions. En particulier, elle a mis en évidence l'émergence de nouvelles fonctions politiques de l'espace, visant paradoxalement à alimenter l'activité liée à la planification avec l'incertitude territoriale croissante. Dans cette perspective, ce travail de recherche a proposé des éléments de définition d'une nouvelle espèce d'espace politique : l'espace-tampon. Ce dernier amène à penser l'efficacité territoriale comme une capacité à articuler des logiques contradictoires, plutôt qu'à imaginer leur intégration et leur compilation spatiale comme le suggère généralement le concept de territoire.

Ces résultats conviennent l'évaluation à renouveler son attitude vis-à-vis des territoires de projet. Actuellement, celle-ci a tendance à percevoir la faible intégration politique de l'espace comme un défaut associé au comportement opportuniste et intéressé des élus. Autrement dit, les territoires de projet n'auraient pas su formuler une politique claire pour « le » territoire. En fait, le degré de fragmentation ou d'intégration de l'espace devrait plutôt être appréhendé comme un état de l'économie relationnelle entre les entités territoriales préexistantes, dont la formulation de la(les) politique(s) dépend(ent). En somme, la relation entre la formulation des politiques et la nature de l'espace collectif est un objet d'évaluation en soi. Cela signifie que, moins la formulation des politiques est claire, plus l'évaluation doit considérer le « territoire » avec attention, alors qu'elle semble actuellement procéder à l'inverse : la notion d'évaluabilité suggère que seules les politiques émanant des espaces intégrés ont intérêt à être évaluées. Cette approche risque d'entretenir un cercle vicieux au détriment des espaces complexes

(difficilement intégrables), puisque seuls les espaces suffisamment intégrés peuvent potentiellement être validés positivement par l'évaluation.

En intégrant le rapport espace / action politique comme une variable d'analyse, dont il n'existe pas de « bon » *ratio* mais uniquement des *ratio* situés, l'évaluation pourrait jouer un rôle plus actif dans la conduite de la territorialisation. Elle serait ainsi en capacité d'informer « l'équation de la rencontre entre le territoire et les politiques publiques » (cf. Partie 1.I.C.3.a), que les territoires de projet mettent en scène sans en dévoiler l'épilogue. Dans cette perspective, elle doit accompagner l'analyse de l'efficacité du « projet » de territoire, celle de l'efficacité du territoire en tant qu'usage politique de l'espace situé, et celle de l'efficacité de leur articulation.

Cette proposition ouvre deux chantiers. Le premier concerne l'élaboration d'une grammaire de la spatialité politique qui permettrait de décrire et d'interroger rationnellement le rapport espace / action politique, c'est-à-dire le déploiement spatial du politique et de son efficacité. Au même titre que l'évaluation a mis au point tout un vocabulaire pour apprécier les politiques publiques (pertinence, efficience, performance, efficacité), elle doit pouvoir informer l'agencement des espaces politiques entre eux, vis-à-vis de leur environnement et par rapport à l'action qu'elle leur permet de développer.

Le second chantier consiste à pousser l'immersion de l'évaluation dans une théorie pratique de « l'agir territorial »⁹⁶³ où, par définition, les résultats observés sont en décalage avec ceux attendus. En effet, assumer complètement l'idée de la territorialisation consiste à reconnaître l'autonomie des systèmes locaux, ce qui revient logiquement à dire que le sens des principes généraux des politiques d'aménagement du territoire sera nécessairement investi par ces mêmes systèmes, au point de le « détourner » ou, précisément, de le territorialiser. Ainsi, la logique « un territoire, un projet, contrat », qui inspire l'aménagement du territoire depuis le début des années 90, prendra des formes locales extrêmement variées. Attendre une égale application dans l'espace, et considérer comme un échec les agencements d'espaces locaux contrastés, consisterait à nier l'idée de la territorialisation. L'évaluation doit réussir à puiser sa force dans cette forme d'imprévisibilité inhérente à la territorialisation, en permettant de questionner l'utilité des spatialités politiques situées et, *in fine*, d'accompagner le renouvellement du rapport espace / action politique. Par ce biais, on peut espérer que la

⁹⁶³ TURCO, Angelo. Pour une géographie des interdépendances. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 287-298

connaissance qu'elle contribuera à produire sera davantage prise en compte par les décideurs, ce qui par ailleurs concourra à augmenter sa propre utilité.

Cette approche renvoie sur le plan théorique aux travaux de John Dewey à propos de l'Etat. Il défendait l'idée que l'analyse n'a pas « à établir ce que l'Etat devrait être, (mais) ce qu'il est. (...) (sauf) à voyager dans un cercle verbal. (...) (car) de telles théories ne font que dupliquer dans une prétendue force causale des effets dont on doit rendre compte »⁹⁶⁴. Le philosophe préférait au contraire une approche pragmatique ou « la formation des Etats doit être un processus expérimental (...) (où) l'Etat doit toujours être redécouvert »⁹⁶⁵. Son hypothèse était alors que « les publics sont constitués par la reconnaissance des conséquences indirectes, larges et persistantes, de divers actes » inhérentes à la vie sociale. Cette démarche était selon lui la seule capable de « rendre compte de la *relativité* des Etats »⁹⁶⁶. John Dewey propose ainsi les prémices d'une pensée de l'agir territorial, bien avant qu'on ne parle de territorialisation, car la « relativité des Etats » renvoie à la différenciation territoriale dont il a été question dans cette thèse. Ainsi, il faut *découvrir* les rapports *relatifs* espace / action politique pour accompagner la territorialisation de l'action publique car, concluons-nous avec John Dewey, « les théories qui les définissent en leur attribuant une qualité spécifique d'origine causale (ce que tend à faire *le* territoire) impliquent un absolu contredit par les faits »⁹⁶⁷, à l'instar de ce que montre l'étude empirique du programme LEADER.

⁹⁶⁴ DEWEY, John. *Le public et ses problèmes*. Tour: Publication de l'Université de Pau, Farrago, Editions Léo Scheer, 2003. p. 59

⁹⁶⁵ *ibid.* p. 75

⁹⁶⁶ *ibid.* p. 75

⁹⁶⁷ *ibid.* p. 85

Bibliographie

ABÉLES, Marc. L'anthropologie à l'épreuve du local. In A. MABILEAU. *À la recherche du « local »*. Paris: L'Harmattan, 1993. p. 42-65

ABÉLÈS, Marc. Anthropologie des espaces politiques français. *Revue Française de Science Politique*, 1988, Vol. 38, n° 5, p. 807-817

ABÉLÈS, Marc. *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*. Paris: Odile Jacob, 1989. 365 p.

ABÉLÈS, Marc. Du local à l'Europe : itinéraire d'un anthropologue. In. *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble: CERAT, 1998. p. 115 - 119

ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1980. 184 p.

ALLIÈS, Paul. Débats atelier "Les territoires et les acteurs". In C. g. d. l'Hérault. *Evaluation et décentralisation. Colloque Gaston Defferre, 22 novembre 1991, Montpellier*. Montpellier: Conseil général de l'Hérault, 1992. p. 143-144

ALVERGNE, Christel, TAUTELLE, François. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Paris: Presses Universitaires de France, 2002. 304 p.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure. La région comme objet géographique : formes et temporalités du territoire. In B. DEBARBIEUX , M.-C. FOURNY. *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'homme-Alpes, 2004. p. 115-137

ANDRÉANI, Jean-Louis. Les fractures ferroviaires. *Le Monde*, 2006, p. 2

ANDRÉANI, Jean-Louis, *et al.* L'Etat réforme en profondeur la procédure budgétaire. *Le Monde*, 2006, p. 20-21

ANDRIEU, Éric. *S'intéresser au FEADER*. Pantin: Unadel, 2006. 4 p.

ANGELMAR, Reinhard. Les méthodes d'évaluation. In J.-P. Nioche , R. Poinard. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. 75-87

ANGEON, Valérie, *et al.* Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? *Développement durable et territoire*, 2006, n° Dossier n°7, p. 26, <http://developpementdurable.revues.org/document2851.html>

- ANGEON, Valérie, LARDON, Sylvie. Dessiner et comprendre le territoire : quand le jeu devient un processus collectif d'apprentissage et de création. In B. Debarbieux , S. LARDON. *Figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2003. p. 245-257
- ARADEL. *L'évaluation du développement économique local : 12 bonnes questions à se poser*. 1999. 46 p.
- ARENDDT, Hannah. *Qu'est-ce que la politique ?* Paris: Editions du Seuil, 1995. 195 p.
- ASCHER, François. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995. 352 p.
- ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2001. 103 p.
- AUBELLE, Vincent. Intercommunalité et aménagement du territoire. In CURAPP. *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*. Paris: Presses Universitaires de France, 1997. p. 237-252
- AUBERT, Francis, *et al.* L'intervention des collectivités territoriales dans le développement rural : résultats d'un inventaire national des mesures proposées par les départements et les régions. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 93-127
- AUVOLAT, Michel, WARIN, Philippe. Rhône-Alpes : les effets observables des évaluations. *Pouvoirs locaux*, 1998, Vol. 3, n° 38, p. 76 - 82
- AZELARD, Élisabeth, GUÉDON, Marina. *Analyse comparée de la mise en oeuvre du programme d'initiative communautaire LEADER II en Rhône-Alpes et en Catalogne*. Lyon: ISARA, 1998. 80 p.
- BACHTLER, John. Politiques et stratégies pour le développement régional : transformations du paradigme. *Territoire 2020*, 2003, n° 8, p. 81-87
- BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. 276 p.
- BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre. *Sociologie de l'Etat*. Paris: Grasset, 1982. 250 p.
- BAILLY, Antoine S. La frontière : des coquilles de l'homme au maillage du système monde. *Le globe. Revue genevoise de géographie*, 1996, n° 136, p. 17-23
- BALANDIER, Georges. *Anthropologie politique*. Paris: PUF, 1967. 237 p.
- BALANDIER, Georges. La vision paradoxale d'Yves Barel. In M. AMIOT, *et al.* *Système et paradoxe. Autour de la pensée d'Yves Barel*. Paris: Editions du Seuil, 1993. p. 40-44

- BALLART, Xavier. Spanish Evaluation Practice Versus Program Evaluation Theory. *Evaluation*, 1998, Vol. 4, n° 2, p. 149-170
- BALME, Richard. Regional policy and European Governance. In M. KEATING , J. LOUGHLIN. *The Political economy of régionalism*. Londres: Frank Cass, 1997. p. 63-76
- BALME, Richard. Le kaléidoscope des politiques locales et les transformations de l'action publique. In R. BALME, *et al.* *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble: CERAT, 1998. p. 13 - 17
- BALME, Richard, BROUARD, Sylvain. Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 33-50
- BALME, Richard, FAURE, Alain. Les politiques locales changent-elles la politique ? In R. BALME, *et al.* *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1999. p. 15-35
- BALME, Richard, *et al.* *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1999. 486 p.
- BARABAROUX, André. La gestion de LEADER+ : un laboratoire de la territorialisation des politiques publiques. *PILOTE*, 2004, n° 1, p. 18-19
- BARBIER, Jean-Claude. La place des collectivités territoriales dans le programme FSE de l'objectif 3 (1994-1999) : quelques enseignements de l'évaluation. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 183-197
- BARBUT, Laurent, BOUNI, Christophe. Evaluation des politiques publiques : la demande européenne. Cas des programmes s'appliquant aux territoires. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 37-60
- BARÉ, Jean-François. De nouvelles approches de l'évaluation ? In J.-F. BARÉ. *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*. Paris: L'Harmattan, 2001. p. 9 - 22
- BARÉ, Jean-François. *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*. Paris: L'Harmattan, 2001. 354 p.
- BAREL, Yves. *La marginalité sociale*. Paris: PUF, 1981. 250 p.

BAREL, Yves. *Territoires et codes sociaux*. Grenoble: CEPS - Centre de recherche sur l'Urbanisme, 1981. 137 p.

BAREL, Yves. Modernité, code, territoire. *Les Annales de la recherche urbaine*, 1981, n° 10/11, p. 3-21

BAREL, Yves. Pourquoi existe-t-il quelque chose plutôt que rien ? In M. AMIOT, *et al. Système et paradoxe. Autour de la pensée d'Yves Barel*. Paris: Editions du Seuil, 1993. p. 197-208

BARON, Gaëlle, MONNIER, Eric. Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile. *Informations sociales*, 2003, n° 110, p. 120-129

BAROUCH, Gilles. *La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris: L'Harmattan, 1989. 237 p.

BARRUET, Josette. Evaluation des politiques publiques : la demande européenne. Cas des programmes s'appliquant aux territoires. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 9-36

BASLÉ, Maurice. L'évaluation territorialisée en France : organisation, constat et questions spécifiques. *Premier Congrès de la Société française d'évaluation, 4 et 5 juin 1999*, 1999

BASLÉ, Maurice. Les pratiques évaluatives des villes de plus de 50000 habitants. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 3, p. 42-44

BASLÉ, Maurice, *et al. Évaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. 331 p.

BASLÉ, Maurice, PELÉ, Franck. L'évaluation des politiques publiques et des contrats de plan État-région : la situation à la fin 1994. *Cahiers économiques de Bretagne*, 1994, n° 4, p. 1-30

BASSAND, Michel, JOYE, Daniel. L'utilisateur, un acteur complexe. *Urbanisme*, 1999, n° 307, p. 55-60

BAUDELLE, Guy. La géographie et l'objet intercommunal. In R. LE SAOUT. *Intercommunalité, logiques nationales, enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 219-230

BAUDELLE, Guy. L'unité de la ville-pays. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 19-32

BAYARD, Jean-François, WARMIER, Jean-Pierre. *Matière à politique. Le pouvoir, le corps et les choses*. Paris: Karthala, 2004. 256 p.

BAYEUX, Patrick, VIGNEAU, François. L'évaluation des politiques à l'épreuve des territoires. Quels outils d'observation des territoires sportifs ? In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 261-273

BEAUCHARD, Jacques. *La Ville-pays*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube/IAAT, 1996. 127 p.

BEAUCHARD, Jacques. *La bataille du territoire*. Paris: L'Harmattan, 1999. 143 p.

BEAUCHARD, Jacques. *Penser l'unité politique entre fondements, turbulences et mondialisation*. Paris: L'Harmattan, 2001. 150 p.

BEAUCHARD, Jacques. Le génie du territoire : entre génie civil et génie des lieux. In B. DEBARBIEUX , M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 243-256

BEAUCHARD, Jacques. Introduction. Territoire et identité. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 7-18

BEAUCHARD, Jacques. *Génie du territoire et identité politique*. Paris: L'Harmattan, 2003. 144 p.

BEAUCIRE, Francis, POULOT, Monique. Les aménagements des territoires. In J.-P. S. Charvet, Michel. *Géographie humaine : questions et enjeux du monde contemporain*. Paris: Armand Colin, 2002. p. 289-319

BEHAR, Daniel. La politique de la ville : une politique largement commentée... mais peu évaluée. *Urbanisme*, 1997, n° 297, <http://www.acadie-reflex.org/publications/txt086.pdf>

BEHAR, Daniel. Le territoire et la nouvelle question sociale : l'incertitude des politiques publiques. *Quaderni*, 1998, n° 34, p. 81-92

BEHAR, Daniel. Les fausses évidences de l'impératif territorial. In E. HEURGON , N. STATHOPOULOS. *Les métiers de la ville*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1999. p.??

BEHAR, Daniel. Les nouveaux territoires de l'action publique. In D. PAGÈS , N. PELISSIER. *Territoires sous influence*. Paris: L'Harmattan, 2000. p. 83-101

BEHAR, Daniel. Partenariat et territoire : une nouvelle donne ? *Informations sociales*, 2001,

n° 95, p. 28-35

BEHAR, Daniel. L'intercession territoriale. In O. COUTARD. *Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*. Paris: Elsevier, 2001. p.??

BEHAR, Daniel. Dynamiques des territoires et nouvelles perspectives institutionnelles. *Les cahiers de Profession banlieue*, 2002, p.??

BEHAR, Daniel. De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique. *La lettre du cadre territorial*, 2002,

BEHAR, Daniel. Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local. In C. FLOQUET. *Pour en finir avec la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Edditions de l'Aube, 2002. p.??

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe. Intercommunalité : Le local entre en politique. In?? *L'état des régions françaises 2003*. Paris: La Documentation française, 2003. p.??

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe. Aménagement du territoire : Une mise en perspective. In?? *L'état des régions françaises*. Paris: La Documentation française, 2004. p.??

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe. Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux ? In. *L'Etat de la France 2005-2006*. Paris: Découverte, 2005.

BERDOULAY, Vincent, *et al.* L'espace public, ou l'incontournable spatialité du politique. In V. BERDOULAY, *et al.* *L'espace public à l'épreuve. Régressions et émergences*. Pessac: Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2004. p. 9-25

BERDOULAY, Vincent, SOUBEYRAN, Olivier. Retour de la prospective et crise de la modernité. *Espaces et sociétés*, 1994, n° 74-75, p. 3-10

BERDOULAY, Vincent, SOUBEYRAN, Olivier. *L'écologie urbaine et l'urbanisme. Aux fondements des enjeux actuels*. Paris: La Découverte, 2002. 270 p.

BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas. *La construction sociale de la réalité*. Paris: Armand Colin/SEJER, 2003. 288 p.

BERNARD-GELABERT, Marie-Christine. Intercommunalité et intercommunalités. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 109-122

BERTRAND, Nathalie, MOQUAY, Patrick. La gouvernance locale, un retour à la proximité. *Économie rurale*, 2004, n° 280, p. 77-95

- BEURET, Jean-Eudes. Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Nature, Sciences, Sociétés*, 1999, Vol. 7, n° 1, p. 21-30
- BIAREZ, Sylvie. *Territoires et espaces politiques*. Grenoble: PUG, 2000. 126 p.
- BION, Jean-Yves, MOQUAY, Patrick. *Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique*. Lyon: CERTU, 2004. 125 p.
- BLANC, Nathalie, ESTÈBE, Philippe. Géographie et politique : le face à face. *Écologie et politique*, 2003, n° 27, p. 79-89
- BONVALLET, Catherine. *La ville aux champs*. Paris: Adef, 2001. 220 p.
- BORRAZ, Olivier. Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse. In A. FAURE. *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 21-65
- BORRAZ, Olivier. Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale. In R. Balme, et al. *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1999. p. 77-110
- BORUM, Finn, HANSEN, Hanne Foss. The Local Construction and Enactment of Standart for Research Evaluation. The case of the Copenhagen Business School. *Evaluation*, 2000, Vol. 3, n° 3,
- BOURDIN, Alain. *La question locale*. Paris: PUF, 2000. 253 p.
- BOURDIN, Alain. Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 91-107
- BOURDIN, Alain. Usages du droit et production de la confiance dans les grands projets urbains français. In A. BOURDIN, et al. *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie, 2006. p. 93-125
- BOURDIN, Alain, et al. L'élaboration des règles du jeu urbain. In A. BOURDIN, et al. *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie, 2006. p. 21-51
- BOURDIN, Alain Bourdin, et al. *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*. Paris: Descartes et compagnies, 2006. 320 p.
- BOURDIN, Joël, et al. *Placer l'évaluation des politiques publiques au coeur de la réforme de*

l'État. Rapport d'information au Sénat n° 392. Paris: Sénat, Placer l'évaluation des politiques publiques au coeur de la réforme de l'État. 416 p.

BOURHIS (Le), Jean-Pierre, LASCOUMES, Pierre. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 1998, n° 42, p. 37 - 66

BOUSSAGUET, Lorie, *et al.* *Dictionnaires des politiques publiques.* Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. 518 p.

BOUTET, Annabelle. *Contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?* Paris: DATAR, 2003. 177 p.

BRAEMER, Nicolas. L'intercommunalité vit-elle au dessus de ses moyens ? *La lettre du cadre territorial*, 2006, n° 315, p. 20-23

BRAUD, Philippe. *La science politique.* Presses Universitaires de France: 2000. p.

BRAUD, Philippe. *Sociologie politique.* 5ème. Paris: LGDJ, 2004. 637 p.

BRUNET, Roger. Géographie à ménager. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 78-86

BRUNET, Roger. *Le développement des territoires. Formes, lois, aménagement.* Le Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2004. 95 p.

BRUSTON, André. Le CERAT vu par un commanditaire de recherche. Entretien avec André Bruston. In A.-C. DOUILLET , J.-P. ZUANON. *Quarante ans de recherche en sciences sociales. Regards sur le CERAT 1963-2003.* Grenoble: PUG, 2004. p. 73-82

BUÉ, Nicolas, *et al.* L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique. In R. LE SAOUT , F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité.* Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 39-58

BUSSI, Michel. Géographie, démocratie, participation : explication d'une distance, arguments pour un rapprochement. *Géocarrefour*, 2001, Vol. 76, n° 3, p. 265 - 272

BUSSI, Michel. L'identité territoriale est-elle indispensable à la démocratie ? *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 334-339

BUSSI, Michel. Pour une géographie de la démocratie : "la géographie, ça sert maintenant à faire la paix ?" *L'espace politique*, 2007, Vol. 1, n° 1, p. 17-36, www.espacepolitique.org

BUSSI, Michel, BADARIOTTI, Dominique. *Pour une nouvelle géographie du politique. Territoire-démocratie-élections.* Paris: Économica, 2004. 301 p.

C3E, Commission européenne - DGXVI/02 -. *Pour de meilleures évaluations des programmes communautaires. Les résultats du programmes MEANS en 1995.* Bruxelles: Commission européenne - DGXVI/02 - C3E, 1995. 14 p.

CAILLOSSE, Jacques. *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit.* Paris: LGDJ, 2000. 303 p.

CALLON, Michel, *et al.* *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.* Paris: Seuil, 2001. 357 p.

CARILLO, Jacques, *et al.* Regards critiques sur les pratiques évaluatives des programmes européens d'aide au développement des zones rurales (objectif 5b). CEMAGREF-ENITAC-ENGREF. *Gestion des territoires ruraux : connaissances et méthodes pour la décision publique*, 1998

CARLES, Joseph. Evolution de la mission des communes et des pratiques managériales et évaluation. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités.* Paris: L'Harmattan, 2002. p. 41-49

CASCALÈS, Michèle. L'évaluation dans les contrats de plan État-région 1994-1999. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 66-70

CATHERIN-GAMON, Véronique. L'évaluation ex-post des infrastructures de transport. Logiques d'acteurs et contraintes de l'action. *Revue Politiques et management public*, 2003, Vol. 20, n° 1, p. 53-81

CAUQUIL, Guy, CIRESE, Consultants. *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées.* Paris: Dunod, 2004. 250 p.

CAZANAVE, Gilles. Vers un dispositif régional d'évaluation des politiques publiques territoriales en Bretagne. In C. g. d. l'Hérault. *Evaluation et décentralisation. Colloque Gaston Defferre, 22 novembre 1991, Montpellier.* Montpellier: Conseil général de l'Hérault, 1992. p. 121-129

CAZANAVE, Gilles. L'évaluation des politiques publiques territoriales. *Revue française d'administration publique*, 1993, Vol. 66, p. 255-263

CAZANAVE, Gilles. L'évaluation des politiques publiques territoriales. In A. DELCAMP, *et al.* *Contrôle parlementaire et évaluation.* Paris: La documentation française, 1995. p. 107-114

CC-Forez-en-Lyonnais. *PADD Compte-rendu du comité de pilotage du 16 décembre 2003.*

- Chazelles sur Lyon: Communauté de communes de Forez en Lyonnais, 2003. 2 p.
- CDML. *Projet de territoire pour les agriculteurs des Monts du Lyonnais*. Symphorien-sur-Coise: CDML, 2006. 8 p.
- CÉLIMÈNE, Fred, LACOUR, Claude. La réforme des fonds structurels européens : Eléments d'une théorie du développement régional communautaire. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1991, n° 2,
- CEOPS. *Programme européen d'analyse méthodologique pour l'évaluation des politiques structurelles : étude de définition*. Bruxelles: Commission des communautés européennes - DG CPS, 1991. 70 p.
- CERTEAU (De), Michel. *L'invention du quotidien. Tome 1. Arts de faire*. Paris: Gallimard, 1990. 350 p.
- CHALAS, Yves. Mouvement, incertitude et inachèvement des territoires urbains contemporains. In B. DEBARBIEUX , M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2002. p. 53-74
- CHAMUSSY, Henri. Postmodernisme et nouveaux espaces en France. *Cahiers de géographie du Québec. Revue internationale de géographie humaine*, 1997, Vol. 41, n° 114, p. 357-366
- CHAMUSSY, Henri. Le territoire : notion heuristique ou concept opératoire ? In. *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Grenoble: CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, 2003. p. 167 - 182
- CHANUT, Véronique. L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? *Revue Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 3-32
- CHANUT, Véronique. Contes et mécomptes d'une connaissance ordinaire. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 99 - 105
- CHARDONNEL, Sonia. La time-geography : les individus dans le temps et dans l'espace. In L. SANDERS. *Aspects fondamentaux de l'analyse spatiale. Volume modèles en analyse spatiale*. Paris: HERMES Science Publications, 2001. p. 129-156
- CHASSAGNE, M-F. Le mouvement des pays : mouvement social et casse-tête institutionnel. In. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 241-253
- CHAUVE, Pierre, GEGOUT, Sébastien. Une politique d'évaluation de la politique départementale du RMI. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et*

collectivités. Tome 2. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 191-203

CHOMEL, Jean-Louis. Analyse des questions de méthodes concernant les indicateurs territorialisés d'impact. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités.* Paris: L'Harmattan, 2002. p. 21-28

CLAEYS-MEKADE, Cécilia. Qu'est-ce qu'une population concernée ? L'exemple camarguais. *Géocarrefour*, 2001, Vol. 76, n° 3, p. 217 - 223

CLAUSTRE, Vincent. Evaluer en interne : l'expérience d'un Conseil Régional. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 44 - 48

CLAVAL, Paul. Géographie politique, géopolitique et géostratégie. *Stratégiques*, 1992, Vol. 3, n° 55, p. http://www.stratisc.org/strat_055_Claval.html

CLAVAL, Paul. Les problématiques géographiques de la communication. *Sciences de la société*, 1995, n° 35, p. 31 - 46

CLAVAL, Paul. *Epistémologie de la géographie. Comprendre le monde tel que les hommes le vivent à travers les paysages, les patrimoines et la confrontation des cultures.* Paris: Nathan-VUEF, 2001. 266 p.

CLAVAL, Paul. *Géographie culturelle. Une nouvelle approche des sociétés et des milieux.* Paris: Armand Colin-VUEF, 2003. 287 p.

CLÉMENT, François. Vers la cartographie de projection : l'esprit des lieux ou les vocations du territoire intercommunal selon les élus. In. *Les figures du projet territorial.* La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2003. p. 237-244

CLUGIAT, René, *et al. Evaluation des démarches contractuelles de Pays.* Paris: DIACT, 2006. 111 p.

COLOMBANI, Jean-Marie. Comment gouverner ? *Le Monde*, 22 janvier 2004,

COMMISSION-EUROPÉENNE. *Évaluer les programmes socio-économiques. Conception et conduite d'une évaluation.* Lxembourg: Offices des publications des Communautés européennes, 1999. 239 p. C. MEANS

COMMISSION-EUROPÉENNE. *Lignes directrices pour l'évaluation des programmes LEADER+.* Bruxelles: COMMISSION-EUROPÉENNE-Direction générale de l'agriculture, 2002. 68 p.

COMMUNAUTÉS-EUROPÉENNES. *L'avenir du monde rural.* Luxembourg: Office des

publications officielles des communautés européennes, 1988. 71 p.

CONAN, Michel. *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*. La Tour d'Aigues: Ed. de L'Aube, 1998. 195 p.

CONSEIL-GÉNÉRAL-DE-L'HÉRAULT. *Colloque Gaston Defferre : Evaluation et Décentralisation*. Montpellier: Conseil général de l'Hérault, 1992. 272 p. p.

CONSEIL-RÉGIONAL-RHÔNE-ALPES. *Document de projet : projet Rhône-Alpes initiative communautaire LEADER*. Lyon: Conseil régional Rhône-Alpes, 1991. 16 p.

CORCUFF, Philippe. Un OVNI dans le paysage française. Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France. *Politix*, 1993, n° 24, p. 190-209

CORCUFF, Philippe. *Les nouvelles sociologies*. Paris: Nathan, 1995. 126 p.

COUSQUER, Yves. *L'avaluation au service de l'avenir*. Paris: Conseil national de l'évaluation, 1999. 198 p.

COUSQUER, Yves, CHANUT, Véronique. *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale. Rapport d'activité Conseil National Évaluation 2000-2002*. Paris: La documentation française, 2003. 340 p.

COUZINET, Viviane, *et al.* Sur le document : notion, travaux et propositions. In V. COUZINET , J.-M. RAUZIER. *Jean Meyriat, théoricien et praticien de l'information-communication*. Paris: ADBS Editions, 2001. p. 467 - 506

CROZIER, Michel. Préface - La décision en miette. In G. BAROUCH. *La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris: L'Harmattan, 1989. p. 7-8

CROZIER, Michel. Entretien avec Michel Crozier. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 40-46

CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue Française de Sociologie*, 1975, Vol. 16, n° 1, p. 3-32

CSE. *L'évaluation en développement 1992*. Paris: La Documentation française, 1993. ? p.

CSE. *L'évaluation en développement 1993. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Documentation française, 1994. 291 p.

CSE. *L'évaluation en développement 1994. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques*

- d'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Documentation française, 1995. 316 p.
- CSE. *L'évaluation en développement 1995. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Documentation française, 1996. 247 p.
- CSE. *L'évaluation en développement 1996. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Documentation française, 1997. 315 p.
- D'AQUINO, Patrick, SECK, Sidi Mohamed. Et si les approches participatives étaient inadaptées à la gestion décentralisée de territoire ? *Géocarrefour*, 2001, Vol. 76, n° 3, p. 233-238
- DAHL, Robert. *Qui gouverne ?* Paris: Armand Colin, 1971. 369 p.
- DANEL, Antoine. Du "programme" à la "mission". Evaluation : le cas des collectivités locales américaines. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 82 - 85
- DATAR. *Programme national LEADER+*. Paris: DATAR, 2000. 100 p.
- DATAR. *Guide méthodologique pour la mise en oeuvre des Pays*. Paris: DATAR, 2004. 60 p.
- DE TERSSAC, Gilbert. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris: La découverte, 2003. 448 p.
- DEBARBIEUX, Bernard. Territoire. In J. Lévy. *Lussault*. Paris: Belin, 2003. p. 910-912
- DEBARBIEUX, Bernard. Le territoire en géographie et en géographie grenobloise. In *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'Homme-Alpes, 2003. p. 35 - 51
- DEBARBIEUX, Bernard. Présentation générale. De l'objet spatiale à l'objet géographique. In B. DEBARBIEUX , M.-C. FOURNY. *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Grenoble: CNRS-Maison des sciences de l'homme-Alpes, 2004. p. 11-33
- DEBARBIEUX, Bernard. Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 340-354
- DEBARBIEUX, Bernard, FOURNY, Marie-Christine. *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'homme-Alpes, 2004. 248 p.
- DEBARBIEUX, Bernard, LARDON, Sylvie. *Les figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2003. 269 p.

- DEBARBIEUX, Bernard, LARDON, Sylvie. Avant-propos. Les figures du projet territorial. In B. DEBARBIEUX , S. LARDON. *Les figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2003. p. 5-11
- DEBARBIEUX, Bernard, POISAT, Jacques. La rhétorique des artefacts territoriaux. In. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 35 - 52
- DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? In B. DEBARBIEUX , M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 7-27
- DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. 267 p.
- DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Repenser l'espace. In. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 257-265
- DEFFONTAINES, Jean-Pierre, *et al.* Le développement territorial : une diversité d'interprétations. In S. LARDON, *et al.* *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris: HERMES Sciences Publications, 2001. p. 39-56
- DEFFONTAINES, Jean-Pierre, *et al.* Pour un usage raisonné des représentations spatiales : bilan et perspectives. In P. MOQUAY, *et al.* *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris: HERMES Sciences Publications, 2001. p. 437-411
- DELAFOSSÉ, Pascal, LORENS, Pierre-Jean. Les nouveaux défis de l'évaluation. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 99 - 105
- DELANNOY, Max-André, *et al.* Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs. *Politiques et management public*, 2004, Vol. 22, n° 2, p. 75-93
- DELAVAL, Christine, *et al.* La nécessité de dépasser la conception actuelle au profit d'une approche plus transversale des politiques et de l'évaluation. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 317-332
- DELEAU, Michel, *et al.* *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisations*. Paris: La documentation française, 1986. 181 p.
- DELEBARRE, Michel. L'évaluation au coeur des enjeux de l'administration publique française. *Pouvoirs locaux*, 1998, Vol. 3, n° 38, p. 105-107

DELEVOYE, Jean-Paul, SAVY, Robert. L'avenir de l'évaluation (Entretien avec). *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 117 - 124

DELORS, Jacques. Préface. L'évaluation des politiques publiques. In J.-P. NIOCHE , R. POINSARD. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. IX-XI

DESAGE, Fabien, GODARD, Jérôme. Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 4, p. 633-661

DEWEY, John. *Le public et ses problèmes*. Tour: Publication de l'Université de Pau, Farrago, Editions Léo Scheer, 2003. 207 p.

DI MÉO, Guy. Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 37-48

DI MÉO, Guy. *Géographie sociale et territoires. Pour mieux cerner les enjeux territoriaux contemporains : de la ville et du pays rural au monde, des Etats-nations aux identités éthiques et régionales*. Paris: Nathan, 2001. 317 p.

DI MÉO, Guy. Composantes spatiales, formes et processus géographiques des identités. *Annales de géographie*, 2004, n° 638-639, p. 339-362

DOLEZ, Bernard. La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique. In G. MARCOU, et al. *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 183-191

DONZELOT, Jacques, ESTÈBE, Philippe. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Editions Esprits, 1994. 238 p.

DORMOIS, Rémi. Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée. In R. LE SAOUT , F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 145-158

DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 837-867

DOUILLET, Anne-Cécile. *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*. Cachan: Ecole Normale Supérieure de

Cachan. 392 p.: Thèse de doctorat de science politique: Ecole Normale Supérieure de Cachan: 2001

DOUILLET, Anne-Cécile. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2003, Vol. 53, n° 4, p. 583-606

DOUILLET, Anne-Cécile. Le « territoire » en science politique au regard des autres sciences sociales. In M. BERNARDY (DE) , B. DEBARBIEUX. *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'Homme-Alpes, 2003. p. 207 - 225

DOUILLET, Anne-Cécile. Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? In A. FAURE , A.-C. DOUILLET. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. p. 271-279

DOURLENS, C. Gérer et produire l'autonomie sociale : la politique des Pays. In. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 253-261

DREYFUS, Jean-Claude, MAGLIONE, Jean. La notion d'autonomie sociale : un faux concept ? In. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 197-215

DUBOIS, Jérôme. L'espace normé ne fait l'espace du projet. L'opération d'intérêt national Euroméditerranée à Marseille. In A. BOURDIN, et al. *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie, 2006. p. 55-91

DUFOUR, Cyril. Suivi et évaluation des Chartes de Parc Naturels régionaux. In M. BASLÉ, et al. *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 87-93

DUPUIS, Jérôme. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Voiron: La lettre du cadre territorial. Dossier d'experts, 1998. 375 p.

DUPUIS, Jérôme. Les raisons du faible impact des évaluations. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 52-59

DUPUY, Jean-Pierre. Les paradoxes de l'ordre conventionnel. In M. Amiot, et al. *Système et paradoxe. Autour de la pensée d'Yves Barel*. Paris: Editions du Seuil, 1993. p. 107-123

DUPUY, Jean-Pierre. *Pour un catastrophisme éclairé*. Paris: Seuil, 2002. 216 p.

DURAN, Patrice. Le savant et le politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des

- politiques publiques. *L'année sociologique*, 1990, n° 40, p. 227-259
- DURAN, Patrice. Les ambiguïtés politiques de l'évaluation. *Pouvoirs*, 1993, n° 67, p. 137-149
- DURAN, Patrice. L'administration française en recherche de territoire. *Pouvoirs locaux*, 1994, n° 22, p. 80-87
- DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J, 1999. 212 p.
- DURAN, Patrice. L'évaluation, au risque de son institutionnalisation. *Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. I-V
- DURAN, Patrice. Genèse de l'analyse des politiques publiques. In L. BOUSSAGNET, *et al.* *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses nationales de la Fondation des sciences politiques, 2004. p. 232-241
- DURAN, Patrice, MONNIER, Eric. Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques. *Revue Française de Science Politique*, 1992, Vol. 42, n° 2, p. 235-262
- DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 49, n° 4, p. 580 - 623
- DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998. 464 p.
- ELISSALDE, Bernard. Une géographie des territoires. *L'information géographique*, 2002, n° 3, p. 193-205
- ENTRIKIN, Nicholas. Les cosmopolitiques et les lieux démocratiques,. In J. LOLIVE , O. SOUBEYRAN. *L'émergence des cosmopolitiques*. Paris: La Découverte, 2007. p.??
- EPSTEIN, Renaud. Après la décentralisation, la différenciation territoriale. *Pouvoirs locaux*, 2004, Vol. 63, n° 4, p. 35-42
- EPSTEIN, Renaud. Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine. *Politiques et management public*, 2005, Vol. 23, n° 3, p. 127-143
- ESTÈBE, Philippe, GERMAIN, Annick. Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social. *Lien social et Politiques*, 2004, n° 52, p. 5-10
- ETD. *La diffusion des principes de Leader+ dans les pays*. Paris: DATAR, CNASEA, Commission européenne, LEADER+, 2005. 34 p.

FARRELL, Gilda. La valeur ajoutée de LEADER. *LEADER Magazine*, 2000, n° 23, p. 8, <http://ec.europa.eu/comm/archives/leader2/rural-fr/biblio/valeur/art01.htm>

FAURE, Alain. *Le village et la politique. Essais sur les maires ruraux en action*. Paris: L'Harmattan, 1992. 224 p.

FAURE, Alain. Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale. *Revue française de science politique*, 1994, Vol. 44, n° 3, p. 462 - 479

FAURE, Alain. Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique. In. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 69 - 83

FAURE, Alain. *Territoires et subsidiarité. L'action locale à la lumière d'un principe controversé*. Paris: L'Harmattan, 1997. 307 p.

FAURE, Alain. Les controverses émergentes sur un principe pourtant ancien... In A. FAURE. *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 9-18

FAURE, Alain. Les anciens, les modernes et la territorialisation de l'action publique. In R. BALME, *et al. Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble: CERAT, 1998. p. 19 - 22

FAURE, Alain. Dynamiques intercommunales, leardership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? *Sciences de la société*, 2001, n° 53, p. 11-24

FAURE, Alain. Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles donnes du jeu politique. In A. SMITH , C. SORBETS. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003. p. 229-245

FAURE, Alain. Territoires / territorialisation. In L. BOUSSAGNET, *et al. Dictionnaires des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. p. 430-437

FAURE, Alain. La "construction du sens" plus que jamais en débats. In A. FAURE , C. DOUILLET. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. p. 9-24

FAURE, Alain. Décentralisation et Europe. Les sentiers de dépendance du développement

local. *Forum des territoires*, 2006, p. 165-173, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00113292/en/>

FAURE, Alain. Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ? *TELESCOPE-Revue d'analyse comparée en administration publique*, sous presse,

FAURE, Alain, DOUILLET, Anne-Cécile. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. 300 p.

FAURE, Alain, DOUILLET, Cécile. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. 300 p.

FAURE, Alain, *et al.* L'itinéraire d'un centre de recherche en science politique : le CERAT, de l'aménagement du territoire aux politiques publiques et aux territoires. In M. BERNARDY (De) , B. DEBARBIEUX. *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'Homme-Alpes, 2003. p. 85 - 101

FAURE, Alain, MULLER, Pierre. Les changements d'échelle en science politique : objet classique, questions nouvelles. *Congrès des 4 Pays*, 2005

FAURE, Alain, MULLER, Pierre. Introduction générale : objet classique, équations nouvelles. A. FAURE, *et al.* *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, 2007

FAURE, Alain, SMITH, Andrew. L'évaluation, objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales. *Sciences de la société*, 1994, n° 32, p. 101-111

FAURE, Alain, SMITH, Andy. Espace rural, politiques publiques et cultures politiques. *Ruralia*, 1998, n° 2, p. <http://ruralia.revues.org/document32.html>

FAVRE, Pierre. *Comprendre le monde pour le changer*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2005. 391 p.

FAVRE, Pierre. Un dictionnaire des politiques publiques : problématiques et enjeux de l'analyse de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 189-193

FERRIER, Jean-Paul. Territoire, géographie, autonomie : de l'autonomie d'une science des lieux à une science des lieux autonomes. In Centre-d'étude-des-pratiques-sociales , Centre-de-

recherche-sur-l'épistémologie-et-l'autonomie. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 208-215

FILÂTRE, Daniel. Préface : De la complexité des politiques locales. In P. ROGGERO. *De la complexité des politiques locales*. Paris: L'Harmattan, 2005. p. 7-15

FILÂTRE, Daniel, TERSAC (DE), Gilbert. *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*. Toulouse: Octarès éditions, 2005. 306 p.

FONTAINE, Céline, MONNIER, Eric. Pratiques françaises et européennes. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 60-65

FONTAINE, Joseph. L'élu patron. In J. FONTAINE , C. LE BART. *Le métier d'élu local*. Paris: L'Harmattan, 1994.

FONTAINE, Joseph. Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales. *Politix*, 1996, n° 36, p. 51-71

FONTAINE, Joseph. Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées. In B. FRANCOIS , É. NEVEU. *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes, rhétoriques, des débats publics contemporains*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1999. p. 285-305

FONTAINE, Joseph, HASSENTEUFEL, Patrick. Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique. In J. FONTAINE , P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 9-29

FORET, Catherine, ANSELME, Michel. L'évaluation comme processus de légitimation de l'action publique. La politique D.S.Q à la réunion. In CRESAL. *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débats. Actes du colloques du CRESAL-CNRS, Saint Etienne*. Paris: L'Harmattan, 1993. p. 229 - 244

FOUCAULT, Michel. *Dits et écrits*. Paris: Gallimard, 1982. 1700 p.

FOUCHER, Michel. Aménagement des territoires entre géopolitique et géoéconomie ou la France dans l'archipel européen à l'heure de la globalisation. In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 23-32

FOUILLEUX, Eve. Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et

changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC. In J. FONTAINE , P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2002. p. 255 - 279

FOURNY, Marie-Christine. Les dessous des aires urbaines. Incertitudes identitaires et bricolage territorial. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale : Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 33-50

FOURNY, Marie-Christine, MICOUD, André. Représentations et nouvelles territorialités : à la recherche du territoire perdu. In. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 31-52

FOURNY, Marie-Christine, *et al.* Logiques d'acteurs et dynamiques d'action dans l'émergence d'un objet spatial "réseau de villes" : une co-production géographique en trois tableaux. In B. DEBARBIEUX , M.-C. FOURNY. *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'homme-Alpes, 2004. p. 141-160

FRÉMONT, Armand. *La région, espace vécu*. 2è ed. Paris: Flammarion, 1999. 288 p.

GAL-LEADER+-Chambaran. *Guide pratique LEADER+ Chambaran*. Saint Juste de Claix: Communic'action, 2002. 21 p.

GAUCHET, Marcel. *La condition politique*. Paris: Gallimard, 2005. 557 p.

GAUCHOTTE, Pierre. *Le pragmatisme*. Paris: PUF, 1992. 127 p.

GAULMIN (De), Isabelle. L'évaluation des politiques locales : un retard à combler. *Les Échos*, 1992, n° 23 septembre 1992, p. 16

GAXIE, Daniel. Les chemins tortueux de l'intercommunalité. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 11-21

GAY, Claudine, PICARD, Fabienne. Individus, organisation, réseaux : triptyque central d'une politique de création de connaissances technologiques ? *Colloque de l'ASRDLF "Convergence et disparité régionales au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits", 1, 2 et 3 septembre 2004.*, 2004

GÉNÉREUX, Jacques. Une société peut-elle être à la fois démocratique et rationnelle ? *Sciences Humaines*, 2004, n° 231, p. 79 - 81

- GENESTIER, Philippe. L'expression "lien social" : un syntagme omniprésent, révélateur d'une évolution paradigmatique. *Espaces et sociétés*, 2006, n° 126, p. 19-34
- GENIEYS, William. Le leadership vu du territoire. Pour une sociologie de l'action politique des élus locaux. In A. SMITH , C. SORBETS. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003. p. 205-227
- GERBAUX, Françoise. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 1999. 189 p.
- GERBAUX, Françoise. Introduction. In. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 5 - 12
- GERBAUX, Françoise, PAILLET, Anne. Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 109 - 137
- GERBAUX, Françoise, PAILLET, Anne. Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? L'exemple du parc naturel régional du Vercors. *Revue de géographie alpine*, 2000, n° 1, p. 35-43
- GERMAIN, Pascal. Le cadrage préalable de l'étude d'impact : préconisations pour la mise en place d'une démarche en France. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 207-230
- GIBLIN-DEL VALLET, Béatrice. La géographie et l'analyse du "local" : le retour vers le politique. In A. MABILEAU. *A la recherche du "local"*. Paris: L'Harmattan, 1993. p.??
- GIDDENS, Anthony. *La constitution de la société*. 1ère ed. française. Paris: Presses Universitaires de France, 1987. 474 p.
- GIRAUT, Frédéric. L'exception territoriale française sous influence européenne ? *L'information géographique*, 2002, n° 2, p. 133-161
- GIRAUT, Frédéric, VANIER, Martin. Plaidoyer pour la complexité territoriale. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 143 - 172
- GOODY, Jack. Oralité et modernité dans les organisations bureaucratiques. *Communication et langages*, 2003, n° 136, p. 4 - 12
- GRATALOUP, Christian. Une géographie vient au Monde. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 68-77

- GRAVARI-BARBAS, Maria. Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? In J. Beauchard. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 51-67
- GREFFE, Xavier. Le local est-il efficace ? In G. LOINGER , J.-C. NÉMERY. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 69-72
- GRÉMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil, 1976. 477 p.
- GREZIL, Ghislaine. La question du territoire le plus pertinent pour réaliser une évaluation des politiques publiques territorialisées : quels freins limitent l'initiative locale en matière d'évaluation ? In M. BASLÉ, et al. *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 311-315
- GRÉZIL, Ghislaine. L'évaluation des politiques de l'eau : une ambition pour un enjeu majeur. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 3, p. 63-68
- GUÉRANGER, David. Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR. *Politiques et management public*, 2000, Vol. 18, n° 3, p. 121-134
- GUÉRIN-PACE, France. Sentiment d'appartenance et territoires identitaires. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 298-308
- GUÉRIN-PACE, France, GUERMOND, Yves. Identité et rapport au territoire. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 289-290
- GUERMOND, Yves. L'identité territoriale : l'ambiguïté d'un concept géographique. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 291-297
- GUICHARD, Olivier. *Vivre ensemble*. Paris: La documentation française, 1976. 431 p.
- GUIGOU, Jean-Louis. Introduction atelier "Les territoires et les acteurs". In C. g. d. l'Hérault. *Evaluation et décentralisation. Colloque Gaston Defferre, 22 novembre 1991, Montpellier*. Montpellier: Conseil général de l'Hérault, 1992. p. 108-111
- GUIGOU, Jean-Louis. La recomposition institutionnelle des territoires en France. L'enjeu pour 2015. In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 3-8

- GUIGOU, Jean-Louis. Produire des territoires cohérents. *Projet*, 1998, n° 254, p. 95-102
- GUILLOREL, Hervé. Représentation politique du territoire et de l'urbain : de la théorie à la pratique. *Espace, populations, sociétés*, 2003, Vol. 3, p. 415-425
- GUIMBRETIERE, Armelle, POURCHER, Gilles. Intercommunalité et fiscalité. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 1997. p. 55-61
- GUINEBERTEAU, Thierry. Supra communalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ? In R. LE SAOUT , F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 181-201
- GUMUCHIAN, Hervé. *Représentations et aménagement du territoire*. Paris: Anthropos, 1991. 143 p.
- GUMUCHIAN, Hervé. Entre forme et sens : le territoire comme objet géographique. In P. PREVOST (dir.). *Agronomes et territoires*. Paris: L'Harmattan, 2005. p. 161-169
- GUMUCHIAN, Hervé, *et al.* *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. 171 p.
- GUMUCHIAN, Hervé, MAROIS, Claude. *L'initiation de la recherche en géographie*. Paris: Economica, 2000. 425 p.
- GUY, Daniel, BEDIN, Véronique. Du rapport d'étude à la décision. La problématique du texte "formateur". *Question de communication*, 2002, n° 2, p. 37-46
- HABERMAS, Jürgen. *Raison et légitimité*. Paris: Payot, 1978. 212 p.
- HÄGERSTRAND, Torsten. *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. Chicago: Chicago University Press, 1968. 334 p.
- HALLIDAY, Joyce, *et al.* Evaluating Partnership. The role of Formal Assessment Tools. *Evaluation*, 2004, Vol. 10, n° 3, p. 285 - 303
- HASSENTEUFEL, Patrick, SMITH, Andy. Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française". *Revue française de science politique*, 2002, Vol. 52, n° 1, p. 53-73
- HASSENTEUFEL, Patrick, SMITH, Andy. Vers un décloisonnement de l'analyse des politiques publiques ? La diversité des débats nationaux. *Revue Française de science politique*, 2002, Vol. 1, n° 52, p. 3-3

HAYWARD, Jack. Rapport de synthèse. Gouvernabilité et gouvernance. In. *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble: CERAT, 1998. p. 69 - 74

HEDDEBAULT, Odile, *et al.* La définition des "périmètres d'application des politiques publiques" et les problèmes liés à leur juxtaposition et/ou emboîtement dans l'évaluation territorialisée des politiques. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 55-89

HELLUIN, Jean-Jacques. Entre quartiers et nations : quelle intégration des politiques territoriales de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en Europe ? *Espaces et sociétés*, 2001, n° 104, p. 43-62

HESPEL, Véronique. L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques. *Revue Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 51-65

HESPEL, Véronique, BOULER (Le), Stéphane. Les territoires de l'évaluation. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 92 - 98

HIRSCHMAN, Albert-O. *Les passions et les intérêts : Justifications politiques du capitalisme avant son apogée*. Paris: Presses Universitaires de France, 2005. 135 p.

HORAIST, Jacques. *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales. Rapport de l'atelier sur les dispositifs d'évaluation des politiques publiques locales*. Paris: Commissariat Général au Plan, 1992. 200 p.

HORAIST, Jacques, *et al.* *L'évaluation dans les politiques économiques locales*. Lyon: IRES, 1991. 254 p.

HOUSSEL, Jean-Pierre. *Les Monts du Lyonnais*. Chatillon sur Chalaronne: Editions la Taillanderie, 2005. 240 p.

HUBERT, Bernard. L'action collective : pas seulement un exercice...mais un enjeu de recherche ! *Nature, Sciences, Sociétés*, 2000, Vol. 8, n° 1, p. 44 - 45

INNERARITY, Daniel. *La démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*. Paris: Climats, 2006. 255 p.

INSTITUT-DE-LA-DÉCENTRALISATION. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, 2006. 90 p.

JACOB, Steve. Évaluation. In L. BOUSSAGUET, *et al.* *Dictionnaire des politiques*

- publiques*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de sciences politiques, 2004. p. 201-208
- JACOB, Steve, GENARD, Jean-Louis. *Expertise et action publique*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004. 164 p.
- JACOB, Steve, VARONE, Frédéric. Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003). *Revue Politiques et management public*, 2004, Vol. 22, n° 2, p. 135-152
- JACOT, Henri, FOUQUET, Annie. *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*. Paris: L'Harmattan-SFE, 2007. 244 p.
- JACQUET, Nicolas. Entretien avec Nicolas Jacquet. *PILOTE*, 2004, n° 1, p. 6-7
- JAMBES, Jean-Pierre, TIZON, Philippe. Projets et territoire : vers de nouveaux modes de gouvernement local ? In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 147-158
- JAUNEAU, Jean-Claude, ROQUE, Olivier. L'évaluation des Contrats Territoriaux d'Exploitation : quelle prise en compte du territoire ? In M. BASLÉ, et al. *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 199-218
- JÉGOUZO, Yves. Intercommunalité, décentralisation et aménagement du territoire. In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 101-111
- JÉRÔME, Béatrice. Fiscalité locale : les raisons de la hausse en 2006. *Le Monde*, 11 février 2006, p. 9
- JOBERT, Arthur. L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*, 1998, Vol. 11, n° 42, p. 67-92
- JOBERT, Bruno. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 13-24
- JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. Paris: PUF, 1987. 242 p.
- JÖNSSON, Alexandra. Incrémentalisme. In L. BOUSSAGUET, et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses nationales de la Fondation de sciences politiques, 2004. p. 259-266

- JOSEPH, Isaac. Décrire l'espace des interactions. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, l'esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 49-55
- JOUEN, Marie. Comment l'Europe influence-t-elle les relations État-collectivités ? *Pouvoirs locaux*, 2002, Vol. 55, n° 4, p. 69-74
- JOUVE, Bernard, LEFÈVRE, Christian. *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris: Elsevier, 2002. 206 p.
- JOUVE, Bernard, *et al.* L'expérimentation : portée et limites de l'atout maître de la région. In B. JOUVE, *et al.* *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 15-33
- JOUVE, Bernard, *et al.* *La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*. Paris: Editions la Découverte, 2001. 379 p.
- JOYE, Dominique. Actualité du concept de société dans le contexte urbain. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 201-216
- JULIEN, François. *Traité de l'efficacité*. Paris: Grasset et Fasquelle, 1996. 240 p.
- JULLIARD, Jacques. La gauche et le pouvoir : aux origines historiques d'une vision. *Intervention*, 1986, n° 18, p. 3-8
- KERMEL-TORRES, Doryane, SCHAR, Philippe. Les politiques publiques d'industrialisation : espaces, territoires et acteurs. In J.-F. BARÉ. *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*. Paris: L'Harmattan, 2001. p. 251-280
- KERROUCHE, Eric. "Qui nous gouverne ?". La perception des représentants de l'Etat du système politico-administratif local. *Sciences de la société*, 2001, n° 53, p. 201-217
- KESSLER, Marie-Christine, *et al.* *Evaluation des politiques publiques*. Paris: L'Harmattan, 1998. 350 p.
- LABRANCHE, Stéphane, WARIN, Philippe. *La « concertation dans l'environnement » ou le besoin de recourir à la recherche en sciences sociales, Rapport de recherche « Concertation, décision, environnement*. Paris: Ministère de l'environnement et du développement durable, 2004. 102 p.
- LAHIRE, Bernard. *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*. Paris: Nathan/VUEF, 2001. 271 p.
- LAJARGE, Romain. Environnement et processus de territorialisation. Le cas du PNR de la

- Chartreuse (France). *Revue de géographie alpine*, 1997, Vol. 85, n° 2, p. 131-156
- LAJARGE, Romain. Quatre modalités pour faire du territoire. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 79 - 100
- LAJARGE, Romain. Les territoires au riche des projets. Les montagnes entre Parcs et pays. *Revue de Géographie Alpine*, 2000, n° 1, p. 45-59
- LAJARGE, Romain. Territoires au pluriel : projets et acteurs en recomposition. *L'information géographique*, 2002, n° 2, p. 113-133
- LAJUDIE, Benoit. Evaluation et prospective : ingrédients majeurs des stratégies territoriales. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2.* Paris: L'Harmattan, 2002. p. 302-295
- LAJUDIE, Benoit. Nécessité de l'évaluation. *Pouvoir locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 34-35
- LAMARQUE, Danièle. *L'évaluation des politiques publiques locales.* Paris: LGDJ, 2004. 215 p. p.
- LAMIZET, Bernard. Incertitudes du territoire : approche conceptuelle. *Quaderni*, 1998, n° 34, p. 57-68
- LANTHEAUME, Françoise, NORMAND, Remuald. Les normes de l'évaluation à l'épreuve de la décentralisation : une étude de cas dans une région française. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2.* Paris: L'Harmattan, 2002. p. 119-127
- LARDON, Sylvie. Diagnostic de territoires et représentations spatiales : le chorèmes, graphes et jeux. In B. DEBARBIEUX , S. LARDON. *Les figures du projet territorial.* La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2003. p. 109-129
- LARDON, Sylvie, *et al.* *Représentations spatiales et développement territorial.* Paris: HERMES Sciences Publications, 2001. 437 p.
- LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. L'action publique saisie par les instruments. In P. LASCOUMES , P. LE GALÈS. *Gouverner par les instruments.* Paris: Presses de la Fondations nationale des sciences politiques, 2004. p. 11-44
- LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat. In P. LASCOUMES , P. LE GALÈS. *Gouverner par les instruments.* Paris: Presses

de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. p. 357-370

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Presses de la Fondation Nationale de sciences politiques, 2004. 370 p.

LASCOUMES, Pierre, SETBON, Michel. *L'évaluation pluraliste des politiques publiques. Enjeux, pratiques, produits*. Paris: Commissariat Général au Plan, 1996. 182 p.

LASCOUMES, Pierre. L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix. *Revue française d'administration publique*, 2002, n° 103, p. 369-377

LASCOUMES, Pierre, BOURHIS, Jean-Pierre (Le). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 1998, n° 42, p. 37-66

LASSWELL, Harold, LERNER, Daniel. *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951. 344 p.

LAULAN, Anne-Marie. Introduction au débat. Autour de la notion d'usage. *Sciences de la société*, 1995, n° 35, p. 141 - 147

LAVIGNOTTE-GUÉRIN, Elodie. *Expertise et politiques européennes de développement local*. Paris: L'Harmattan, 1999. 344 p.

LE BOUCHER, Eric. Pourquoi enterrer si vite de rapport Camdessus ? *Le Monde*, 25 octobre 2004, p. 25

LE GALÈS, Patrick. *Les réseaux de politique publique : débat autour des "policy networks"*. Paris: L'Harmattan, 1995. 272 p.

LE GALÈS, Patrick. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique. In. *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble: CERAT, 1998. p. 101 - 114

LE LIDEC, Patrick. L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République. Rapports de force et compromis. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 65-84

LE MOIGNE, Jean-Louis. Sur la "nouvelle dialectique" selon Yves Barel. "D'où vient alors cette obstination à parler de système ?" In M. AMIOT, et al. *Système et paradoxe. Autour de la pensée d'Yves Barel*. Paris: Editions du Sueil, 1993. p. 81-106

LE MOIGNE, Jean-Louis. L'information forme l'organisation qui la forme. *Sciences de la société*, 1994, n° 33, p. 15 - 24

LE SAOUT, Rémi. L'intercommunalité comme enjeu politique. L'examen de la loi ATR au Parlement. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 85-106

LE SAOUT, Rémi. Avant propos. L'intercommunalité : un objet à explorer. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 9-10

LE SAOUT, Rémi, SUAUD, Charles. Conclusion. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 231-233

LECA, Jean. Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation et le statut de l'évaluation. *Revue française d'administration publique*, 1993, n° 66, p. 185-196

LECA, Jean. Le conseil scientifique de l'évaluation. In A. DELCAMP, *et al.* *Contrôle parlementaire et évaluation*. Paris: La documentation française, 1995. p. 101-105

LEFEBVRE, François. Territoires d'aménagement, territoires de développement. In J.-C. NÉMERY. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 185-190

LÉON, Daniel, BOUNIOL, Julien. L'évaluation locale partenariale des politiques publiques : le choix du débat démocratique. In M. BASLE , C. GUIGNARD-HAMON. *Evaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2000. p. 149-151

LEPARMENTIER, Arnaud. Bruxelles veut réduire la politique de solidarité régionale. *Le Monde*, 2 octobre 2003, p. 6-6

LEROY, Marc. Le contrat de plan État-Région. In B. JOUVE, *et al.* *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 205-226

LEURQUIN, Bernard. Le Pays : espace pertinent pour l'aménagement et le développement du territoire. In J.-C. Némery. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 191-210

LÉVY, Frank. L'évaluation des politiques publiques aux Etats-Unis. In J.-P. NIOCHE , R.

- POINSARD. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. 27-33
- LÉVY, Jacques. Identités spatiales, identités politiques. In G. B. BENKO. *Les nouveaux aspects de la théorie sociale. De la géographie à la sociologie*. Caen: Paradigme, 1988. p. 221-246
- LÉVY, Jacques. *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994. 442 p.
- LÉVY, Jacques. Une géographie vient au Monde. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 43-57
- LÉVY, Jacques. *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999. 399 p.
- LÉVY, Jacques. Postface : les limites de ses limites. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 173 - 177
- LÉVY, Jacques. Territoire. In J. Lévy , M. Lussault. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 907-910
- LÉVY, Jacques. Local. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 572 - 574
- LÉVY, Jacques. Un nouveau contrat politique entre la société et son espace. In INSTITUT-DE-LA-DÉCENTRALISATION. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, 2006. p. 11-36
- LÉVY, Jacques, LUSSAULT, Michel. Espace. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 325 -333
- LÉVY, Martine. *Note DATAR du 21 octobre 1996*. Paris: DATAR, 1996. 5 p.
- LEYVAL-GRANGER, Anne. La communication locale : entre service public et promotion politique. *Communication et langages*, 1999, n° 120, p. 41 - 54
- LINDBLOM, Charles. *Politics and Markets. The World's Political-economic Systems*. New York: Basic Books, 1977. 403 p.
- LOPEZ, Jean-Rodolphe, GODÉ-SANCHEZ, Cécile. Produire de la confiance verticale par la réputation : le secteur public profite-t-il des outils du secteur marchand ? *Revue Politiques et management public*, 2003, Vol. 21, n° 3, p. 83-99
- LORRAIN, Dominique. Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche. *Pôle*

Sud, 2000, n° 13, p. 27-40

LORRAIN, Dominique. Les pilotes invisibles de l'action publique. In P. LASCOUSMES , P. LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. p. 163-197

LUSSAULT, Michel. L'usage, la communication et le géographe. *Sciences de la société*, 1995, n° 35, p. 149 - 162

LUSSAULT, Michel. L'objet environnemental dans l'action territoriale. *Montagnes Méditerranéennes*, 1995, n° 1, p. 75-81

LUSSAULT, Michel. L'espace pris aux mots. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 99-110

LUSSAULT, Michel. Actions ! In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 11-36

LUSSAULT, Michel. Territorial. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 917-919

LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. 363 p.

MABILEAU, Albert. *Le système local en France*. Paris: Montchrestien, 1992. 160 p.

MABILEAU, Albert. Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré. In R. BALME, et al. *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses Nationales de Sciences Politiques, 1999. p. 465-477

MAJONE, Giandomenico. Décisions publiques et délibération. *Revue Française de Science Politique*, 1994, Vol. 44, n° 4, p. 579-598

MALHOMME, Marie-Claude. L'évaluation dans les collectivités : état des lieux qualitatif. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 3, p. 36-41

MANDRAUD, Isabelle. Logement : Mme Royal veut renforcer le rôle de l'Etat. *Le Monde*, 6 Janvier 2007,

MAO, Pascal, et al. Objets géographiques et formes de développement autour des gorges du Verdon. In B. DEBARBIEUX , M.-C. FOURNY. *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'homme-Alpes, 2004. p. 181-196

MARC, Edmond, PICARD, Dominique. L'approche systémique des organisations.

Communication et langages, 2000, n° 125, p. 56 - 72

MARCELPOIL, Emmanuelle. Territoires de développement *versus* territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin. *Revue de géographie alpine*, 2000, n° 1, p. 61-74

MARESCA, Bruno, PAUMIER, Valérie. *Les protocoles de l'évaluation dans les opérations de la politique de la ville*. Paris: CREDOC, 1994. 79 p.

MARTIN, Gérard. Quantitatif, qualitatif et évaluation des politiques publiques : pour une réconciliation positive. *La lettre du cadre territorial*, 2003, n° Déc. 2002 / Jan-Fév. 2003, p. 32-59

MARTIN, Samuel. Ni avec toi, ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise. *Revue de Géographie Alpine*, 2004, n° 4, p. 57-82

MARTIN, Samuel, NOVARINA, Gilles. Loin de l'Etat, la Commune. La gestion des conflits locaux, source de l'autonomie politique communale. In. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 139-149

MASSARDIER, Gilles. Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire. *Politix*, 1996, n° 36, p. 163-180

MASSARDIER, Gilles, VERDIER, Éric. L'évaluation pluraliste dans l'action publique. *Espaces Temps*, 2005, n° 89-90, p. 79-86

MAUPÉOU (De), Georges , *et al.* *Mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des parcs naturels régionaux*. Conseil-général-des-ponts-et-chaussées

Inspection-générale-de-l'environnement

Conseil-général-du-génie-rural-des-eaux-et-des-forêts, 2005. 46 p.

MÉHAIGNERIE, Pierre. Décentralisation expérimentation et évaluation. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 113 - 116

MELÉ, Patrice. Lutter contre les bruits de la ville : mobilisation du droit et production d'ordres locaux. In A. BOURDIN, *et al.* *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie, 2006. p. 207-242

MÉNY, Yves. Les politiques des autorités locales. In J.-C. THOENIG. *Traité de science politique. Volume 4*. Paris: PUF, 1985. p. 423-466

MÉNY, Yves, THOENIG, Jean-Claude. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989. 391 p.

- MERCIER, Michel. *Rapport d'information : bilan de la décentralisation*. Sénat, 2000. 620 p.
- MÉRIAUX, Olivier. Référentiel, représentation(s) sociales(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi. In A. FAURE, *et al. La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 49-68
- MESLÉ-SOMPS, Isabelle. Communauté urbaine de Bordeaux : l'expérience de l'évaluation de la gestion des déchets ménagers. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 53 - 55
- MÉVELLEC, Anne. *La construction des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*. Rennes: Université de Rennes 1, Université du Québec à Chicoutimi. 501 p.: Science politique: Université de Rennes 1, Université du Québec à Chicoutimi: 2005
- MEYRIAT, Jean. De l'écrit à l'information : la notion de document et la méthodologie de l'analyse du document. In V. COUZINET , J.-M. RAUZIER. *ean Meyriat, théoricien et praticien de l'information-communication*. Paris: ADBS Editions, 2001. p. 113 - 124
- MICHEL, Hervé. La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 1997. p. 179-216
- MICOUD, André. Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 53 - 63
- MIHAILESCU, Vintila. Temps et espace de la différence. In V. REY , T. SAINT-JULIEN. *Territoires d'Europe. La différence en partage*. Lyon: ENS Éditions, 2005. p. 23-29
- MILLON, Charles. Exposé introductif. In J. HORAIST, *et al. L'évaluation dans les politiques économiques locales*. Lyon: IRES, 1991. p. 27-28
- MIRAILH, Sandra. *Le partenariat Public-Privé dans les groupes d'action locale du programme LEADER+*. Strasbourg: IEP Strasbourg, 2003. 60 p.
- MITCHELL, Don. *Cultural Geography. A critical introduction*. Oxford, UK: Balckwell Publishing, 2000. 325 p.
- MOINE, Alexandre. Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'espace géographique*, 2006, n° 2, p. 115-132

- MONNIER, Eric. *Evaluation des politiques publiques. Méthodes et pratiques*. Paris: La documentation française, 1989. 64 p.
- MONNIER, Eric. *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica, 1992. 245 p.
- MONNIER, Eric. L'évaluation partenariale : contraintes et opportunités. In C. s. d. l'évaluation. *L'évaluation en développement 1996. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*. Paris: La documentation française, 1997. p. 217-227
- MONNIER, Eric. L'évaluation des politiques partenariales. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 303-305
- MONNIER, Eric. Préface. In S. JACOB , F. VARONE. *Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*. Gent: Academia Presse, 2003. p.??
- MONNIER, Eric, HÉNARD, Fabrice. L'évaluation des collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres. *Pouvoirs locaux*, 2001, n°??, p.?? , <http://www.eureval.com/publications/Article%20Pouvoirs%20Locaux%2014%20nov.pdf>
- MONNIER, Éric, SPENLEHAUER, Vincent. L'évaluation dans le triangle de la décision. In. *Evaluation et décision. Séminaire de méthode*. Paris: Plan urbain, CEOPS-ENTPE, 1990. p. 7-27
- MONTANÉ, Michel-Alexis. Les dimensions du leadership à l'épreuve du changement territorial. Le cas du mésogouvernement en France. *Sciences de la société*, 2001, n° 53, p. 143-160
- MONTLIBER (De), Christian. L'évaluation des universités ou les effets de commerage institutionnalisés. In. *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débats. Actes du colloques du CRESAL-CNRS, Saint Etienne*. Paris: L'Harmattan, 1993. p. 173 - 181
- MOQUAY, Patrick. L'intercommunalité comme objet politique local. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 161-178
- MOQUAY, Patrick. Peut-on évaluer la charte de la Dordogne? Ambiguïtés de l'évaluation d'une stratégie d'action en situation de concertation et de partenariat. In. *Concertation, décision et environnement. Regards croisé. Volume II*. Paris: La documentation française, 2003. p. 173-183

- MOQUAY, Patrick. L'État territorialisé, ou l'arroseur arrosé : les ambiguïtés de l'État face aux recompositions territoriales en France. In L. BHERER, *et al.* *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Saint-Nicolas: Les Presses de l'Université de Laval, 2005. p. 85-116
- MORIN, Edgar. *Introduction à la pensée complexe*. Paris: Seuil, 2005. 158 p.
- MORIO, Joël. Services publics et modernisation de l'Etat : la doctrine Villepin. *Le Monde*, 28 octobre 2005, p. 6-6
- MOUTERDE, François, SIMON, Benoit. Présentation du rapport d'évaluation de la politique des transports collectifs régionaux en Rhône-Alpes. In M. BASLÉ, *et al.* *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 129-135
- MULLER, Pierre. Autonomies paysannes. In CEPS-CREA. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 307-322
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1990. 127 p.
- MULLER, Pierre. Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 1992, Vol. 42, n° 2, p. 275-297
- MULLER, Pierre. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. FAURE, *et al.* *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 179-153
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2000. 127 p.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2000, Vol. 50, n° 2, p. 189-208
- MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 155-187
- MULLER, Pierre, *et al.* L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 5-6
- MULLER, Pierre, *et al.* Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 46, n° 1, p. 96-133
- MUSSELIN, Christine. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques :

deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 51-71

NAHRATH, Stéphane, VARONE, Frédéric. Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique. In A. FAURE, *et al.* *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 235-252

NÉGRIER, Emmanuel. Subsidiarité et échange politique régionalisé. In A. FAURE. *Territoires et subsidiarité. L'action publique à la lumière d'un principe controversé*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 254-272

NÉGRIER, Emmanuel. Echange politique territorialisé et intégration européenne. In R. BALME, *et al.* *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1999. p. 111-133

NÉGRIER, Emmanuel. Territoire, leadership et société. Georges Frêche et Montpellier. *Sciences de la société*, 2001, n° 53, p. 63-83

NÉGRIER, Emmanuel. *La question métropolitaine. Les politiques publiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble: Presses Universitaire de Grenoble, 2005. 270 p.

NÉMERY, Jean-Claude. L'aménagement du territoire : quelle effectivité pour une force dialectique ? In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 15-22

NÉMERY, Jean-Claude. Avant-Propos. In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. VI-VIII

NÉMERY, Jean-Claude. Pertinence des territoires projets : la révolution tranquille. In G. LOINGER, J.-C. NÉMERY. *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 39-43

NÉMERY, Jean-Claude. Réinventer le compromis entre la République et le territoire. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 69-90

NIOCHE, Jean-Pierre. De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 1982, Vol. 32, n° 1, p. 32-61

NIOCHE, Jean-Pierre. L'évaluation des politiques publiques en France : "Fast food", recettes du terroir ou cuisine internationale ? *Revue française d'administration publique*, 1993, n° 66,

p. 209-220

NIOCHE, Jean-Pierre, POINSARD, Robert. L'évaluation des politiques publiques en France. In J.-P. Nioche , R. Poinsard. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. 5-22

NIOCHE, Jean-Pierre, POINSARD, Robert. Avant propos. L'évaluation des politiques publiques. In J.-P. NIOCHE , R. POINSARD. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. V-VI

OFFNER, Jean-Marc. Acteurs et stratégies. Introduction aux débats. Logiques d'action. *Sciences de la société*, 1995, n° 35, p. 95 - 97

OFFNER, Jean-Marc. Pour une géographie des interdépendances. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 217-239

OFFNER, Jean-Marc. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 1, p. 26-47

OHNET, Jean-Marc. Editorial. *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 38-39

ORTIZ, Laure. Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel. In J.-C. Némery. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 183-200

OSER. *De nos villages, de la coordination de nos idées, de notre savoir faire est né OSER dans les Monts du Lyonnais*. Pomeys: OSER, 2004. 8 p.

OSER. *Vivre et OSER dans les Monts du Lyonnais*. Pomeys: OSER, 2005. 162 p.

PADIOLEAU, Jean-Gustave. *L'État au concret*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982. 222 p.

PADIOLEAU, Jean-Gustave. L'aménagement du territoire et le design institutionnel. In J.-C. Némery. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 239-248

PAGÈS, Dominique. De la fin des territoires à l'ambiguïté de leur réinvention. *Quaderni*, 1998, n° 34, p. 43-56

PAGÈS, Dominique, PÉLISSIER, Nicolas. Le dessous des cartes du territoire. *Quaderni*, 1998, n° 34, p. 39-41

- PAILLARD, Denis. Décision politique et évaluation : des relations à clarifier. S. F. d. l'évaluation. *6ème Journées Françaises de l'Évaluation*, 2004
- PAILLARD, Isabelle. Espaces, représentations, identités : quelles problématiques ? *Sciences de la société*, 1995, n° 35, p. 83 - 91
- PALIER, Bruno. Path Dependence. In L. BOUSSAGUET, *et al. Dictionnaires des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. p. 318-326
- PALIER, Bruno, SUREL, Yves. Les "Trois I" et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 1, p. 7-32
- PALOS, Maïté. *La mise en oeuvre du programme LEADER II en Castille-Léon (Espagne) : le processus de repositionnement des acteurs en présence. Mémoire de DEA Science Politique*. Grenoble: IEP Grenoble, 2002. 174 p.
- PANDOLFI, Mariella, ABÉLÈS, Marc. Politiques jeux d'espaces. *Anthropologie et sociétés*, 2002, Vol. 26, n° 1, p. 5-9
- PARTHENAY, Dominique, AZÉMA, Ariane. Quels outils d'aménagement dans une "République décentralisée". *Pouvoirs locaux*, 2002, Vol. 55, n° 4, p. 41-46
- PASQUIER, Romain. L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne. In J. FONTAINE , P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 171-188
- PÊCHE, MINISTÈRE-DE-L'AGRICULTURE ET DE LA. *L'approche LEADER intégrée à la programmation FEADER 2007/2013*. Paris: MINISTÈRE-DE-L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, 2006. 19 p.
- PECQUEUR, Bernard. Le tournant territorial de l'économie global. *Espaces et sociétés*, 2006, n° 124-125, p. 17-32
- PECQUEUR, Bernard, ZIMMERMANN, Jean-Benoît. Introduction. Les fondements d'une économie de proximités. In B. PECQUEUR , J.-B. ZIMMERMANN. *Economie de proximités*. Paris: Hermes-Lavoisier, 2004. p. 8-34
- PÉLISSIER, Nicolas. Le territoire, la plume et le réseau. Stratégies d'information en ligne et utopies citoyennes. *Question de communication*, 2003, n° 3, p. 231 - 243
- PERRET, Bernard. Réflexions sur les différents modèles d'évaluation. *Revue française*

d'administration publique, 1993, n° 66, p. 227-240

PERRET, Bernard. L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'État, éléments de diagnostic. SFE. *Premier congrès de la société française de l'évaluation*, 1999

PERRET, Bernard. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Découverte, 2001. 124 p.

PERRET, Bernard. L'évaluation des politiques publiques. *Informations sociales*, 2003, n° 110, p.??

PERRIN, Burt. How to - and how not to - evaluate innovation. *Evaluation*, 2002, Vol. 8, n° 1, p. 13-28

PEYREFITTE, Marilyne. Territoire, gouvernance et évaluation. In M. BASLE , C. GUIGNARD-HAMON. *Evaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2000. p. 137-148

PHILIPPE, Sandra. La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique. L'exemple de la politique de la santé mentale. *Revue Française de Science Politique*, 2004, Vol. 4, n° 2, p. 315 - 334

PINAULDT, Marc-Etienne. Réflexions sur l'aménagement du territoire. In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 9-14

PINSON, Gilles. Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques. In J. FONTAINE , P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 233-254

PINSON, Gilles. Le chantier de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action. *Lien social et politiques - RIAC*, 2003, n° 50, p. 39-55

PINSON, Gilles. Le projet urbain comme instrument d'action publique. In P. LASCOUSMES , P. LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques., 2004. p. 199-233

PIVETEAU, Vincent, LARDON, Sylvie. Les représentations spatiales à l'épreuve de l'évaluation. In M. BASLÉ, et al. *Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 247-260

PIVETEAU, Vincent, LARDON, Sylvie. Chorèmes et diagnostics de territoire : une

expérience de formation. *Mappemonde*, 2002, Vol. 68, n° 4, p. 1-6

PLACÉ, Guillaume, *et al.* Le contrat de ville de Rennes Métropole ; les dilemmes de l'évaluation au quotidien. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 59 - 62

POCHE, Bernard. Autonomie locale et régulation sociale. Quelques considérations sur la notion de groupe social autonome. In. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 300-306

POLLET, Gilles. Analyses des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique. In A. FAURE, *et al.* *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 25-47

POULOT, Monique, BEAUCIRE, Francis. Les aménagements des territoires. In A. BAILLY. *Les concepts de la géographie humaine*. Paris: Armand Colin - VUEF, 2001. p. 289 - 319

QUERMONNE, Jean-Louis. Comment l'Europe se gouverne. *Sciences Humaines*, 2004, n° Hors-série n°44, p. 52-56

QUERMONNE, Jean-Louis, ROUBAN, Luc. L'évaluation et le contrôle politique. In J.-P. NIOCHE , R. POINARD. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. 235-256

RADAELLI, Claudio. Européanisation. In. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 2004. p. 191-200

RAFFESTIN, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: LITEC, 1980. 249 p.

RAFFESTIN, Claude. Instruments territoriaux et autonomie. In. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 96-104

RAFFESTIN, Claude. Séance plénière d'ouverture "L'autonomie sociale aujourd'hui". In CEPS-CREA. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 13-19

RAFFESTIN, Claude. Ecogenèse territoriale et territorialité. In F. Auriac , R. Brunet. *Espaces, jeux et enjeux*. Paris: Fayard, 1986. p. 173-183

RASMUSSEN, Jane. Quand l'arène politique s'en mêle : la mise en place des zones franches urbaines. In J. FONTAINE , P. HASSENTEUFEL. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 211-232

- RETAILLÉ, Denis. La vérité des cartes. *Le débat*, 1996, n° 92, p. 86-98
- RETAILLÉ, Denis. *Le monde du géographe*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1997. 283 p.
- RETAILLÉ, Denis. Penser le monde. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 273-286
- REVERDY, Bernard. L'évaluation des politiques de développement économique : retour aux fondamentaux.... *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 69 - 73
- REY, Violette. Le défi de la différenciation géographique, ou l'Europe à l'épreuve de ses diversités. In V. REY , T. SAINT-JULIEN. *Territoires d'Europe. La différence en partage*. Lyon: ENS Éditions, 2005. p. 11-21
- RIBEAU, Jean-René. Cibler les résultats qui comptent pour les citoyens. Le liant nécessaire pour évaluer territorialement. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Tome 2*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 307-324
- RIBOT, Catherine. L'autonomie institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale. In R. LE SAOUT. *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1997. p. 29-54
- RICHARD, Antoine, BERTHET, Thierry. Atouts et faiblesse de l'évaluation de l'action publiques régionale de formation. Evaluation partenariale et gouvernance territoriale. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 251-277
- RICHARD, Antoine, VERDIER, Eric. Evaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité. Application à la décentralisation de la formation des jeunes. *Revue Politiques et management public*, 2004, Vol. 22, n° 3, p. 137-161
- RIGAUD, Daniel. Ne pas oublier les élus locaux ! *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 75-76
- ROGGERO, Pascal. *De la complexité des politiques locales*. Paris: L'Harmattan, 2005. 278 p.
- ROMEFORT (De), Alain. Introduction aux actes du colloque. In J. HORAIST, *et al. L'évaluation dans les politiques économiques locales*. Lyon: IRES, 1991. p. 7-18
- ROMEFORT (De), Alain. Pour une évaluation démocratique. In CONSEIL-GÉNÉRAL-DE-

- L'HÉRAULT. *Colloque Gaston Defferre : Evaluation et Décentralisation*. Montpellier: CONSEIL-GÉNÉRAL-DE-L'HÉRAULT, 1992. p. 137 - 141
- ROMEFORT (De), Alain. Partenariat, démocratie participative, évaluation et aménagement du territoire. In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire*. Paris: Economica, 1994. p. 171-181
- RORTY, Richard. *L'espoir au lieu du savoir. Introduction au pragmatisme*. Paris: Albin Michel, 1995. 149 p.
- ROSIÈRE, Stéphane. *Géographie politique et géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*. Paris: Ellipses, 2003. 320 p.
- ROSIÈRE, Stéphane. Comprendre l'espace politique. *L'espace politique*, 2007, Vol. 1, n° 1, p. 5-16, www.espacepolitique.org
- ROUBAN, Luc. L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? Les limites de l'import-export institutionnel. *Revue française d'administration publique*, 1993, n° 66, p. 197-208
- ROUHIER, Daniel. Arrondissements et bassins de vie : l'Etat architecte. In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 113-131
- ROUSSET, Alain. La régionalisation a besoin de l'évaluation. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 56-58
- ROUSSET, Alain. La régionalisation a besoin de l'évaluation.... *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 2, n° 57, p. 56 - 58
- ROUSSILLON, Henry. Réflexions sur les acteurs décentralisés de l'aménagement du territoire. In J.-C. NÉMERY. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 91-100
- ROUX, Michel. *Géographie et complexité : les espaces de la nostalgies*. Paris: L'Harmattan, 2000. 335 p.
- SAINT-JULIEN, Thérèse. *Atlas de France : territoire et aménagement. Volume 4*. Paris: La documentation française, 2001. 143 p.
- SAINT-SERNIN, Dominique. Intercommunalité de projet ou intercommunalité de guichet : le cas particulier des groupements à taxe professionnelle de zone. *Politiques et management*

public, 2003, Vol. 20, n° 1, p. 83-106

SARACENO, Chiara. The Evaluation of Local Policy Making in Europe. Learning from the LEADER Community Initiative. *Evaluation*, 1999, Vol. 5, n° 4, p. 439-457

SAUVAGEOT, Anne. *L'épreuve des sens. De l'action sociale à la réalité virtuelle*. Paris: PUF, 2003. 291 p.

SÉVERAC (De), Claire, *et al.* Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional. In B. Jouve. *La région, laboratoire politique*. Paris: La Découverte, 2001. p. 226-244

SFE. *Compte rendu synthétique des travaux du groupe « évaluation et territoire »*. 2001. 7 p.

SFE. *La charte de l'évaluation*. 2003. 3 p.

SFE. *Synthèse des ateliers des 6èmes journées Françaises de l'Evaluation*. 2004. 3 p.

SFE. *Les cahiers de la SFE n°1. Charte de l'évaluation : témoignages, débats et mise en oeuvre des standards*. Paris: SFE, 2005. 58 p.

SFE, Groupe "Évaluation des politiques de développement territorial". *Atelier « politiques territoriales » : synthèse des contributions et des débats*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2007. 6 p.

SILIANOFF, Christian. Le plan : autopsie d'une réforme. *Intervention*, 1986, n° 18, p. 51-69

SIMARD, Majella. *Les politiques de développement rural aux États-unis et en Europe. Quelques articulations pour l'élaboration d'un nouveau modèle d'intervention dans les milieux ruraux québécois en difficulté*. Rimouski: Centre de recherche sur le développement territorial, 2003. 62 p.

SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un projet d'aménagement et de développement durable*. Chazelles sur Lyon: Communauté de communes du Forez en Lyonnais, 2003. 78 p.

SITELLE. *Mobilité et transports dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY, 2005. 91 p.

SITELLE. *L'économie et l'emploi dans les Monts du Lyonnais*. Saint-Héand: SIMOLY, 2005. 107 p.

SITELLE. *Charte de territoire des Monts du Lyonnais*. Pomeys: SIMOLY, 2005. 80 p.

SIVIGNON, Michel. Géographie humaine. Questions et enjeux du monde contemporain. In A. BAILLY. *Les concepts de la géographie humaine*. Paris: Armand Colin - VUEF, 2001. p. 39 - 65

SIVOM-du-Canton-de-Saint-Symphorien-sur-Coise. *Pays de Saint-Symphorien-sur-Coise. Contrat de Pays*. Saint-Symphorien-sur-Coise: SIVOM du Canton de Saint-Symphorien-sur-Coise, 1975. 98 p.

SMITH, Andy. Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 103-124

SMITH, Andy. *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. 300 p.

SMITH, Andy. La commission européenne et les fonds structurels. Vers un nouveau modèle d'action. *Revue française de science politique*, 1996, n° 46, p. 174 - 195

SMITH, Andy. La subsidiarité, la cohésion et la communauté européenne. In A. FAURE. *Territoires et subsidiarité. L'action locale à la lumière d'un principe controversé*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 273-303

SMITH, Andy. Experts européens et centralisation de la gouvernance locale. In R. BALME, et al. *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses Nationales de Sciences Politiques, 1999. p. 403-413

SMITH, Andy. Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques. *Revue Française de science politique*, 2002, Vol. 52, n° 1, p. 23 - 35

SMITH, Andy. Le leadership. Concept analytique ou notion synthétique ? In A. SMITH , C. SORBETS. *Le leadership politique et le territoire*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002. p. 11-17

SMITH, Andy, SORBETS, Claude. Des leaderships en liberté conditionnelle ? *Sciences de la société*, 2001, n° 53, p. 5-8

SMITH, Andy, SORBETS, Claude. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003. 296 p.

SMYRL, Marc. Politics et Policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques de changement. *Revue Française de science politique*,

2002, Vol. 52, n° 1, p. 37 - 52

SOMIVAL. *Projet de territoire pour les Monts du Lyonnais. Diagnostic stratégique*. Pomeys: SIMOLY, 2004. 78 p.

SOUBEYRAN, Olivier. L'invention de "l'autonomie" : vers un nouveau paradigme culturel. *Conjoncture*, 1982, n° 2, p. 163-183

SOUBEYRAN, Olivier. Théorie sociale et planification. In G. B. BENKO. *Les nouveaux aspects de la théorie sociale. De la géographie à la sociologie*. Caen: Paradigme, 1988. p. 171-195

SOUBEYRAN, Olivier. Comment se fabrique un territoire de la prospective ? *Espaces et sociétés*, 1994, n° 74-75, p. 137-164

SOUBEYRAN, Olivier. De quelques implications de la "relation homme/milieu". In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 253-268

SOUBEYRAN, Olivier. Définir les politiques. L'étude d'impact de l'aménagement à l'environnement. In D. RENARD, *et al.* *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*. Paris: LGDJ, 2000. p. 183-206

SOUBEYRAN, Olivier. Milieu. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 617-619

SOUBEYRAN, Olivier. Espace public, aménagement et environnement. In V. BERDOULAY, *et al.* *L'espace public à l'épreuve. Régressions et émergences*. Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004. p. 31-38

SOUBEYRAN, Olivier. Postface - Tautologie, effet géographique, fabrication des comportements attendus. In B. DEBARBIEUX , M.-C. FOURNY. *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Grenoble: CNRS - Maison des sciences de l'homme-Alpes, 2004. p. 241-246

SOUBEYRAN, Olivier. Pensée aménagiste et tautologies. In O. SOUBEYRAN , J. LOLIVE. *L'émergence des cosmopolitiques*. Paris: La Découverte, 2007. p.??

SOUBEYRAN, Olivier, BARNIER, Véronique. Le paradoxe du local et de la planification : éléments théoriques et application à l'aménagement touristique. *Espaces et sociétés*, 1988, n° 51, p. 225-256

- SPACKMAN, Michael. L'évaluation des politiques publiques au Royaume-Uni. In J.-P. NIOCHE, R. POINSARD. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. 37-50
- SPENLEHAUER, Vincent. *L'évaluation de politique. Usages sociaux. Trois études de cas de l'évaluation*. Paris: L'Harmattan, 1995. 252 p.
- SPENLEHAUER, Vincent. Quelle développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? *Pouvoir locaux*, 1998, Vol. 38, n° 3, p. 46-52
- SPENLEHAUER, Vincent. *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*. Grenoble: Université de Grenoble II. p.: Science politique: Université de Grenoble II: 1998
- SPENLEHAUER, Vincent. Intelligence gouvernementale et sciences sociales. *Politix*, 1999, n° 48, p. 95-128
- SPENLEHAUER, Vincent. Une approche historique de la notion de "politiques publiques". Les difficultés d'une mise en pratique d'un concept. *Informations sociales*, 2003, n° 110, p. 34-45
- SPENLEHAUER, Vincent, WARIN, Philippe. L'évaluation en région. *Sociologie du travail*, 2000, Vol. 2, n° 42, p. 245-262
- SPENLEHAUER, Vincent, WARIN, Philippe. L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée. In B. Jouve, et al. *La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*. Paris: Editions la Découverte, 2001. p. 335 - 353
- STAZAK, Jean-François. Prophéties autoréalisatrices et géographie. *L'espace géographique*, 2000, n° 2, p. 105-119
- SUMMA, Hilka. Evaluation, gouvernement multi-niveaux et stratégies des territoires. In M. BASLÉ, et al. *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 29-39
- SUREL, Yves. Les politiques publiques comme paradigme. In A. FAURE, et al. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 125-151
- TALLET, Bernard, et al. La participation des acteurs, un exercice difficile. Leçons de l'expérience d'un plan de lutte contre la trypanosomose animale africaine dans la vallée du Mouhoun (Burkina Faso). *Nature, Sciences, Sociétés*, 2000, Vol. 8, n° 1, p. 33 - 43

TARPINIAN, Armen. Les deux temps du changement. *Transversales Science-Culture*, 2002, n° 4, p. 48 - 50

TARRIUS, Alain. Autoproduction sociale et transports. In CEPS-CREA. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 291-300

TENZER, Nicolas. L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique. *Revue française des affaires sociales*, 2000, Vol. 54, n° 1, p. 11-47

TERNISIEN, Xavier. Finances locales : deux rapports notent une dilution des responsabilités. *Le Monde*, 12 décembre 2006, p. 13

TERRIER, Christophe. Les découpages territoriaux : problèmes épistémologiques et méthodologiques. In V. REY , T. SAINT-JULIEN. *Territoires d'Europe, la différence en partage*. Lyon: ENS Editions, 2005. p.??

TESSON, Frédéric. Les ressources du département et du canton dans la "petite fabrique des territoires". *Annales de géographie*, 2006, n° 648, p. 197-216

THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In J.-C. THOENIG. *Traité de science politique*. Paris: PUF, 1985. p. 1-60

THOENIG, Jean-Claude. De l'incertitude en gestion territoriale. *Politiques et management public*, 1995, Vol. 13, n° 3, p. 1-27

THOENIG, Jean-Claude. L'évaluation est-elle une opportunité mal comprise. In M. BASLE , C. GUIGNARD-HAMON. *Evaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000*. Paris: Société Française de l'évaluation, 2000. p. 128-132

THOENIG, Jean-Claude. L'évaluation en actes : leçons et perspectives. *Politiques et management public*, 2002, Vol. 20, n° 4, p. 33-50

THOENIG, Jean-Claude. Politiques publiques. In L. BOUSSAGUET, et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses nationales de la Fondation de sciences politiques, 2004. p. 326-333

TOULEMONDE, Jacques. Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité ? Une réponse illustrée par les politiques structurelles européennes. *Gérer et Comprendre*, 1997, n° 47, p. 76-88

TOULEMONDE, Jacques. Synthèse des connaissances à plusieurs échelles de territoires : le cas de l'évaluation ex ante de la pérennisation des emplois environnementaux. In M. BASLÉ,

et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 160-149

TOULEMONDE, Jacques, *et al.* Améliorer la qualité des évaluations en partenariat : propositions pratiques. In C. s. d. l'évaluation. *L'évaluation en développement 1997. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques.* Paris: La documentation française, 1998. p. 205-231

TOULEMONDE, Jacques, *et al.* Evaluation in Partnership. Practical Suggestions for Improving their Quality. *Evaluation*, 1998, Vol. 4, n° 2, p. 171 - 188

TROSA, Sylvie. La modernisation est-elle évaluable ? *Revue Politiques et management public*, 1992, Vol. 10, n° 4, p. 65-83

TROSA, Sylvie. Un premier bilan de l'expérience française. *Revue française d'administration publique*, 1993, n° 66, p. 241-247

TROSA, Sylvie. De la mesure à l'évaluation, de la performance à l'action, l'expérience d'une praticienne. *Revue Politiques et management public*, 2000, Vol. 18, n° 4, p. 119-136

TROSA, Sylvie. Éléments de réflexion issus de l'expérience internationale. In T. Sylvie , C. Yves. *L'évaluation au service de l'avenir. Rapport annuel 1999.* Paris: La documentation Française, 2000. p. 216

TROSA, Sylvie. L'évaluation en France. *Pouvoirs locaux*, 2003, Vol. 57, n° 2, p. 106-112

TURCO, Angelo. Pour une géographie des interdépendances. In J. LÉVY , M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy.* Paris: Belin, 2000. p. 287-298

UNA. Les sujets qui fâchent. *PILOTE*, 2005, n° 4, p. 9

UNA. L'évaluation LEADER+. *PILOTE*, 2005, n° 5, p. 4

UNA. Et si les Pays étaient l'avenir de LEADER ? *PILOTE*, 2005, n° 5, p. 5

UNA-LEADER-II. Synthèse de l'enquête réalisée auprès des GAL par l'Unité Nationale d'Animation. *Rencontre nationale LEDAER II. Les développeurs ont la parole !*,

UNA-LEADER-II. *Rencontre nationale LEDAER II. Les développeurs ont la parole ! Synthèse de l'enquête réalisée auprès des GAL par l'Unité Nationale d'Animation.* Paris: UNA-LEADER-II, 2000. 36 p.

Université-Lumière-Lyon-2. *Étude de positionnement du territoire Chambaran au regard des dispositifs du futur RDR (Synthèse).* Saint Marcellin: GAL-LEADER+-Chambaran ;

Association-Massif-de-Chambaran, 2006. 19 p.

URBAIN, PLAN. *Séminaire de méthode : évaluation, administration, recherche*. Paris: Plan urbain, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, Ministère de la recherche et de la technologie, 1990. 1995 p.

VAN EECKHOUT, Laetitia. En visite en Suède, un ministre s'émerveille de la "confiance des citoyens dans l'Etat". *Le Monde*, 14-15 novembre 2004, p. 7-7

VANIER, Martin. La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques. *Revue de Géographie de Lyon*, 1995, Vol. 70, n° 2,

VANIER, Martin. La recomposition territoriale : un grand débat idéal. *Espaces et sociétés*, 1999, n° 96, p. 125-143

VANIER, Martin. Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire. In B. DEBARBIEUX , M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 75-89

VANIER, Martin. Recomposition territoriale : la voie française. *L'information géographique*, 2002, n° 2, p. 99-113

VANIER, Martin. L'invention des territoires : de la dispute au bien commun. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 123-136

VANIER, Martin. Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial. In R. LE SAOUT , F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 203-221

VANIER, Martin. L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale. In F. GIRAUT , B. LANTHEAUME. *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris: IRD, 2005. p. 317-336

VANIER, Martin. *Prospective de l'interterritorialité*. Paris: DIACT, 2005. 4 p.

VARONE, Frédéric, JACOB, Steve. Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique : un état des lieux comparatif. *Revue Internationale de Politique comparée*, 2004, Vol. 11, n° 2, p. 271 - 292

VELTZ, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France, 2005. 288 p.

- VERMEERSCH, Stéphanie. Liens territoriaux, liens sociaux : le territoire, support ou prétexte ? *Espaces et sociétés*, 2006, n° 126, p. 53-67
- VIARD, Jean. *La société d'archipel ou les territoires du village global*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1994. 126 p.
- VIGNON, Sébastien. Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s). In R. LE SAOUT , F. MADORÉ. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004. p. 17-38
- VION, Antoine. Le gouvernement urbain saisi par l'internationalisation. In P. HASSENTEUFEL , J. FONTAINE. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes : : Presses Universitaires de Rennes, 2002. p. 95-113
- VISSCHER (De), Christian, VARONE, Frédéric. La nouvelle gestion publique "en action". *Revue Internationale de Politique comparée*, 2004, Vol. 11, n° 2, p. 177-185
- VIVERET, Patrick. Le gisement démocratique. *Intervention*, 1986, n° 18, p. 11-11
- VIVERET, Patrick. *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre*. Paris: La documentation française, 1989. 193 p.
- VIVERET, Patrick. *L'évaluation des politiques publiques. Proposition en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*. Paris: La Documentation française, 1989. p.
- VIVERET, Patrick. *Reconsidérer la richesse : rapport final de la mission "nouveaux facteurs de richesse"*. Paris: Secrétaire d'Etat à l'Economie Solidaire, 2002. 135 p.
- VIVIER, D. La notion de pays : espace autonome ? In. *L'autonomie sociale aujourd'hui*. Grenoble: PUG-CEPS-CREA, 1985. p. 261-268
- VULPAIN (De), Alain, DEVEZ, Bernard. L'évaluation par la société civile. In J.-P. NIOCHE , R. POINSARD. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984. p. 265-284
- WACHTER, Serge. Vers une nouvelle rurbanité ? In S. WACHTER. *L'aménagement en 50 tendances*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2002. p. 136-139
- WAGNER, Pierre. *Les philosophes et la science*. Paris: Gallimard, 2002. 1124 p.
- WAGNER, Pierre. Les philosophes et la science : introduction. In P. WAGNER. *Les philosophes et la science*. Paris: Gallimard, 2002. p. 9 - 65
- WALLACH, Jean-Claude. Les politiques publiques de la culture et leur évaluation face à

l'évolution de la territorialisation de l'action publique. In M. BASLÉ, *et al. Evaluation, action publique territoriale et collectivités*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 151-182

WARIN, Philippe. *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de services*. Paris : : L'Harmattan, 1993. 317 p.

WARIN, Philippe. Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social. In A. FAURE, *et al. La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 85-101

WARIN, Philippe. L'évaluation mise en examen. *Revue Esprit*, 1995, p. 160-178

WEGENER, Alexander. Evaluating Competitively Tendered Contracts. Local governments in Comparative Perspective. *Evaluation*, 1998, Vol. 4, n° 2, p. 189 - 203

Annexe 1 : Le comité de programmation et de suivi (CPS)

Rôle

Le Comité de Programmation et de Suivi (CPS) a été constitué par le Groupe d'Action Locale. C'est l'instance décisionnelle du GAL : **il juge et sélectionne les projets**. Les projets retenus pourront bénéficier d'une subvention européenne dont le taux et le montant sont déterminés par le Comité de Programmation.

Il est composé de 2 collèges :

- Collège public : composé des membres du bureau du SIMOLY ;
- Collège privé : composé de divers acteurs privés du territoire.

Le CPS se réunit au moins une fois par trimestre.

Afin de garantir la participation des acteurs privés, pour qu'une décision soit valable, il faut que :

- la moitié des membres du CPS soit présente
- la moitié des membres présents soit issus du collège privé

Composition

Collège public (12 membres)

Titulaires	Suppléants
<p>CdC de Forez en Lyonnais</p> <p>* Jean-Paul SEUX : Conseiller Général du canton de Chazelles sur Lyon, Prsdt CdC, Maire de St Médard en Forez</p> <p>* Jean-Jacques VRAY : Maire de Viricelles</p> <p>* Marguerite LACROIX : Maire de Chazelles / Lyon</p> <p>* Bernadette THIVILLIER: Maire de Chevrières</p> <p>CdC des Hauts du Lyonnais</p> <p>* Jean-Louis CLOYE : Prsdt SIMOLY, Prsdt CdC, Maire de Meys</p> <p>* Maurice CELLIER : Conseiller Général du Canton de St Symphorien sur Coise, adjoint St Martin en Haut</p> <p>* Paul RONZON : Maire d'Aveize</p> <p>* Marcel GRANGIER : Adjoint St Symphorien/Coise</p> <p>CdC du canton de St Laurent de Chamousset</p> <p>* Michel GUILLARME : Prsdt CdC, adjoint Sainte Foy l'Argentière</p> <p>* Lucien VIAL : Maire de St Laurent de Chamt</p> <p>* Bernard CHAVEROT : Conseiller Général du Canton de St Laurent de Chamt, Maire de Montrottier</p> <p>* Fernand GUILLARME : Maire de Haute-Rivoire</p>	<p>* <i>à définir</i></p> <p>* Philippe BROT</p> <p>* Georges GARNIER</p> <p>* M-Odile MOULARD</p> <p>* Roger PEILLON</p> <p>* J-Claude PROLA</p> <p>* J-Claude VOUTE</p> <p>* Jean VERNAY</p> <p>* R. CHARBONNIER</p> <p>* Pierre VARLIETTE</p> <p>* Louis BONNIER</p> <p>* Brigitte VIANAY</p>

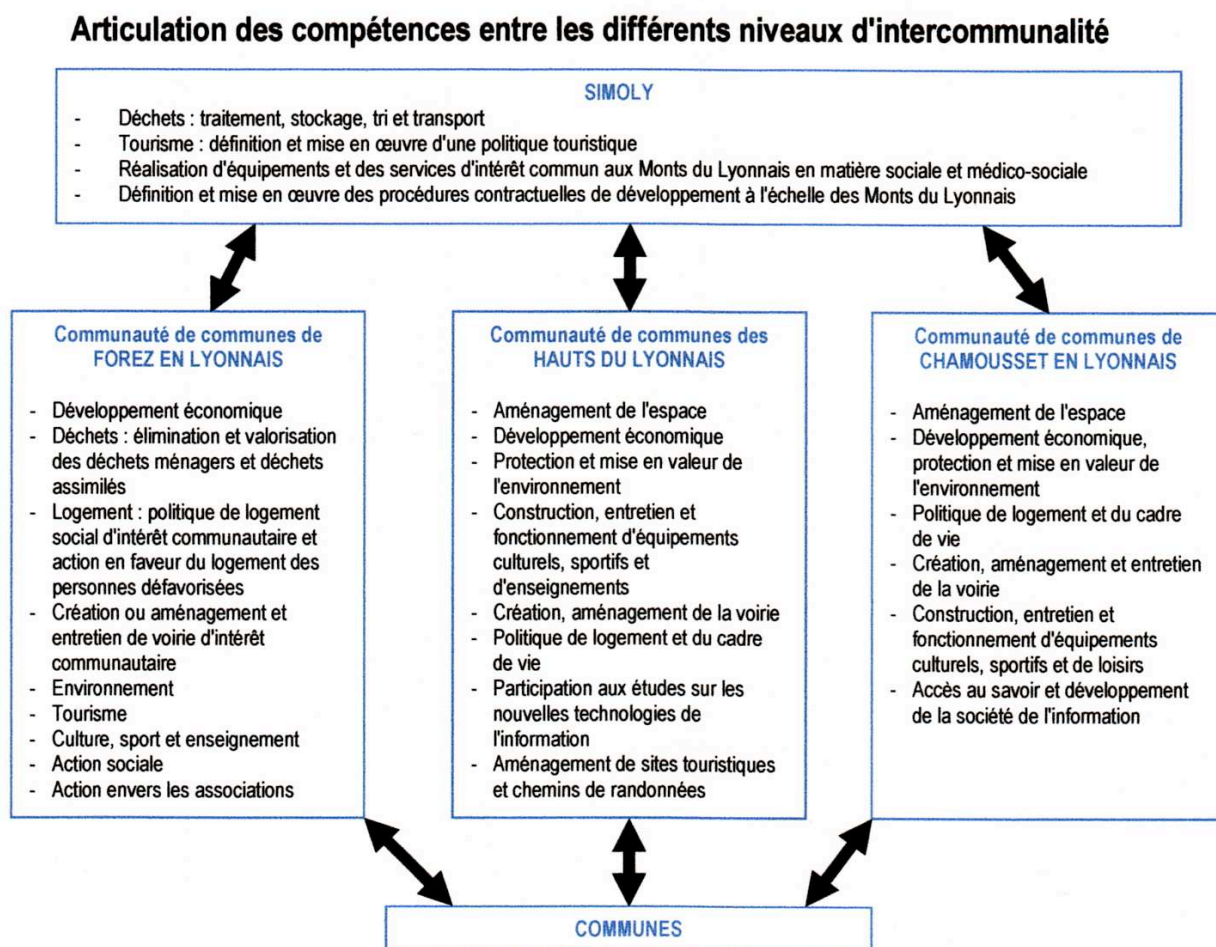
Collège privé (16 membres)

Titulaires	Suppléants
Artisans, commerçants, Fédération OSER * Hervé BOINON	* Henri CHARVOLIN * Bernard GRATALOUP
CCI et Chambres des Métiers * André PASSELEGUE : CCI Rhône * J-A PORTENEUVE : Prsdt CM Loire	* J. ESPEJO * Mr AUDOUARD * J-Baptiste LACHANA
Comités de Développement agricole * Daniel FOL : Prsdt CDML Rhône * Dominique GUYOT : Prsdt CDML Loire	* François CHAMBE * Philippe DUPUIS
Association de développement touristique du Lyonnais * François AVRIL : Co-Prsdt	* Gérard GRANGE
Offices du Tourisme * A. POIROT : Prsdte OT Hauts du Lyonnais	* Monique BONNASSIEUX
ADTR / Gîtes de France * Jo CHAPUIS	* Hélène FURNION * Claudette JULIEN
Filière fruit : Henri VIANNAY	* Philippe CHAMBE

Filière lait : Gérard BAZIN	* Françoise THIZY
CCML : Ginette DECULTIEUX : Prsdte	* Noëlle PIERRE
MFR : Cyrille PONCET	* Bernadette CHAVEROT
Enseignement professionnel :	
* M-T PUPIER : Lycée Jean Monnet	* J-Yves CHARBONNIER
Groupement d'employeurs : G. BRUNET	* C. BERNARD
Restaurateurs : Marc VERICEL	* <i>à définir</i>
Missions Locales pour l'Emploi :	
* Roger BONNIER	* Jacques PERNEY

Annexe 2 : Répartition des compétences dans les Monts du Lyonnais.

Source : Sitelle. *Charte de territoire des Monts du Lyonnais*. Pomeys: SIMOLY. p. 8



Annexe 3 : Les problèmes de gestion évoqués dans le magazine d'information du programme LEADER

Source : UNA. Les sujets qui fâchent. *PILOTE*, 2005, n° 4, p. 9

Les sujets qui fâchent

Au hasard de discussions avec les GAL sur les thèmes fédérateurs, ceux-ci évoquent très souvent des sujets qui les fâchent et viennent gripper la dynamique engagée par Leader+ sur leur territoire. Explications et décryptage pour les non initiés.

La note de cadrage

Alors que les plans de développement et les fiches actions déposés par les GAL lors de leur candidature avaient été acceptés par les autorités de gestion de Leader+ en France, une note de cadrage en date du 13 octobre 2003, puis une autre le 19 mai 2004 sont venues préciser les modalités d'intervention dans le domaine agricole. Le secteur agricole bénéficie déjà en France de nombreux concours communautaires (application du PDRN et des DOCUP, et soutien au développement des filières mis en œuvre dans le cadre des organisations communes de marchés), aussi les financements Leader doivent être réservés aux projets "pilotes", non financés par les programmes de droit commun. Cette note, ayant pour rôle de tirer l'alerte, a perturbé un certain nombre de GAL sur la thématique "valorisation des produits locaux".

La règle des 15%

Leader ne peut pas financer au-delà de 15% les actions intervenant dans le

cadre du champ concurrentiel, y compris celles portées par des TPE ou des associations (article 29 du règlement communautaire 1260). Cette règle décourage notamment des petits porteurs de projets privés de déposer un dossier. Sont surtout touchés par cette règle les territoires engagés dans la valorisation des produits locaux, les nouvelles technologies et la valorisation des ressources naturelles et culturelles dans lesquels un soutien plus important était souvent prévu lors de la rédaction des fiches actions.

En zone d'objectif 1 (Corse par exemple), ce taux est porté à 35%.

L'article 29 du règlement communautaire 1260 fixe un taux maximum d'intervention de 15% pour toute action intervenant dans le cadre du champ concurrentiel, y compris celles portées par des TPE ou des associations. En effet, la notion d'entreprise est définie dans la circulaire du Premier ministre du 8 février 1999 (en application locale des règles communautaires en matière d'aide publique) et la Commission européenne précise dans ses recomman-

dations du 6 mai 2003 qu'est "considérée comme entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique".

L'appréciation se fait par rapport à l'opération intervenant dans le champ concurrentiel et non par rapport au statut du porteur de projet.

Pas d'intervention en temps scolaire

Les actions prévues dans le cadre scolaire, champ de souveraineté des Etats membres, ne sont pas éligibles, exception faite des zones d'Objectif 1 (Corse et DOM). Ceci réduit le champs des possibles, notamment dans les territoires ayant opté pour le public jeune et pour lesquels les partenaires du milieu scolaire étaient prêts à s'impliquer.

Et enfin la lourdeur de gestion du programme, pour les équipes des GAL comme pour les porteurs de projets...

Annexe 5 : Matériaux pour l'étude du cavenas méthodologique général de l'évaluation des politiques publiques territoriales

Ouvrages généraux

- CONAN, Michel. *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*. La Tour d'Aigues: Ed. de L'Aube, 1998. 195 p.
- MONNIER, Eric. *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica, 1992. 245 p.

Ouvrages spécialisés

- DUPUIS, Jérôme. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Voiron: La lettre du cadre territorial. Dossier d'experts, 1998. 375 p.
- LAMARQUE, Danièle. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Paris: LGDJ, 2004. 215 p.

Interviews :

- Eric MONNIER, le 2 décembre 2004, directeur co-fondateur de C3E (Centre européen d'expertise en évaluation) et ancien directeur du laboratoire CEOPS (Conception d'Evaluations pour les Organisations et les Politiques publiques)
- Pierre DELORME, le 10 janvier 2005, ancien agent de l'INSEE et membre du groupe « évaluation et territoire » de la Société Française d'évaluation jusqu'en 2005
- Michel EYCHENNE, le 6 janvier 2005, directeur de service d'une communauté d'agglomération et membre du groupe « évaluation et territoire » de la Société Française d'évaluation jusqu'en 2005
- Vincent SPENLEHAUER, le 07 janvier 2005, directeur de l'unité de recherche GARIG, INRETS, Paris, et chercheur associé à l'UMR CESAMES (CNRS-INSERM-Université René Descartes Paris V), ancien membre du laboratoire CEOPS et a publié la thèse

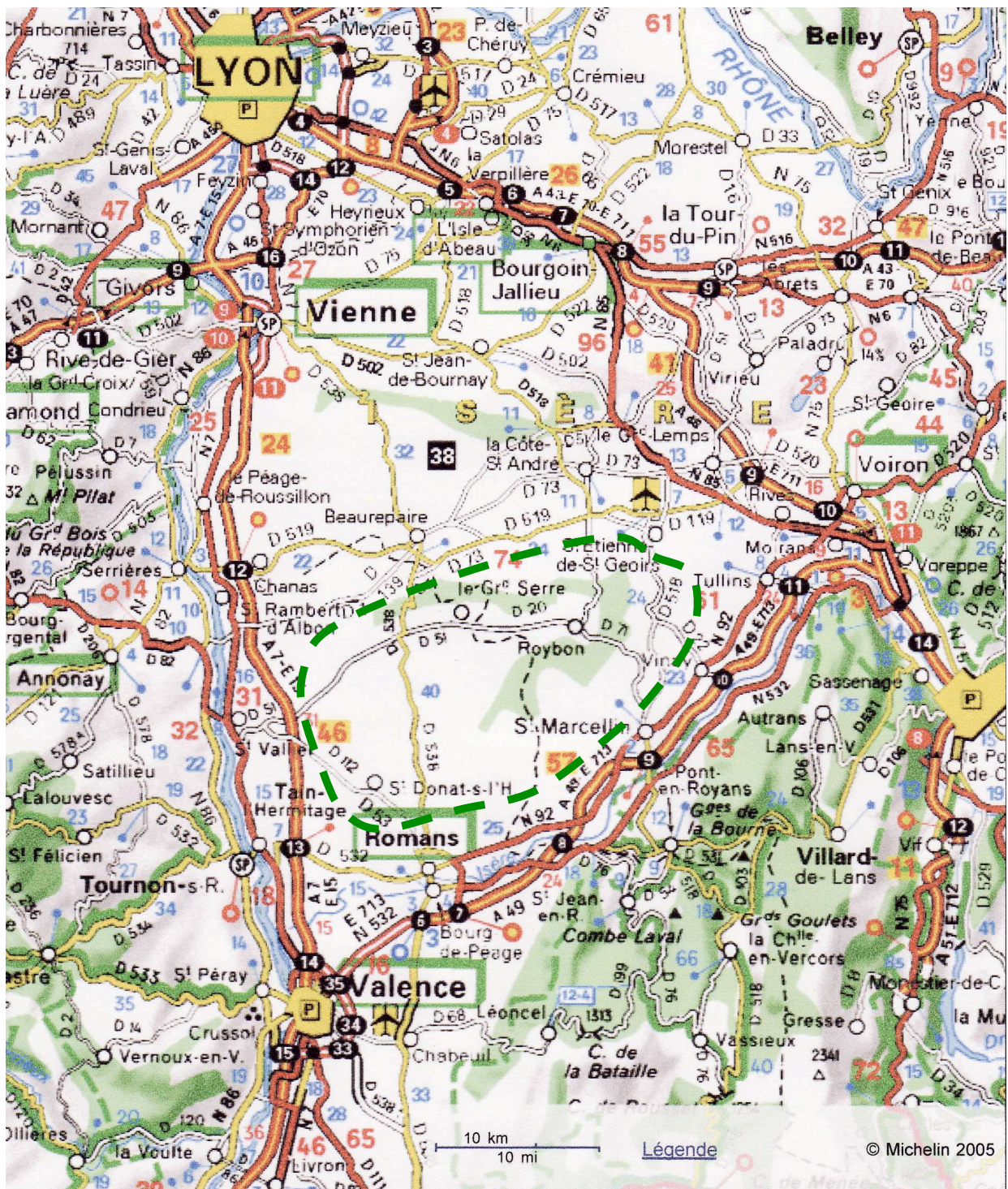
L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, Science politique. Grenoble, Université de Grenoble II, 1998 ;

- Jérôme DUPUIS, le 20 décembre 2004, Consultant privé (Contrôle, pilotage, évaluation politiques sociales, urbanisme), Maître de conférence associé à l'Université Toulouse I, auteur de *L'évaluation des politiques publiques locales*, Voiron, La lettre du cadre territorial. Dossier d'experts, 1998.
- Philippe WARIN, le 1 décembre 2004 et le 9 novembre 2005, Directeur de recherche CNRS, UMR PACTE, ancien membre du laboratoire CEOPS, a publié WARIN, Philippe. *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de services*. Paris : : L'Harmattan, 1993. 317 p.
- Michel AUVOLAT, le 10 novembre 2005, Ingénieur d'études CNRS, GATE, ex-responsable du comité scientifique de l'évaluation du conseil régional Rhône-Alpes.
- Xavier BALLART, le 16 octobre 2005, Professeur à l'Université Autonome de Barcelone et Professeur au Collège d'Europe, auteur de BALLART, Xavier. Spanish Evaluation Practice Versus Program Evaluation Theory. *Evaluation*, 1998, Vol. 4, n° 2, p. 149-170.
- Maurice BASLÉ, le 7 janvier 2005, Professeur à l'Université de Rennes 1, membre fondateur de European Evaluation Society et la Société Française de l'évaluation, Membre nommé au Conseil scientifique interministériel de l'évaluation des politiques publiques en France (1995-1999), président du conseil scientifique régional d'évaluation des politiques publiques depuis 1994.
- Bernard REVERDY, le 19 janvier 2005, ancien directeur d'un bureau d'études spécialisé dans l'évaluation des démarches de développement local (Reverdy Associés), Grenoble (38)
- Jean-Paul VILLIÉ, le 21 décembre 2004, directeur d'un bureau d'études spécialisé dans les démarches de diagnostic et d'évaluation du développement local (SITELE), Saint Héand (42)
- Jean-Luc MORINEAUX, le 18 mars 2005, expert indépendant spécialisé dans les démarches de diagnostic et d'évaluation du développement local, Lyon (69).
- Pierre MOREAU, le 22 avril 2004, ex-directeur du cabinet Architecture et territoires, spécialisé dans les démarches innovantes en matière de développement territorial., Grenoble (38)

Séminaire « Mesurer l'action publique »

- Eric MONNIER le 10 avril 2005
- Bernard PERRET, le 7 mai 2004, ancien Rapporteur général du Conseil Scientifique de l'évaluation (dispositif interministériel national).
- Patrick VIVERET, le 12 octobre 2004, auteur de *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre*, Paris, La documentation française, 1989 et avait été chargé en 1988 par le Premier Ministre de proposer des solutions pour l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau national

Annexe 6 : Situation générale du massif de Chambaran



Annexe 7 : Nomenclature INSEE des catégories socio-professionnelles

Les catégories socioprofessionnelles

La **catégorie socioprofessionnelle** est obtenue par regroupement de rubriques de la nomenclature "professions et catégories socioprofessionnelles - PCS".

Trois niveaux de regroupements sont proposés :

- le "**niveau 8**" représente les "groupes socioprofessionnels" : il compte six groupes de personnes ayant une activité professionnelle et deux groupes sans activité professionnelle. Les chômeurs ayant déjà occupé un emploi sont classés, selon leur dernier emploi, dans l'un des six groupes de personnes ayant une activité professionnelle ; les chômeurs n'ayant jamais travaillé et les militaires du contingent sont classés dans le groupe des "autres personnes sans activité professionnelle". La distinction que l'on peut faire entre personnes ayant une activité professionnelle et personnes sans activité professionnelle ne coïncide donc pas tout à fait avec la distinction actifs-inactifs au sens du type d'activité ;
- le "**niveau 24**" (dont 18 pour les actifs ayant un emploi) s'en tient à des catégories assez fournies en effectifs mais maintient néanmoins dans leurs grandes lignes les principales distinctions de la nomenclature PCS : salariés - non-salariés, niveau de classification, public - privé ;
- le "**niveau 42**" (dont 31 pour les actifs ayant un emploi) est le plus détaillé : il permet de faire d'autres regroupements que ceux proposés.

Depuis le recensement de 1990, les militaires du contingent font partie des actifs tout en restant dans le groupe des "autres personnes sans activité professionnelle" dans la nomenclature des catégories socioprofessionnelles. Sont exclus de cette rubrique les militaires de carrière classés parmi les actifs ayant un emploi.

Détail des trois niveaux de regroupement

Niveau agrégé (8 postes)	Niveau de publication courante (24 postes)	Niveau détaillé (42 postes)
1 Agriculteurs exploitants	10 Agriculteurs exploitants	11 Agriculteurs sur petite exploitation
		12 Agriculteurs sur moyenne exploitation
		11 Agriculteurs sur grande exploitation
2 Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	21 Artisans	21 Artisans
	22 Commerçants et assimilés	22 Commerçants et assimilés
	23 Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus	23 Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus
3 Cadres et professions intellectuelles supérieures	31 Professions libérales	31 Professions libérales
	32 Cadres de la fonction publique, professions intellectuelles et artistiques	33 Cadres de la fonction publique
		34 Professeurs, professions scientifiques
		35 Professions de l'information, des arts et des spectacles
36 Cadres d'entreprise	37 Cadres administratif et commerciaux d'entreprise	
	38 Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise	
4 Professions intermédiaires	41 Professions intermédiaires de l'enseignement, de la santé, de la fonction publique et assimilés	42 Instituteurs et assimilés
		43 Professions intermédiaires de la santé et du travail social
		44 Clergé, religieux
		45 Professions intermédiaires administratives de la fonction publique
	46 Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises	
	47 Techniciens	47 Techniciens
48 Contremaîtres, agent de maîtrise	48 Contremaîtres, agent de maîtrise	
5 Employés	51 Employés de la fonction publique	52 Employés civils et agents de service de la fonction publique
		53 Policiers et militaires
	54 Employés administratifs d'entreprise	54 Employés administratifs d'entreprise
	55 Employés de commerce	55 Employés de commerce

	56 Personnels des services directs aux particuliers	56 Personnels des services directs aux particuliers
6 Ouvriers	61 Ouvriers qualifiés	62 Ouvriers qualifiés de type industriel
		63 Ouvriers qualifiés de type artisanal
		64 Chauffeurs
	65 62 Ouvriers qualifiés de la manutention, du magasinage et du transport	67 Ouvriers non qualifiés de type industriel
68 Ouvriers non qualifiés de type artisanal		
66 Ouvriers non qualifiés	69 Ouvriers agricoles	
7 Retraités	71 Anciens agriculteurs exploitants	71 Anciens agriculteurs exploitants
	72 Anciens artisans, commerçants, chefs d'entreprise	72 Anciens artisans, commerçants, chefs d'entreprise
	73 Anciens cadres et professions intermédiaires	74 Anciens cadres
		75 Anciennes professions intermédiaires
	76 Anciens employés et ouvriers	77 Anciens employés
		78 Anciens ouvriers
8 Autres sans activité professionnelle	81 Chômeurs n'ayant jamais travaillé	81 Chômeurs n'ayant jamais travaillé
	82 Inactifs divers (autres que retraités) et militaires du contingent	83 Militaires du contingent
		84 Elèves, étudiants de 15 ans ou plus
		85 Personnes diverses de moins de 60 ans (sauf retraités), sans activité professionnelle
		86 Personnes diverses de plus de 60 ans (sauf retraités), sans activité professionnelle

Annexe 8 : Secteurs d'activité et évolution des CSP dans la zone du massif de Chambaran

	Chomage		Secteurs activité								
	Taux 1999	Evol 90-99	Nb emplois					Taux			
			Agriculture	Industrie	Constructior	Tertiaire	Total	Agriculture	Industrie	Constructior	Tertiaire
Roman/Isère 1	9,8	11,5	272	298	280	873	1723	15,8	17,3	16,3	50,7
Roman/Isère 2	9,8	32,8	287	211	179	1202	1879	15,3	11,2	9,5	64,0
Saint Donat	11,9	53	247	639	156	1217	2259	10,9	28,3	6,9	53,9
Grand Serre	12,3	49,7	404	689	237	943	2273	17,8	30,3	10,4	41,5
Saint Vallier	12,2	28,6	545	3269	440	5819	10073	5,4	32,5	4,4	57,8
Roybon	10,7	0,8	304	333	105	773	1515	20,1	22,0	6,9	51,0
Beaurepaire	11,7	44,9	512	971	327	1928	3738	13,7	26,0	8,7	51,6
St E. de St Geoirs	10	11,8	238	1163	238	1664	3303	7,2	35,2	7,2	50,4
Saint Marcellin	11,2	44,4	512	2128	397	3917	6954	7,4	30,6	5,7	56,3
Pont en Royan	9,9	50,6	128	728	188	581	1625	7,9	44,8	11,6	35,8
Vinay	10,4	21,7	183	819	248	1179	2429	7,5	33,7	10,2	48,5
Tullins	9,9	40,7	165	1110	349	1911	3535	4,7	31,4	9,9	54,1
Côte St André	9,8	16,3	316	783	298	2620	4017	7,9	19,5	7,4	65,2

Annexe 9 : Descriptif de l'enquête exploratoire concernant le programme LEADER et son évaluation

Entretiens

- Pascal Albert, 8 juillet 2004 (par téléphone), ex-directeur du programme LEADER+ et la communauté de communes du « Pays Diois »
- Cécile Belbeoc'h, 28 avril 2004, animatrice du programme LEADER+ « Diois »
- Christophe Bernard, 13 juillet 2006, ancien responsable national du programme LEADER au CNASEA, puis à la DATAR et désormais responsable de la politique Pays à la DIACT
- Lorraine Bertrand, 13 juillet 2006, chargée de mission LEADER+ et de la mise en place du Réseau Rural à la DIACT
- Gilberte Brémont, 5 mai 2004, directrice du Syndicat d'Aménagement des Baronnies et coordonnatrice du programme LEADER+ « Préalpes provençales »
- Gwénaëlle Cayet et François Chevrol, le 4 mai 2004, animateurs Programme LEADER « Chamabran »
- Arthur Fatela, 5 avril 2005, animateur du programme LEADER « Avant-pays savoyard - PNR Chartreuse »
- Laetitia Faure, 7 mai 2004, chargée de mission LEADER, responsable de la cellule d'appui technique, au conseil régional de Rhône-Alpes.
- Marie Gastaldi, 19 juin 2006, chargée de mission LEADER au conseil régional Rhône-Alpes
- Thierry Geffray, 17 mai 2005, président du CPS LEADER+ et la communauté de communes du « Pays Diois »
- Cécile Guyot, 7 mai 2004, animatrice / gestionnaire du programme LEADER des Monts du Lyonnais.
- Gisèle Lamotte, 13 mai 2004, chargée de mission PNR du Pilat, animatrice du programme LEADER+ « Pilat »

- Pierre-Antoine Landel, 6 mai 2004, ex-coordonnateur LEADER II « Pays Diois », maître de conférence à l'Université Joseph Fourier de Grenoble, Institut de Géographie Alpine
- Sophie Mazalto, 26 octobre 2004, animatrice du programme LEADER « Belledonne »
- Philippe Méjean, 27 avril 2005, directeur du programme LEADER+ et la communauté de communes du « Pays Diois »
- Pierre Moreau, le 23 avril 2004, directeur cabinet « Architecture et Territoire »
- Patricia Stedler, 5 mai 2004, coordonnatrice du programme LEADER+ « Calades et senteurs »
- Nello Véricel, 7 mai 2005, ex-animateur LEADER II « Chambaran », responsable de la démarche évaluation au conseil régional Rhône-Alpes
- Jean-Paul Villié, le 21 décembre 2004, directeur d'un bureau d'études spécialisé dans les démarches de diagnostic et d'évaluation du développement local (SITELE), Saint Héand (42)

Observation participante :

- Séminaire LEADER+ - rencontre des GAL « Cap sur la coopération », 14 – 15 janvier 2004, Lyon
- Séminaire LEADER+ - rencontre des GAL « LEADER en évaluation », Paris, 17 mai 2004
- Séminaire LEADER+ « Formation sur l'évaluation du programme LEADER », Saint Marcellin (38), 26 mai 2004.
- Comité de suivi et de programmation du GAL Diois
 - 5 janvier 2005
 - 23 février 2005
 - 27 avril 2005
 - 8 juin 2005
- Comité de suivi et de programmation du GAL Belledonne :
 - 1 février 2005

- 18 avril 2005
- GAL Chambaran, réunion de pilotage de l'évaluation du programme, 7 février 2005
- GAL Diois, 5 janvier 2001, réunion préparative de l'évaluation du programme LEADER, en présence de Jean-Paul Villié (directeur cabinet SITELLE), Philippe Méjean (Directeur communauté de communes du Diois et responsable du programme LEADER), Olivier Fortin et Cécile Belbeoc'h (animateurs du programme).
- Programme de recherche-action sous la responsabilité scientifique de Romain Lajarge (UMR PACTE) visant à développer et réaliser une évaluation expérimentale de l'action du GAL « Préalpes provençales », 2005-2006
- Travail d'enquête dirigé par Ludovic Méasson dans le cadre du cours « méthodes d'enquête » des IUP 2 « Aménagement du territoire », Institut de Géographie Alpine, 2004-2005 : « Conditions d'émergence des projets "ressources en eau". Enquête auprès des acteurs LEADER+ Belledonne ».

Guide d'entretien : voir l'annexe 13

Annexe 10 : Composition du Groupe national d'animation et de coordination du programme LEADER (GNAC)

Groupe National d'Appui et de Coordination Leader II

ORGANISATIONS	NOMS	ADRESSE
COMMISSION EUROPEENNE		
CCE - DG VI CCE - DG V CCE - DG XVI	Michel LAINE	Bureau 6 - Batiment Loi 130 B 1049 BRUXELLES
ADMINISTRATIONS		
AGRICULTURE	Giordanna MAURIN	DERF - 19 av. du Maine 75015 PARIS
	Philippe BONNEAU	DGAL/SDAEF/Bureau des actions régionales - 175 rue du Chevaleret - 75646 PARIS CEDEX
	J-F AYATS	DGER/Sous-Direction
TRAVAIL	Philippe LERAITRE	Délégation à l'Emploi - 55 av. Bosquet - 75007 PARIS
ENVIRONNEMENT	Marc AUDIBERT	DGAD-SAI - 20 av. de Ségur 75007 PARIS
TOURISME	Françoise LOMBARD	2 rue Linois - 75015 PARIS
COMMERCE INTERIEUR	Philippe VELILLA	Tour Matét - 75572 PARIS CEDEX 12
DATAR	Richard LAGRANGE Béatrice LEFEVRE Martine LEVY	1 av. Charles Floquet - 7e 1 av. Charles Floquet - 7e 1 av. Charles Floquet - 7e
SGAR		
SGAR Bretagne	Pascal WEHRLE	Préfecture de Région 3 rue Martenot 35026 RENNES CEDEX
SGAR Limousin	Jacques DELPEY	27 rue Théodore Bac 87031 LIMOGES CEDEX
SGAR Rhône-Alpes	Gérard DUMONT	31 rue Mazonod 69003 LYON
ELUS		
AMF	Jean-Louis JOSEPH	Maire de la Bastidonne Hôtel de Ville 84120 LA BASTIDONNE

~~AMF~~

Michel LAFAY
Maire de Sancergues
Hôtel de Ville
rue Hubert Gouvernel
18140 SANCERGUES

ANER

F-Nicolas SOURDAT
276 bd Saint-Germain - 7e

~~APCG~~

Christophe HAZARD
20 rue de Vaugirard - 6e

APCG

Jean-Jacques WEBER
Président du Conseil Général
du Haut-Rhin
7 rue Bruat
68020 COLMAR CEDEX

APCG

René SOUCHAL
Président du Conseil des
Vosges - pl. Foch
88021 EPINAL CEDEX

SOCIO-PROFESSIONNELS

APCM

Patrice COHEN
12 av. Marceau-75008 PARIS

ACFCI

Raymond CERRUTI
45 av. d'Iéna - 75016 PARIS

APCA

Catherine DECOMBE
9 av. Georges V - PARIS 8e

~~CFCA (groupe monde rural)~~

Mireille RICLET
49 av. de la grande Armée
75016 PARIS

CFCA

Yves MONTEILLET
49 av. de la grande Armée
75016 PARIS

~~FNAFR~~

Laure DEVIGNE
81 av. Raymond Poincare
75016 PARIS

~~FNSAFER~~

Pierre STEINLEIN
3 rue de Turin-75008 PARIS

FNSEA

Sylvain CAZES
11 rue de la Baume
75008 PARIS

FNSEA

Grégoire DUBLINEAU
11 rue de la Baume
75008 PARIS

ASSISTANCE TECHNIQUE

ASSOCIATIONS

CELAVAR

Jacqueline MENGIN
Secrétaire Général
13-15 av. des Petites Ecuries
75010 PARIS

~~CELAVAR~~

Christophe BERNARD
13-15 av. des Petites Ecuries
75010 PARIS

CRIDEL

Dominique PARTHENAY
27 rue de la Rochefoucauld
75009 PARIS

CRIDEL

Gwénaél DORE

27 rue de la Rochefoucauld
75009 PARIS

CNASEA

André BARBAROUX

7 rue Ernest Renan
92132 ISSY LES MOULINEAUX

CNASEA

Michel ROUHAN

7 rue Ernest Renan
92132 ISSY LES MOULINEAUX

Annexe 11 : Descriptif de l'enquête réalisée à propos du programme LEADER des Monts du Lyonnais

Entretiens

- Hervé Boinon, le 2 mai 2006, président de la fédération OSER, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+
- Bernard Chaverot, le 28 août 2005, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+, conseiller général du canton de Saint Laurent de Chamousset, maire de Monttrotier depuis 2001.
- Jean-Louis Cloye, le 31 août 2005 et le 3 mai 2006, maire de Meys, président du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+, président du SIMOLY, président de la communauté de communes des Hauts du Lyonnais.
- Daniel Fol, le 19 juin 2006, président du Comité de développement des Monts du Lyonnais (CDML).
- Cécile Guyot, le 7 mai 2004 et le 3 mai 2006, animatrice / gestionnaire du programme LEADER des Monts du Lyonnais.
- Marie Grandin, le 7 juin 2005, animatrice à la communauté de communes du Chamousset en Lyonnais.
- Jean-Baptiste Lachana, le 26 juillet 2005, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+ représentant la Chambre des Métiers et de l'Artisanat du Rhône.
- Marguerite Lacroix, le 24 mars 2006, maire de Chazelles sur Lyon, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+.
- Hélène Perreau, le 22 mars 2006, animatrice de la Marque collective Monts et Coteaux du Lyonnais.
- Florent Pobel, le 3 avril 2006, animateur du Comité de développement des Monts du Lyonnais (CDML).
- Annie Poirot, le 7 juin 2005, présidente Office du tourisme de Saint Martin en Hauts, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+

- Paul Ronzon, le 3 mai 2006, président Marque collective Monts et Coteaux du Lyonnais, maire d'Aveize, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+
- Jean-Paul Seux, le 21 mars 2006, président de la communauté de communes du Forez en Lyonnais, vice-président du SIMOLY, conseiller général du canton de Chazelles sur Lyon, maire de Saint Médard en Forez, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+
- René Trégouët, le 27 mars 2006, ex-conseiller général du canton de Saint Laurent de Chamousset de 1973 à 2004, Vice-Président du conseil Général de 1977 à 2004 dont 9 ans comme Premier Vice-Président, ex-président du SIMOLY, ex-président de la Communauté de communes du Chamousset en Lyonnais, ex-sénateur du Rhône de 1986 à 2004.
- Louis Véricel, le 21 mars 2006, ancien président de la communauté de communes des Hauts en Lyonnais (ex-SIVOM), ancien conseiller général et ancien maire de Saint Symphorien sur Coise. ex-Vice-Président du Conseil général du Rhône
- Jean-Paul Villié, le 21 décembre 2004, directeur d'un bureau d'études spécialisé dans les démarches de diagnostic et d'évaluation du développement local (SITELE), Saint Héand (42)
- Thierry Werkoff, le 7 juillet 2005, animateur tourisme du SIMOLY

Observation participante :

- Comité de suivi et de programmation du GAL :
 - 2 décembre 2004
 - 22 mars 2005
 - 10 mai 2005
 - 2 mai 2005
 - 2 juin 2005
 - 13 avril 2006
- Assemblée générale du GAL, présentation du rapport d'activité, 13 avril 2006

- Réunion de préparation de l'évaluation LEADER+, 24 septembre 2004, Pomeys, en présence de Jean-Paul Villié (directeur cabinet SITELLE), Cécile Guyot (gestionnaire LEADER +) et Catherine Costechareyre (animatrice LEADER+).

Guide d'entretien : voir annexe 13

Annexe 12 : Descriptif de l'enquête réalisée à propos du programme LEADER des Chambaran

Entretiens

- Patrick Barthelon, le 27 mars 2006, Directeur Communauté de communes du Pays de Romans
- Gérard Basset, le 7 mai 2004, Maire de Chatenay (38), membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+ (représentant du Pays de Bièvre-Valloire et représentant suppléant de la communauté de communes du Pays des Chambaran).
- Gwénaëlle Cayet, le 4 mai 2004, animatrice du programme LEADER+ « Chambaran »
- Gérard Chaumontet, le 6 juillet 2005, Président Communauté de communes du Pays de Romans, Président GAL LEADER II Chambaran, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+, Vice-Président du Syndicat Mixte Pays de la Drôme des Collines, Conseiller Général du canton Romans 2, conseiller municipal de Romans sur Isère.
- François Chevrol, le 4 mai 2004, animateur Programme LEADER+ « Chambaran »
- Jean-Michel Costechareyre, le 5 mai 2006, chargé de mission territorial à la Chambre départementale d'agriculture de la Drôme
- Jean Claude Darlet, le 25 mai 2005, président du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+, président du Comité de territoire Sud-Grésivaudan
- Olivier Dumas, le 9 mai 2006, président de l'association Massif de Chambaran
- Sandra Janrosso, le 28 mars 2006, animatrice du Comité de territoire Sud Grésivaudan, Conseillère en Développement Local, Chambre d'Agriculture de l'Isère.
- Michel Ondolfatto, le 25 mai 2005, Maire de Châteauneuf les Galaures, Président de la communauté de communes de la Galaure, membre du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER+.
- Jérôme Clément, le 9 mai 2006, trésorier de l'association Massif de Chambaran

- Robert Pinet, le mai 2006, président du GAL et du comité de programmation et de suivi LEADER II, président du Pays Sud-Grésivaudan, président de la Communauté de communes de Saint Marcellin, conseiller général du canton de Saint Marcellin (38) et vice-président du conseil général de l'Isère (jusqu'en 2004), maire de Saint-Bonnet-de-Chavagne.
- Nello Véricel, 7 mai 2005, ex-animateur LEADER II « Chambaran », responsable de la démarche évaluation au conseil régional Rhône-Alpes

Observation participante :

- Comité de suivi et de programmation du GAL Diois :
- GAL Chambaran, réunion de pilotage de l'évaluation du programme, 7 février 2005
- Réunion Inter-CDPRA, 7 juillet 2006, en présence de : Jean-Claude Darlet (président GAL LEADER+ Chambaran), Christian Nucci (président, Pays Bièvre-Valloire), Robert Pinet (président Pays Sud-grésivaudan), Didier Jouve (vice-président du conseil régional Rhône-Alpes, responsable de l'aménagement du territoire), le président du Pays Drôme des Collines, le directeur Syndicat mixte Bièvre-Valloire, Patrick Barthelon (directeur Pays de Romans), Emmanuel Chassagne (animateur Pays Sud Grésivaudan), François Chevrol (Animateur LEADER+).

Guide d'entretien : voir annexe 13

Annexe 13 : Grille d'entretien programme LEADER

Du point de vue de la Commission européenne et même de l'Etat et du Conseil régional, l'action publique locale doit connaître certaines évolutions : changements d'échelle, intégration des différents secteurs d'action publique, partenariat public / privé, etc. Le programme LEADER concentre ces nouveaux principes d'action. L'idée centrale est de concevoir le développement local comme une stratégie collective à l'échelle d'un « territoire de projet » sur une durée pluriannuelle. Cette stratégie doit être le fruit d'une réflexion intégrant les acteurs « représentatifs » du « territoire » afin d'aboutir à un programme de développement global et multisectoriel. L'objectif de cet entretien sera de discuter avec vous de l'intérêt et de la mise en pratique d'une telle proposition.

- **Implication personnelle dans le programme LEADER**

J'aimerais commencer cet entretien en retraçant avec vous votre implication dans le programme LEADER.

- Vos différentes responsabilités privées / publiques ?
- Histoire et raisons de votre implication ?
- Votre rôle dans le programme LEADER et vos attentes vis-à-vis de celui-ci ?

- **Rôle de l'espace dans la définition de l'intérêt général**

en parlant de manière générale de l'espace LEADER. Pourriez-vous me résumer la construction du « territoire de projet » ?

- Quand ?
- Qui ? : les personnes à l'initiative, les personnes qui se rallient.
- Relation avec d'autres territoires / espaces de projet ?

Pensez-vous que cet espace LEADER constitue aujourd'hui véritablement un territoire identitaire et politique, ou fonctionne-t-il plutôt comme un espace de coopération ?

Pouvez-vous me donner les quelques traits qui singularisent votre « territoire » ?

Au final, peut-on considérer qu'il existe un intérêt général au niveau de cet espace de projet ou LEADER fonctionne-t-il comme une instance d'arbitrage entre des intérêts locaux ?

- **Finalités du programme**

Nous allons maintenant aborder plus en détail le programme LEADER.

Quel est (sont) le(s) problème(s) pris en charge par LEADER ?

- Problème spécifique au territoire de projet
- Communauté de problèmes communaux

(La mise sur agenda) Comment s'est déroulé la définition des objectifs du programme ?

- Intérêts divergents
- Rôle des associations, des maires, d'autres acteurs

Les résultats attendus ?

- Au niveau communal,
- Au niveau du territoire de projet,
- Vis à vis des autres institutions territoriales

Au niveau de la définition de la stratégie en matière de développement local :

- Quel est l'intérêt selon vous de rassembler les différents acteurs du territoire ?
- On peut également considérer que le périmètre LEADER exclue les acteurs qui sont à l'extérieur, cela a-t-il des conséquences ? Lesquelles ?
- Quels atouts, ou quels inconvénients, génèrent le fait d'intégrer les acteurs privés dans la définition et la mise en œuvre du projet de développement ?
- La commission européenne insiste également sur le besoin de développer des actions multisectorielles, c'est à dire de faire travailler ensemble des secteurs d'activité différents (culture, industrie, tourisme, agriculture...). Quel intérêt, ou inconvénient, présente selon vous ce principe ?

- **Spécificité du programme LEADER et adaptation au contexte local**

Quels sentiments vous évoquent les « principes » du programme LEADER ?

- Partenariat public-privé
- Multisectorialité des actions
- Programmation pluri-annuelle
- La mise en réseau
- Les ressources endogènes
- Stratégie territoriale de développement
- Territoire pertinent et homogène

Comment s'est déroulé la mise en œuvre des « instruments » LEADER ?

- Le Comité de programmation :
 - Spécificité par rapport à autres procédures de développement local
 - Modification des pouvoirs locaux
 - Pilotage des l'action publique locale
 - Influence sur la stratégie de développement : appropriation, cohérence, efficacité
- L'évaluation :
 - Mode d'évaluation / organisation : interne / externe, ante / ex / concomitante
 - Résultats attendus : au niveau de la stratégie collective, au niveau du management, au niveau de la distribution des rôles dans le système d'acteurs
 - Appropriation du dispositif d'évaluation : relation avec les « évaluateurs », apprentissage nécessaire, clarté de la démarche
- La subvention globale :
 - Rôle au niveau la conception de la stratégie
 - Rôle au niveau le pilotage de la mise en œuvre
 - Perception et influence sur le comportement des acteurs locaux

- La coopération inter-territoriale et trans-nationale
 - Intérêts
 - Attendus / rôle dans la stratégie de développement
- **La construction d'une capacité d'action politique locale : contraintes / ressources du territoire de projet LEADER**

J'aimerais maintenant aborder l'intérêt d'intervenir au niveau du territoire de projet en matière de développement local.

Sur le plan technique, qu'est ce qui est réalisable au niveau du territoire de projet et qui ne l'est pas à l'échelle de la commune ?

- Compétences juridiques
- Communication/information
- Finance locale
- Capacité d'expertise
- Force de travail

Politiquement, fédérer les acteurs locaux au niveau du territoire, augmente-t-il la capacité d'action en matière de développement local ?

- Vis à vis des acteurs locaux,
- Vis à vis des autres instances territoriales

Quelles sont les contraintes de concevoir le développement local au niveau d'un territoire de projet ?

- Définition des objectifs : capacité à mettre d'accord tous les interlocuteurs, définir les priorités du développement local
- Au niveau technique : domaine de compétence, suivi de la mise en œuvre, manque de temps, articulation avec les autres procédures

- **La dimension stratégique : coûts / bénéfices politiques du programme LEADER et imbrication des échelles d'action publique**

Enfin, j'aimerais aborder la dimension plus politique du développement local à travers le programme LEADER.

Quels acteurs bénéficient du programme ?

- Directement
- Indirectement
- Bénéfice financier
- Notoriété, pouvoir d'influence

Quelles sont les communes qui bénéficient le plus du programme ?

Peut-on considérer que le programme LEADER est une « ressource stratégique » vis-à-vis d'autres acteurs ?

- Région
- Conseil général
- Service de l'État
- Parlement
- Autre

Quelles sont les conséquences politiques négatives du programme ?

Finalement, comment gérez-vous l'articulation entre votre rôle de représentant d'un espace donné (commune, département...) et votre action en faveur du développement du territoire LEADER ?

Table des figures

Figure 1 : L'innovation dans le programme LEADER.....	39
Figure 2 : Boucle de rétroaction qui anime les territoires (Moine 2006)	49
Figure 3 : Les acteurs à enquêter pour l'étude d'un territoire de projet	51
Figure 4 : L'équation analytique du territoire de projet.....	52
Figure 5 : Le dispositif de recueil de données.....	64
Figure 6 : Environnement géographique des Monts du Lyonnais (échelle et perspective déformées).....	67
Figure 7 : Infrastructures et projets d'infrastructures de transports des MDL	68
Figure 8 : Emplois par secteur d'activité en 1999 dans les MDL.....	70
Figure 9 : Évolution de la population active par catégorie socio-professionnelle de 1990 à 1999.....	71
Figure 10 : Répartition de l'emploi salarié par secteur d'activité et par canton	72
Figure 11 : Distribution spatiale des établissements dans les MDL.....	74
Figure 12 : Répartition des différents ateliers dans les Monts du Lyonnais.....	75
Figure 13 : Extension de l'influence des villes sur les Monts du Lyonnais	77
Figure 14 : Photographies des paysages du Mont du Lyonnais. Source : Ludovic Méasson, mai 2006.....	78
Figure 15 : Structuration institutionnelle des MDL	83
Figure 16 : tableau des procédures portées par le SIMOLY.....	85
Figure 17 : La montée en puissance de l'intercommunalité dans les années 90 dans les Monts du Lyonnais.....	93
Figure 18 : Géographie de l'association Le Lyonnais	108
Figure 19 : Typologie des espaces selon l'Observatoire des territoires (DIACT).....	112
Figure 20 : Graphe d'objectifs du programme LEADER des MDL.....	115
Figure 21 : Situation générale du périmètre LEADER Chambaran.....	153
Figure 22 : Relief du massif de Chambaran.....	154
Figure 23 : Évolution de la population en moyenne annuelle de 1962 à 1999 dans la zone du massif de Chambaran.....	156
Figure 24 : Évolution de la population en moyenne annuelle de 1990 à 1999 dans la zone du massif de Chambaran.....	157

Figure 25 : Évolution des CSP entre 1990 et 1999, et nombre d'habitants dans la zone du massif de Chambaran.....	158
Figure 26 : Evolution des CSP dans la zone du massif de Chambaran (à droite en valeurs absolues et à gauche en pourcentage entre 1990 et 1999)	159
Figure 27 : Répartition des emplois et des secteurs d'activités dans la zone du massif de Chambaran.....	161
Figure 28 : Nombre d'emplois par secteur d'activités par canton (légende : voir figure 27)..	162
Figure 29 : Typologie agricole dans la zone du massif de Chambaran en 2000.....	163
Figure 30 : Trois paysages des Chambaran : la plaine agricole, le massif rural et le piedmont périurbanisé	165
Figure 31 : Typologie urbain / rural dans la zone du Massif de Chambaran en 1999 dans la zone du massif de Chambaran.....	168
Figure 32 : Les communautés de communes concernées par LEADER+ Chambaran	171
Figure 33 : Articulation des différents contrats territoriaux autour des Chambaran.....	174
Figure 34 : Évolution fonctionnelle des espaces du LEADER Chambaran	201
Figure 35 : Hypothèse sur la territorialisation de l'instance politique	224
Figure 36 : Relations entre les espaces de la politique dans les MDL	234
Figure 37 : Spatialités des politiques et formes des territoires de projet.....	252
Figure 38 : les deux conceptions des instruments territoriaux.....	276
Figure 39 : Evolutivité des formes de territoires de projet	284
Figure 40 : Les relations entre les modes de gouvernance et les catégories d'action selon Alain Bourdin.....	290
Figure 41 : Comparaison des attributs des territoires sociaux et politiques	298
Figure 42 : Nouvelle représentation du territoire de projet.....	304
Figure 43 : Les propriétés de l'espace-tampon.....	312
Figure 44 : Système de connaissances et évaluation	329
Figure 45 : La quête du territoire.....	378

Table des matières

Remerciements	iii
Résumé	iv
Sommaire	v
Abréviations	vi
Introduction	1
Partie 1 - Les territoires de projet : de l'efficacité intégrée à l'efficacité interspatiale	13
I. Observer les usages des territoires de projet grâce à LEADER	16
A. L'utopie mobilisatrice des territoires de projet : l'espace intégrateur	16
B. LEADER, un observatoire heuristique des usages locaux des territoires de projet.....	22
1. LEADER, le local entre l'État et l'Europe.....	23
a) LEADER, manifeste pour l'autonomie locale.....	24
b) Du manifeste à la conception du programme.....	26
2. Faible pilotage politique du programme national LEADER+.....	30
a) Faible tentative (manquée) de la DATAR d'adosser LEADER sur la politique des Pays.....	31
(1) LEADER, une affaire de technicien	31
(2) L'intense cuisine institutionnelle.....	33
b) La perception locale des intentions européennes.....	35
(1) « L'usine à gaz ».....	36
(2) LEADER, une opportunité.....	37
3. L'autonomie des acteurs locaux propice à l'observation des usages politiques de l'espace.....	38
C. Comment étudier les territoires de projet ?.....	40
1. L'espace, une construction sociale.....	40
2. De l'espace au territoire	46
3. Plan de recherche : quelle interrelation entre territoire et politique publique ?	48
a) Comment chercher le territoire ?	49
b) Le rôle des idées dans les politiques publiques.....	52
c) Une moindre sollicitation des outils classiques de la géographie politique.....	56
4. Terrain, corpus et méthodes d'enquête	58

a) Le choix des terrains	58	
b) Le recueil des données	60	
II. Les attendus LEADER au défi de leurs usages	65	
A. Le « grand récit géographique » des Monts du Lyonnais	65	
1. Un espace rural dynamique en voie de périurbanisation.....	66	
a) Un espace traversé par de multiples dynamiques de changement.....	66	
(1) Situation générale du périmètre LEADER.....	66	
(2) Démographie	69	
(3) Économie.....	70	
(4) Mobilités	76	
(5) Maîtrise foncière et paysage.....	77	
(6) Un espace rural dynamique non homogène	79	
b) Renouvellement du personnel politique au cœur de réseaux d'acteurs historiques	80	
(1) Le SYMOLY : de l'intercommunalité de service à l'intercommunalité de	développement	81
(2) Les communautés de communes	86	
(a) CC des Hauts du Lyonnais	86	
(b) CC de Chamousset en Lyonnais	88	
(c) CC du Forez en Lyonnais	89	
(d) Mise en perspective de la construction intercommunale	93	
(3) Des professionnels de la politique aux « professionnels » de l'action publique :	une évolution du profil des élus.....	94
(4) Le tissu associatif et syndical et ses relations avec les collectivités locales ...	99	
(a) Le Comité de Développement des Monts du Lyonnais (CDML).....	99	
(b) OSER.....	103	
(c) Le Lyonnais	106	
(d) Autres acteurs : le GELF et le CCML.....	109	
(e) Conclusion : la diversité des références aux MDL	110	
c) La définition du territoire comme acte politique	110	
2. LEADER, de la stratégie agricole à la production territoriale	113	
a) L'identification des produits locaux, de l'agriculture au territoire.....	114	
b) LEADER : premiers pas vers un positionnement dans le champ de la	territorialisation de l'action publique.....	119

c)	L'agriculture au cœur du référentiel global / territorial	125
d)	La géographie stratégique des alliances politiques.....	133
e)	Les pratiques de développement territorial et leur rapport ambigu au périmètre	136
3.	De l'identité à l'identification, la territorialité politique en recomposition	140
a)	Extérioriser l'identité pour mieux la maîtriser.....	140
b)	Le SIMOLY ou la tension entre l'action collective et l'action commune	144
c)	LEADER à la croisée des chemins entre global et local ou l'énoncé d'un « grand récit géographique ».....	146
B.	LEADER Chambaran : une illustration de la complexité territoriale	151
1.	Un massif transcendé par des dynamiques multi-scalaires	151
a)	Situation géographique du périmètre LEADER	152
b)	Démographie	155
c)	Économie.....	160
d)	Agriculture et paysage	162
e)	La pluralité des dynamiques territoriales	167
2.	Un système d'acteurs éclaté	169
a)	Le mouvement de structuration intercommunale	169
(1)	Géo-histoire de l'intercommunalité et des instruments de planification	170
(2)	Sud-Grésivaudan : faire de l'intercommunalité sans territoire ou essayer d'exister dans un mouvement institutionnel.....	175
(3)	Pays de Bièvre-Valloire	177
(4)	CC du Pays de Romans.....	178
b)	Les associations locales et les organismes professionnels.....	179
(1)	Les Chambres d'agriculture	179
(2)	Les associations	180
c)	Des équilibres et des stratégies incertaines.....	181
3.	LEADER : l'histoire improbable d'une construction territoriale	182
a)	Une coalition de moyens pour construire des territoires distincts	182
b)	Faible contrôle politique de l'entre-deux	187
c)	Du territoire malgré tout à travers les chemins chaotiques de l'expérimentation territoriale	194
(1)	L'émergence territoriale et l'association « Massif de Chambaran »	194
(2)	Les réticences des acteurs publics face à l'interterritorialité.....	197
d)	Espace de moyens, espace d'actions et contrôle politique.....	200

(1) La matrice intérieur / extérieur comme matrice du travail politique territorial 202	
(2) Conserver le potentiel d'action.....	203
(3) Quelques enseignements en matière de travail politique territorial.....	205
III. Attendus déçus, faux-semblants ou problème d'analyse ? Pour une lecture nouvelle de la spatialité de l'instance politique	206
A. Déstabilisation de la matrice « territoriale » du politique	207
1. Modernisation utopique ou relative ?.....	208
2. Racommodage ou intégration des espaces politiques ?.....	210
3. Vers une démocratisation de l'action publique locale ?.....	212
4. Politics, polity, policies : penser la dissociation spatiale des fonctions politiques plutôt qu'espérer leur synthèse.....	213
B. Les espaces de l'instance politique	216
1. Les politiques publiques et dialectique trompeuse du couple problème / solution .	217
2. Le politique au fondement des liens sociaux modernes.....	218
C. Les territoires de projet : quelle mise en ordre de la pluralité spatiale ?.....	221
Partie 2 - Penser la territorialisation de l'efficacité pour accroître l'utilité de l'évaluation	227
I. L'espace-tampon entre l'efficacité politique et l'efficacité des politiques	230
A. Les formes des territoires de projet et l'agencement des espaces politiques	231
1. Les espaces de la politique	232
a) Conditionnement territorial des Monts du Lyonnais	232
b) Coalition de moyens des Chambaran.....	234
c) La non superposition des enjeux de pouvoir	236
2. Les espaces du politique.....	236
a) Le « duplex » des Monts du Lyonnais	236
b) Le « camping » des Chambaran.....	240
c) Les espaces du politique au croisement des régulations verticales et horizontales 243	
3. Les politiques : des espaces aux spatialités	244
a) Les Monts du Lyonnais : faire exister le politique	246
b) LEADER Chambaran : contrôler l'émergence d'un espace concurrent.....	247
4. Conclusion : la « planification à rebours » de la forme des territoires de projet.....	248
B. La décision spatiale : quelle forme pour le territoire de projet ?	254

1.	L'incertitude du couple problème / solution.....	255
a)	La périurbanisation au cœur de la complexification territoriale.....	255
b)	Le Public introuvable.....	258
c)	L'espace solution insondable.....	262
d)	L'ouverture des possibles territoriaux et l'intensification de la médiation politique de l'espace	265
2.	L'ouverture des possibles territoriaux et la relation local / <i>supra</i> local.....	266
3.	Gérer la double incertitude horizontale et verticale de l'action publique locale	271
a)	La dimension politique des instruments territoriaux.....	272
b)	Gérer les formes de l'incertitude avec les territoires de projets	276
c)	Hypothèse sur l'interdépendance entre les formes d'incertitude et les formes des territoires de projet.....	282
4.	La décision spatiale : choisir la forme de l'incertitude	285
C.	L'espace-tampon : l'efficacité politique disjointe.....	286
1.	Une codification territoriale incrémentale, stratégique et réflexive.....	287
2.	Les territoires de projet sont-ils encore des « territoires » ?.....	293
a)	Brève histoire du territoire politique.....	294
b)	Les territoires de projet entre territoires sociaux et territoires politiques : l'actualité des questions relatives au déploiement spatial du politique	296
c)	Les territoires de projet comme espaces de confiance	299
3.	L'espace-tampon : une nouvelle espèce de territoire politique ?.....	302
4.	La territorialisation des efficacités.....	305
5.	Les propriétés de l'espace-tampon.....	310
II.	L'utilité de l'évaluation en question	315
A.	Prégnance de l'approche culturelle et déficit de l'approche organisationnelle	316
1.	L'élargissement progressif des pratiques	316
2.	L'évaluation à l'épreuve de son utilité : la faute à la culture ?.....	318
3.	Critique de la critique : s'intéresser aussi à l'organisation.....	322
4.	Du local au territorial en passant par le partenarial : lente émergence de l'insaisissable territoire	325
5.	Une faible capacité de capitalisation.....	328
B.	La conception responsabilisatrice historique de l'évaluation	331
1.	Raisons de la « mise sur orbite » politique de l'évaluation.....	333
2.	La « deuxième gauche » : les justifications politiques du recours à l'évaluation....	337

3.	Les ramifications administratives	341
4.	De la politique à la théorie : l'évaluation pluraliste.....	344
5.	Percolation instrumentale des présupposés politiques	348
6.	Le glissement actuel de l'approche pluraliste : du pragmatisme au principe.....	351
7.	Les bases historiques de l'approche culturelle	353
C.	Être évalué ou évaluable ? Les risques d'un renversement normatif.....	354
1.	Le contexte territorial mis en cause	355
a)	Absence de clarté dans le système d'acteurs	355
b)	L'évaluabilité des politiques territoriales sujette à caution.....	356
2.	L'évaluation comme processus d'émergence des politiques publiques.....	358
a)	Organiser la décision publique	358
b)	Ingérence experte dans le travail politique ?.....	360
c)	Traduction ou trahison de l'évaluation pluraliste ?.....	363
3.	L'évaluation face au territoire : accompagner ou contraindre ?.....	365
III.	Propositions pour une meilleure évaluation de la territorialisation	371
A.	Le territoire, point aveugle de la territorialisation !.....	372
1.	La décentralisation : le territoire révélateur.....	373
2.	La recomposition : révéler le territoire.....	375
3.	La quête et le masque territorial	378
B.	Construire les ponts entre évaluation, spatialité politique et agir territorial.....	380
1.	La différenciation, moteur de la territorialisation.....	381
a)	La différenciation territoriale à demi	381
b)	S'intéresser à l'utilité des effets imprévisibles.....	384
2.	Évaluer l'action politique territoriale.....	389
a)	Les usages politiques de l'espace, cœur de la démarche évaluative.....	390
b)	L'efficacité politique, nécessaire élargissement du référentiel	393
c)	Développer une grammaire de la spatialité politique.....	395
3.	Choisir une approche de l'évaluation adaptée à ses défis	400
a)	L'approche prudente : limiter les analyses prescriptives	400
b)	L'approche militante : adapter la réalité socio-politique à l'évaluation	403
c)	L'approche pragmatique : tirer profit de la territorialisation.....	404
	Conclusion générale : les nouvelles formes de l'efficacité territoriale	407
	Bibliographie	411
	Table des figures	492

