

---

## La recomposition des formes bureaucratiques dans le développement territorial. Ingénierie territoriale et intermédiations dans les territoires de projet

*The Recomposition of Bureaucratic Forms in Territorial Development. Territorial  
Engineering and Intermediation in Project Territories*

**Dany Lapostolle**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2043>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.2043](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2043)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

### Éditeur

Association d'Économie Politique

### Référence électronique

Dany Lapostolle, « La recomposition des formes bureaucratiques dans le développement territorial. Ingénierie territoriale et intermédiations dans les territoires de projet », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 48 | 2013, mis en ligne le 01 novembre 2013, consulté le 20 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2043> ; DOI : [10.4000/interventionseconomiques.2043](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2043)

---

Ce document a été généré automatiquement le 20 juin 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

---

# La recomposition des formes bureaucratiques dans le développement territorial. Ingénierie territoriale et intermédiations dans les territoires de projet

*The Recomposition of Bureaucratic Forms in Territorial Development. Territorial Engineering and Intermediation in Project Territories*

Dany Lapostolle

---

## Introduction

- 1 Les territoires de projet sont des groupements politiques territoriaux à orientation économique. Ils relèvent de politiques procédurales (Lascoumes, Le Bouhris 1997), fruit d'une négociation entre l'État, la Région, des regroupements d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ouvrant relativement le champ du développement territorial à l'implication citoyenne.
- 2 Dans ces espaces infrarégionaux, l'ingénierie territoriale joue un rôle déterminant. D'une part, elle est un système sociotechnique qui régule la division du travail politique et cognitif entre les différentes échelles d'action publique. Dans l'espace syncrétique qu'est le territoire de projet, ce système engendre les conditions de coordination des savoirs et savoir-faire d'action publique, sans intervenir sur l'autonomie des agents économiques et sociaux assurant l'activité substantielle de développement. De cette manière, l'ingénierie travaille à l'efficacité institutionnelle des territoires (Putnam 1993). D'autre part, l'efficacité institutionnelle de l'ingénierie lui permet de créer les liens entre les différents

capitaux territorialement situés : capital économique privé, capital social (capacité à créer du lien entre les différentes composantes de la société, art, culture, mouvements sociaux, syndicats, le politique), capital humain (ou compétences qui sont les capacités des acteurs individuels ou collectifs à comprendre les situations et agir en valorisant les savoirs dont ils disposent) et capital écologique pour atteindre l'ordre social projeté (Moulaert, Nussbaumer 2008).

- 3 Mais au-delà de ces définitions fonctionnelles, dans la démarche de projet territorial, la chaîne d'ingénierie (Lardon 2011) mobilise une pluralité d'acteurs détenteurs de divers savoir-faire, porteurs de cultures professionnelles et de routines institutionnelles distinctes, confrontées à différentes histoires territoriales dans un cadre d'action autant structuré par les logiques de fiefs que par les contingences politiques. Soit une variété de situations territoriales qui présentent plus ou moins de prédispositions aux pratiques d'intermédiation.
- 4 À défaut de prédispositions, l'ingénierie territoriale crée les instruments d'action publique (Lascoumes, Le Gales, 2004) qui enclenchent ces pratiques. Aussi, les diagnostics, les observatoires, les portails et les chartes de développement constituent-ils un répertoire d'objets intermédiaires. Ces « objets physiques qui sont des composantes de la dynamique coopérative et contribuent à la dynamique des interactions locales » (Vinck 2009) apparaissent essentiels à la cohésion de l'action publique multiniveaux. Plus les partenaires sont nombreux, plus ces objets tiennent une place importante dans la coordination des actions (Grégori *et al.*, 1998). En conséquence, ils restent souples sur les finalités de l'action publique parce que l'ambiguïté est un détour nécessaire à l'agrégation de la pluralité des représentations, des idées et des intérêts (Leca 1996) dans des communautés procédurales constitutives des territoires de projet (Lapostolle 2011). Cependant, ils sont confrontés aux forces de l'isomorphisme institutionnel (Di Maggio, Powel 1983) qui, s'il ne dénature par leur fonction médiatrice, standardise les modalités de mise en œuvre du projet territorial.
- 5 Il en découle la question suivante : comment les pratiques d'intermédiation expérimentées par l'ingénierie territoriale se durcissent-elles pour devenir des routines standardisées ? Pour y répondre, nous aborderons les pratiques d'intermédiation mises en œuvre par l'ingénierie territoriale lors de l'institutionnalisation de deux territoires de projet en Rhône-Alpes : le Pays Beaujolais et le Pays Roannais. Ces processus se déroulent du milieu des années 90 aux années 2010. Nous présenterons d'abord les caractéristiques de ces territoires et les enjeux de la comparaison. Puis, nous montrerons comment les objets intermédiaires deviennent des instruments qui se confondent avec le processus de création territoriale. Nous analyserons ensuite comment les formes de la médiation sont déterminées par des cadres relativement contraignants relevant de l'isomorphisme institutionnel. Pour finir, nous poserons le constat que l'ingénierie territoriale s'affranchit difficilement de son destin bureaucratique.

## Une comparaison de l'ingénierie territoriale dans deux « pays » en interdépendance

- 6 Les comparaisons infrarégionales constituent une échelle d'observation fine des dynamiques territoriales engagées depuis vingt ans en France (Lapostolle, 2010). Sur fond de recomposition de l'architecture institutionnelle locale engendrée par la Loi relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 et la Loi d'Orientation

pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995, la Région Rhône-Alpes, en 1993, approuve une politique contractuelle de développement territorial dont le Contrat Global de Développement (CGD), groupement d'EPCI, est l'un des principaux outils. Les premiers CGD sont signés en 1995 pour une durée de cinq ans. Au total, 49 CGD couvriront Rhône-Alpes. Une partie d'entre eux seront inscrits au Contrat de Plan État Région (CPER) du XI<sup>ème</sup> plan (1994-1998) au titre de l'aide aux espaces ruraux fragiles.

- 7 En 2000, les CGD évoluent en Contrats de Développement de Rhône-Alpes (CDRA). Quand cette procédure s'associe à la politique nationale des Pays issus de la Loi d'Orientat ion et d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 (LOADDT), elle se nomme Contrats de Développement de Pays de Rhône-Alpes. Les anciens CGD peuvent se fondre dans un Contrat de Développement de Pays de Rhône-Alpes (CDPRA) pour constituer le volet territorial du CPER. On dénombre 46 contrats s'inscrivant dans la montée en puissance des EPCI issus de la Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. C'est dans ce cadre institutionnel qu'émergent les Pays Roannais et Beaujolais. Ceux-ci présentent quelques singularités qu'il convient de souligner :
  - Le Pays Beaujolais concerne 185 294 habitants, soit 12 % de la population totale du Département du Rhône qui en compte 1 578 869 (recensement de 1999), répartis dans 12 communautés de communes et une communauté d'agglomération regroupant 137 communes. La communauté urbaine de Lyon, limitrophe, regroupe 55 communes où vivent 1 300 000 habitants, soit 75 % de la population du Rhône. Ces deux espaces intercommunaux totalisent 87 % de la population rhodanienne.
  - Le Pays Roannais compte 154 000 habitants dans 11 communautés de communes, une communauté d'agglomération soit 118 communes sur les 327 du Département de la Loire qui compte 728 524 habitants (recensement de 1999). Le Pays Roannais regroupe 21 % de la population du Département de la Loire. Saint Étienne Métropole regroupe 43 communes pour un total de 390 000 habitants, soit 54 % de la population de la Loire. Ces deux espaces totalisent 75 % de la population ligérienne.
- 8 Ces ordres de grandeur livrent une des clés du jeu institutionnel : le risque de perte d'influence des Départements du Rhône et de la Loire pris en étau entre Pays ruraux et deux intercommunalités urbaines administratives et économiques centrales.
- 9 Ces deux Pays aux interdépendances économiques et culturelles historiques sont issus de la fusion de trois CGD couvrant des bassins de vie très imbriqués. Le CGD Monts du Beaujolais et du Lyonnais (111 communes), signé le 22 juillet 1999, est à cheval sur les Départements du Rhône et de la Loire. Ses communautés de communes rhodaniennes rejoignent le CGD Beaujolais/Plaine de Saône<sup>1</sup> pour faire le Pays Beaujolais quand ses composantes ligériennes gagnent le CGD du Roannais<sup>2</sup> pour constituer le Pays Roannais. Ainsi, quand la majorité des anciens CGD changent de forme institutionnelle tout en conservant leur périmètre initial, les Pays Beaujolais et Roannais rejoignent en apparence la volonté régionale d'intégrer les dispositifs d'action publique dans une maille territoriale élargie.
- 10 Ceux-ci donnent également à voir comment s'articulent le rural et l'urbain dans deux espaces infrarégionaux comprenant chacun une communauté d'agglomération et plusieurs communautés de communes rurales dans l'orbite d'une métropole nationale, Lyon.

- 11 Dans le Beaujolais, la Communauté d'Agglomération de Villefranche-sur-Saône lie son contrat d'agglomération au CDPRA signé avec la Région et l'État le 5 mars 2004 pour un montant de 14 millions d'euros. C'est par convention entre les 13 EPCI que le portage du Pays est confié en 2003 à ce qui était encore la communauté de communes de Villefranche-sur-Saône. En anticipation de la rationalisation de la carte intercommunale prévue par la loi du 16 décembre 2010, le Syndicat Mixte du Beaujolais est créé le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Il porte différents dispositifs liés au développement territorial : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), le Contrat de Développement Durable de Rhône-Alpes (CDDRA) signé en février 2011, le Leader en Beaujolais Vert, le Conseil Local de Développement (CLD) du Pays Beaujolais. Ce dernier est une enceinte participative généralement composée de plusieurs collèges d'associations, d'entreprises, de représentants de services publics, parfois d'élus, qui valide la charte et saisit le comité de pilotage du pays sur des enjeux de développement.
- 12 Dans le Roannais, le contrat de Pays intégrant le contrat d'agglomération du Grand Roanne, est signé le 21 avril 2006 avec le syndicat mixte « Roannais Pays de Rhône-Alpes », pour un montant total de 14,5 millions d'euros. Le 29 janvier 2010, le syndicat mixte du Pays Roannais et le Grand Roanne Agglomération signent le CDDRA. Il porte par ailleurs le CLD et le Projet stratégique agricole et de développement rural (Psader).
- 13 En ce qui concerne sa stratégie de développement, le Pays Roannais est très lié à la ville centre, Roanne. Relativement enclavée, celle-ci décline avec son économie industrielle. Sa population vieillit, s'appauvrit et perd en qualification. Cette spirale, si elle n'est pas enrayée, est atténuée par des initiatives ponctuelles et localisées qui s'inscrivent dans le processus de destruction créatrice à l'œuvre dans le territoire. L'exploitation des ressources naturelles comme le bois transformé localement dans la construction industrielle de maisons à ossature bois, la production de textile technique à haute valeur ajoutée organisée au sein d'un système de production localisé, la tertiarisation de l'emploi avec les NTIC et l'installation de plates-formes logistiques, sur l'axe autoroutier A 89 (Lyon, Clermont-Ferrand, Bordeaux), illustrent les initiatives territoriales porteuses d'avenir.
- 14 Les forces économiques, culturelles, universitaires et politiques de la société locale se sont mobilisées. Elles ont trouvé dans le CGD distingué par la DATAR comme un exemple de réussite de la démarche de projet, un cadre institutionnel apte à valoriser le travail stratégique de l'ingénierie territoriale. Celle-ci se nourrit d'une coordination forte entre les différents animateurs des EPCI et ceux du Pays créant des habitudes de travail collectif encouragé par l' élu pilote, Christian AVOCAT, adjoint au maire de Roanne, l'ancien ministre socialiste Jean AUROUX, qui accorde une grande latitude aux agents de développement dans la conception et la gestion du contrat. Dans cet « âge d'or » de l'organisation en projet, des pratiques s'installent qui seront contrecarrées par les changements de majorités politiques municipales causant le départ de Christian AVOCAT et de la responsable de l'équipe d'animation du Pays en 2001. La nécessité de reconstruire des liens interpersonnels traversant les multiples couches institutionnelles prendra du temps avant de permettre aux agents de développement de peser à nouveau sur les orientations du Pays. Ils retrouvent leur capacité de régulation grâce au travail formel et informel collectif préparatoire aux décisions du Pays vers 2006.
- 15 Dans le Beaujolais, la situation diffère. Le Pays repose sur une stratégie défensive face à l'extension de l'aire urbaine lyonnaise. Ce territoire rural s'urbanise rapidement. Il

constitue une réserve foncière au nord de Lyon. La population croît de manière continue depuis 1990. Villefranche-sur-Saône, sous-préfecture du Rhône, joue difficilement son rôle de ville centre compte tenu de sa proximité avec la capitale régionale. Avec Belleville sur Saône, sur un axe Nord Sud, elle draine une part importante de l'activité économique et de la population du Pays Beaujolais. Le taux de chômage y est inférieur à la moyenne départementale. Cependant, le vignoble en difficulté dans le Sud, cherche à améliorer sa position à l'exportation sur les crus du Nord. Le Haut Beaujolais rural perd des habitants, tout en essayant de valoriser ses ressources forestières. L'industrie textile en restructuration est composée d'un grand nombre d'entreprises familiales sans stratégie marketing qui n'ont su ou pu s'adapter à la nouvelle donne concurrentielle.

- 16 La particularité de l'ingénierie territoriale du Pays Beaujolais, à ses débuts, est de fonctionner en dehors de l'intercommunalité par défaut de compétence technique. À l'exception de deux communautés de communes bien dotées en moyens humains et matériels, les EPCI ruraux balbutiants n'embauchent pas d'agents de développement. Souvent constitués par opportunité, sans véritable stratégie de développement, ceux-ci misent sur les dotations qui accompagnent les regroupements intercommunaux. Dans les premières années, les chargés de mission du Pays travaillent seuls, sous la supervision directe de deux élus dominants du Pays, le député-maire UMP de Villefranche-sur-Saône, Bernard PERRUT et le président du comité de pilotage, Bruno CHARVET Divers droite. Avec les contrats territoriaux qui se succèdent et s'imbriquent, l'intercommunalité se structurant, l'effectif d'animation des dispositifs intégrés augmente au sein du syndicat mixte.
- 17 La présentation rapide de ces terrains met en lumière les différentes logiques d'action parcourant les territoires de projet réceptacles des pratiques d'intermédiation de l'ingénierie territoriale. Nous les révélerons par une analyse microsociologique et inductive, construite sur la base d'un questionnaire envoyé au millier d'agents de développement exerçant leur mission en Rhône-Alpes<sup>3</sup>. Travail complété par une cinquantaine d'entretiens auprès des agents de développement, élus, fonctionnaires des services déconcentrés de l'État, chargés de mission et directeurs de services régionaux, experts en développement, enseignants chercheurs inscrits dans un programme de recherche action territoriale, entrepreneurs, membres d'association qui ont été acteurs du processus d'institutionnalisation des deux territoires de projet.
- 18 Pour expliquer le rapport que nous entretenons aux objets intermédiaires, nous nous appuyons sur l'exemple de la charte de territoire. La charte de développement peut être assimilée à un pacte originel qui, à partir d'un diagnostic sur la situation démographique, économique, sociale et culturelle du territoire, propose une stratégie de développement. Elle repose sur une matrice Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces couramment utilisée en science de gestion. C'est d'une part, une base de données utile par la quantité et la diversité des informations quantitatives et qualitatives recueillies sur et pour le territoire. D'autre part, elle s'inscrit dans une perspective politique ; elle est objet de négociation entre les différents acteurs locaux (présidents des EPCI, CLD, comités de pilotage pluralistes). Enfin, elle sert de base au conventionnement des opérations qu'elle prévoit. Donc, elle n'est pas une source d'information neutre. Elle devient un instrument qui se manifeste dans les étapes du processus d'institutionnalisation des Pays et dans les mécanismes d'articulation entre les échelles d'action publique. Pour construire les conditions de validation de la charte par les élus et le CLD, l'ingénierie territoriale élabore des savoirs d'interface. Ceci s'opère dans une logique de relais entre la pluralité des

acteurs, afin de créer un contexte d'action adéquat à l'orientation de l'action publique. Pour justifier son rôle, cette ingénierie doit donc augmenter et renouveler ses compétences, multiplier les objets pour faire « circuler le territoire » dans les différents milieux d'action structurant les territoires de projet.

## L'objet intermédiaire comme processus de création territoriale

### L'élaboration des diagnostics dans les Pays Beaujolais et Roannais

- 19 La définition du périmètre des Pays commande un diagnostic territorial débouchant sur une charte de développement. Pratiquement, le diagnostic est une synthèse d'études accomplies par l'INSEE, les services de l'Équipement, les chambres consulaires, des cabinets d'expertise sur différents secteurs d'action publique intégrés dans un projet transversal. L'intérêt de cette synthèse réalisée par les agents de développement des Pays est de nouer des contacts avec les services déconcentrés de l'État et leurs fonctionnaires, les services de la Région et leurs agents, les nombreux chargés de mission territoriaux, les cabinets-conseils, les « universitaires experts », sans oublier les entreprises et les associations pour le compte de la société locale. Au final, l'exercice permet d'approfondir la connaissance du territoire pour mieux cibler et coordonner les actions communes. La synthèse est donc un acte d'intermédiation par lequel les agents de développement cherchent à créer les conditions de leur centralité dans le processus d'institutionnalisation des territoires de projet. Cependant, cette initiative se déroule sur fond de partage politique du territoire.
- 20 L'élaboration du diagnostic donne lieu à des négociations, à des conflits larvés dans la mesure où de multiples dispositifs relatifs à l'emploi formation, la création d'entreprises, l'agriculture, l'animation culturelle portés par différentes institutions doivent trouver un *modus vivendi*. Dans la définition des périmètres, les agents de développement intègrent les contraintes du puzzle institutionnel.
- 21 Dans le Roannais, ils limitent le périmètre pour ne pas le faire déborder du Département de la Loire, encore moins de la Région Rhône-Alpes. Opter pour un périmètre interrégional ou interdépartemental génère des difficultés institutionnelles. Un Pays à cheval sur deux départements, ce sont deux préfets, deux présidents de conseils généraux, etc. Si on passe à un Pays sur deux Régions, on se rapproche du jeu de mikado...
- « Alors quelque chose d'intéressant sur l'expertise quand on a discuté avec les agents de développement sur l'élargissement du périmètre du Pays Roannais, beaucoup étaient intéressés par son élargissement à l'est vers Amplepuis et vers le sud. Par contre, si on leur parlait d'élargir vers le Brionnais, ils n'étaient plus du tout d'accord, parce qu'on n'était plus dans la même région. Ils disaient, vous ne vous rendez pas compte en Bourgogne, les procédures ne sont pas du tous les mêmes, cela va faire des dossiers, c'est très compliqué. Et pourtant, ce qu'il me semblait dans ces nouveaux découpages, c'était de remettre un peu de rationalité économique ».
- Enseignant chercheur, 29 mai 2006
- 22 Le diagnostic stratégique qui objective le périmètre débouche sur une démarche opérationnelle. Le travail de l'ingénierie territoriale, coordonné par les agents de développement des Pays, se traduit par un plan d'action sur un territoire clos, respectant les sentiers institutionnels.

- 23 Suivant le cours du processus d'institutionnalisation des Pays par les diagnostics, on peut remonter au travail préparatoire au CGD du Roannais en 1996. Ce diagnostic s'intitule : *Diagnostic et axes du développement du Roannais*. Il est issu du travail d'enseignants chercheurs de l'IUT de Roanne, dans le cadre d'une convention signée entre le district de Roanne et l'IUT pour un montant de 100 000 F.
- 24 Il s'agit d'une analyse de l'évolution économique, sociale et démographique du bassin économique roannais. Elle s'appuie sur une synthèse d'indicateurs statistiques fournis par les chambres consulaires, l'INSEE Rhône-Alpes, la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi. Mais le diagnostic pêche par son manque de préconisations pratiques. Il ne répond pas aux attentes des agents de développement chargés de le décliner en plan d'action. Le recours à un cabinet-conseil est nécessaire. Pratiquant allègrement le « copier-coller » de l'analyse fournie par les universitaires, il dégage des axes stratégiques d'intervention pour que les présidents d'EPCI et les chargés de mission s'accordent sur les programmes d'actions qui suivront la définition du périmètre.
- 25 En 2002, le Pays Roannais fait appel à un autre cabinet pour une « *mission d'assistance pour l'élaboration de la Charte de Pays* » facturée 37 450 €. Mais, dans une période de conflit politique ouvert au sein du Pays, le cabinet-conseil met fin à la collaboration. Son intervention est pourtant capitale. Parce qu'il jette l'éponge, le cabinet contribue à crever l'abcès politique. La situation se débloque. Sans projet, pas de subvention. La rédaction de la charte contribue au dénouement de la crise.
- 26 Le Pays Beaujolais fait aussi appel à un cabinet-conseil. Le travail technique de préparation du diagnostic territorial est très lourd. Il s'appuie sur environ 400 réunions thématiques organisées dans les communes du Beaujolais, les nombreuses bases de données de la CCI de Villefranche-sur-Saône, des données statistiques de l'INSEE et de la Direction Départementale de l'Équipement. Malgré tout ce travail d'étude, la proposition de périmètre issue de la synthèse des agents de développement ne franchit pas le filtre politique. Un désaccord persiste entre les tenants du débordement du Pays vers le Département de l'Ain voisin et les défenseurs d'une solution limitant le Pays à l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône. C'est la seconde option qui l'emporte.
- 27 Des CGD aux CDPRA, c'est sur la base d'un rapport de force entre quelques élus que se structure la recomposition territoriale. Dans les Pays Roannais et Beaujolais, ce sont les parlementaires cumulant les postes de président d'exécutif local, Jean AUROUX et Michel MERCIER qui sont en lice. Ces deux professionnels de la politique sont des notables, tels que les définit Pierre GREMION : « *ils disposent d'une représentativité suffisante pour obtenir de l'administration locale une transgression de l'universalisme de la règle centrale, et, qui occupent, de ce fait, une position médiatrice, stratégique entre l'état et la société civile. Cette médiation toutefois, avant d'être fondée sur une représentativité personnelle est juridiquement déterminée par la structure des institutions de représentation du régime politique et administratif* » (Gremion 1976 p 212).
- 28 Le premier, professeur de l'enseignement technique, est ancien ministre socialiste du Travail de 1981 à 1983, auteur des lois éponymes en matière d'information et droit des salariés. Secrétaire d'État et ministre de l'urbanisme, du logement et des transports jusqu'en mars 1986. Elu Député maire de Roanne de 1977 à 1993, il est battu en 1985 aux législatives, maire jusqu'en 2001, conseiller général de la Loire de 1976 à 1988.
- 29 Le second, ancien maître assistant en Droit à l'Université Lyon 3, est élu président UDF du Conseil Général du Rhône en 1990, ancien député, sénateur du Rhône depuis 1995, maire

- de Thizy, président de la communauté de communes d'Amplepuis Thizy. Membre important du Modem, il a favorisé l'ouverture de son parti à la majorité présidentielle de N. SARKOZY. Il a été Ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire (2009-2010), puis ministre de la Justice (2010-2012).
- 30 Au niveau national, tous deux ont été acteurs du processus de rationalisation de l'action publique territoriale. Jean AUROUX est l'auteur d'un rapport fondateur au Premier Ministre Lionel JOSPIN, portant sur la réforme des zonages et aménagement du territoire<sup>4</sup>. Il y préconise une recomposition territoriale sur le triptyque : un projet, un territoire, un contrat.
- 31 Michel MERCIER, dans son rapport au Sénat<sup>5</sup>, analyse la multiplicité des zonages. Rappelant l'opposition du Sénat à LOADDT de 1999, il dénonce fermement la complexité de la procédure Pays qui lui confère une position ambiguë dans l'organisation territoriale. Il est désigné vice-président de l'observatoire de la décentralisation créé en 2004 par le Sénat suite à l'acte II de la décentralisation.
- 32 Malgré la production d'un savoir technico-politique qui prône rationalisation et simplification de l'action publique territoriale, chacun, au niveau local, adopte une stratégie propre dans l'élaboration des nouveaux zonages que sont les CGD et les CDPRA.
- 33 Jean AUROUX les favorise à l'échelle du Roannais, Michel MERCIER contrarie l'initiative régionale en constituant un CGD interdépartemental défensif avec M. Pascal CLEMENT. Ceux-ci ne participent pas aux programmes d'action des deux CDPRA qui couvrent une partie de leur Département respectif. Présidents de Conseils généraux, ils initient des contrats de développement triennaux avec les communes et quelques EPCI pour contrarier la Région.
- 34 Pascal CLEMENT, ancien cadre supérieur chez Rank Xerox, avocat, est élu président du Conseil Général de la Loire en 1994, sous l'étiquette Démocratie Libérale (DL). Il est ministre des relations avec le Parlement dans le Gouvernement BALLADUR en 1993, député UMP, puis ministre de la Justice Garde des Sceaux en juin 2005 dans le Gouvernement VILLEPIN. Battu dans son fief de Néronde, lors des cantonales de 2008, il perd la présidence de l'exécutif départemental, il ne conserve que son mandat de député jusqu'à 2012.
- 35 Dans le Beaujolais, l'intervention de Bernard PERRUT, député DL est déterminante. Il sollicite la Datar pour faire du Beaujolais « un Pays expérimental » de la LOADDT, sur lequel il s'appuie pour fédérer les communes manquant à l'avènement de la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône qu'il préside. Avocat de formation, adjoint au maire de Villefranche-sur-Saône, cet héritier politique est le fils de Francisque PERRUT (UDF) à qui il succède à l'Assemblée Nationale en 1997. Il est réélu le 17 juin 2012.
- 36 Si la recomposition territoriale est largement structurée par les luttes politiques entre élus dominants, les diagnostics territoriaux ne sont pas vains. Ces élus peuvent les initier quand ils veulent imposer une mesure à des partenaires récalcitrants. Cette activité cognitive est un facteur de légitimation du travail politique. Le Pays impose à chaque élu l'appréhension d'un territoire plus vaste que sa seule circonscription électorale. Sur la base des multiples études sur lesquelles il est consulté, il est invité à prendre connaissance de l'interdépendance des enjeux du développement territorial. Ainsi, la justification des périmètres par l'étude, si elle ne freine pas le partage politique entre notables, si elle ne réduit pas l'écart entre ce que pourrait être un « territoire pertinent » et le territoire tracé par les élus, agit néanmoins comme une norme à partir de laquelle

les périmètres d'opportunité ne sont plus défendables sur le seul argument d'autorité, notamment quand le débat se publicise.

## La légitimation des périmètres territoriaux par les diagnostics

- 37 En d'autres termes, la production de diagnostic contribue à donner du sens à l'action à partir de ce qui est plausible et non pas de ce qui est exact (Weick 1995, Vanier 1995). Le rôle du diagnostic et de l'ingénierie territoriale consiste à produire un « *énoncé provisoirement stabilisé et acceptable (cognitivement et politiquement) par les participants au processus. (.) Il est dès lors obligatoirement la résultante d'un processus analytique - études cherchant à « photographier », « faire parler » le territoire, d'expérimentations, par l'évaluation des actions antérieures -, de mise en scène et de négociation de ces mises en scène* » (Martinet 1998).
- 38 Les pratiques d'intermédiation mises en œuvre par les agents de développement, sous forme de réunions publiques dans les mairies du Pays, d'ateliers thématiques au sein du CLD, de comités de coordination entre dispositifs territoriaux et services fonctionnels, se matérialisent dans la production d'un énoncé provisoire sur la réalité présente et projetée du territoire.
- 39 Cet énoncé entretient un rapport singulier au temps. La démarche de projet, dont le diagnostic et la charte sont des objets intermédiaires essentiels, mêle présent et futur, temps court et temps long. Dans l'action publique territoriale, Marc ABELES affirme que « *nous sommes projetés dans un univers où le présent se confond avec la toute puissance du projet* » (Abelès, 1999 p 141). Or il s'agit d'un présent pluriel. Le temps présent de l'économie n'est pas le temps présent de la persuasion rationnelle de la démocratie représentative. Le temps du débat et de la concertation rallonge le temps de la décision politique, quand le temps de la décision économique s'accélère. Cette désynchronisation des temps politique et économique (Rosa 2010) va de pair avec l'ouverture de l'action publique à une multiplicité de logiques d'actions. Face à un présent chaotique et incertain, le projet a pour fonction de réduire l'incertitude afin de mobiliser les acteurs du territoire autour d'un processus politique qui prend forme dans un périmètre, une charte de développement et un appareil de gouvernement chargé de l'appliquer. Mais ce temps-là, ce temps paradoxal, c'est l'ingénierie qui essaie de le maîtriser par le processus de construction sociale, « *d'enactment* » (Weick 1979) organisateur de l'action collective et de l'activité cognitive, produisant l'environnement auquel le Pays doit faire face. Il s'invente une extériorité pour justifier sa propre existence. Il devient un territoire « dit pertinent ». C'est-à-dire un territoire suffisamment argumenté par des études et des représentations cartographiques pour rendre acceptable, voire justifier le partage politique entre les quelques notables qui dominent le jeu politique local sur fond de recomposition intercommunale.
- 40 On peut donc affirmer que le diagnostic/charte est un opérateur de transition, parce qu'il crée une irréversibilité dans le processus territorial, le périmètre du Pays. On pourrait même dire qu'il est le processus territorial puisqu'à un moment donné, le processus de création territoriale, c'est le diagnostic et la charte. L'objet intermédiaire devient alors un instrument d'action publique<sup>6</sup> (Lascoume, Le Galès 2004 p 14), à la fois un contenant et un contenu, qui garantit dans le temps la permanence du territoire au-delà des incertitudes institutionnelle et politique. Il crée en quelque sorte une communauté procédurale, une raison intelligente<sup>7</sup> (Le Moigne 1995 p 151) qui facilite l'émergence d'une méthode

d'invention et de reproduction d'un bien commun, le territoire qu'isolément, aucune institution, aucun individu ne peut produire.

- 41 Toutefois ce territoire qu'on invente, comme on invente un trésor qui existe déjà, mais qui n'a de réalité tangible que parce qu'il est découvert, est rendu visible par le travail de synthèse des agents de développement au sein du réseau d'ingénierie territoriale. C'est par les relais qu'ils construisent, en faisant circuler le territoire dans les diagnostics et la charte qu'ils étendent le contexte de leur action (Lapostolle, Janin 2012). Ils légitiment à la fois leur action et cette réalité territoriale. L'ingénierie acquiert ainsi une centralité dans la démarche de projet. Une centralité contrariée par les pressions institutionnelles qui contraignent et standardisent les modalités de gestion des contrats d'action publique.

## **Des formes de médiation contraintes par les pressions institutionnelles**

- 42 Si la définition du périmètre est une étape clé de l'institutionnalisation des territoires de projet, la contractualisation de l'action publique en leur sein en est l'aboutissement. Cette institutionnalisation par l'action débouche sur un foisonnement de dispositifs hybrides combinant des logiques territoriales et sectorielles, des financements européens, nationaux, régionaux et intercommunaux, l'externalisation de l'action publique à des acteurs marchands et associatifs. Il en résulte une incertitude sur les modalités et les finalités de l'action. Or, dans un contexte de concurrence territoriale et de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) déclinée en New Public Management imposant le « *benchmarking, le downsizing, le reporting, l'accountability* » (Lapostolle 2011), les cadres d'action instaurés par l'État, l'échelon européen et certaines collectivités locales, établissent de nouvelles règles d'action publique qui relèvent de l'isomorphisme institutionnel. Di Maggio et Powel avancent trois modalités de convergence dans les modalités de l'action. L'isomorphisme coercitif vient des pressions exercées par l'État, l'Europe et les Régions se traduisant dans les règles de financements publics et les appels à projets. Ces pressions débouchent sur la normalisation des contrats d'action publique et des comportements des acteurs individuels et institutionnels exerçant au niveau infra régional. L'isomorphisme mimétique s'incarne dans les bonnes pratiques qui poussent l'ingénierie à standardiser ses modalités d'intervention au regard des modes de fonctionnement des autres territoires de projet. L'isomorphisme normatif provient des modalités de professionnalisation et de recrutement des agents de développement et de l'usage qu'ils font des objets intermédiaires dans la gestion des contrats. Au final, les pratiques d'intermédiation se standardisent et modifient les modalités de la gouvernance territoriale.

## **L'isomorphisme coercitif. De l'Europe aux territoires infrarégionaux, les projets de développement sont soumis à la minutie administrative**

- 43 L'imbrication des échelons européens, nationaux et locaux dans le financement et la conduite des projets se traduit par le suivi d'une procédure stricte. Par exemple, le Pays Beaujolais accueille une procédure Leader+ dans la partie Nord Ouest, essentiellement rurale, de son territoire dénommé « Beaujolais vert ». De 2002 à 2008 pour une enveloppe

de 1,882 M€, ce Groupe d'Action Locale (GAL) anime un programme qui porte sur l'utilisation des nouveaux savoir-faire et des nouvelles technologies pour rendre plus compétitifs les produits et services du territoire. Le GAL se présente à l'appel à projets Leader 2007-2013. Le comité de sélection régional retient sa candidature, lui alloue 1,6 M€ destinés à la maîtrise de l'énergie et au développement de savoir-faire relatifs à l'éco construction, au textile et à la filière bois. Le programme est mis en œuvre de mars 2009 à juillet 2014.

- 44 Si nul n'est sensé ignorer la loi, le « décodage » de l'appel à projets<sup>8</sup> laisse quand même un doute au lecteur. Les conditions d'instruction et d'éligibilité des projets sont si rigides et compliquées, qu'un « *accompagnement méthodologique est prévu pour aider les candidats à élaborer leurs candidatures* ». Dans le point 8 de ce document, il est précisé que cet appui aide « à définir les dispositifs de rattachement du plan de développement » auprès d'une multitude de référents des institutions concernées. Les 15 dernières pages du document qui en contient 50 définissent le contenu attendu d'une candidature. Les chargés de mission LEADER doivent fournir :

- « - Un tableau Excel avec la liste des communes du GAL et leurs codes INSEE.
- La délibération de la structure porteuse de la candidature pour un territoire organisé (Pays, PNR et CDRA, GAL LEADER +).
- La délibération des EPCI partie prenante de la candidature pour les territoires non organisés.
- Les lettres de soutien du (des) territoire(s) organisé(s).
- Le cas échéant, lettres d'intention des cofinanceurs, ainsi que tout autre document jugé utile (cartes...).
- Il est demandé aux territoires candidats de privilégier les annexes apportant une réelle plus value à la candidature (il peut être envisagé de proposer des renvois vers des sites internet plutôt que de cumuler des documents en annexe) ».

- 45 En conclusion de cette liste, il est précisé : « Un effort de synthèse est demandé pour les annexes », notamment pour travailler sur « les 12 axes de développement durable regroupés en 5 familles ».
- 46 La procédure de création des Pays n'est pas en reste. Elle est définie par le Décret du 19 septembre 2000 relatif aux Pays portant application de l'article 22 de la LOADDT qui fixe les étapes de l'institutionnalisation du Pays. Alors que l'esprit de la loi préconise une démarche souple et adaptable au territoire, le décret crée une usine à gaz que les élus et les agents de développement ne manquent pas de dénoncer<sup>9</sup>.
- 47 Au niveau régional, les délibérations du Conseil relatives aux générations successives de contrats de développement s'accompagnent d'un nombre grandissant d'annexes notifiant les points de méthode à respecter. Si les premiers textes sur les CGD sont vierges de modalités d'application, les CDRA, puis la dernière génération de CDDRA comprennent plus de 30 pages d'explications qui dictent notamment le comportement des agents de développement, des élus référents et des cadres intégrateurs régionaux. Ces derniers sont des chargés de mission employés au sein des directions régionales de Rhône-Alpes. Ils défendent les priorités des directions régionales auprès des acteurs locaux, assistent notamment aux comités de pilotage. Mais, leur rôle est ambigu. Progressivement, ils deviennent des contrôleurs de gestion des procédures qui les éloignent de l'animation du développement territorial. Certains d'entre eux se perçoivent davantage comme des censeurs que des facilitateurs. De surcroît, la surcharge de travail les oblige à « papillonner » d'un contrat à l'autre, d'une thématique à l'autre sans véritablement approfondir les questions qu'ils abordent.

« Réellement, il y a un problème, je n'ai pas les réponses. Je vous dis, je pense que c'est partagé par la majorité de mes collègues. Quel est l'objectif, s'agit-il seulement d'articulation ? Honnêtement s'il s'agit seulement d'articulation, cela interroge la mission du chargé de mission au CDRA. Je vous le dis clairement. Prenons l'exemple de la direction de l'agriculture et du développement rural, quand je dis cela, je ne mets pas en cause des personnes, je parle d'un mode de fonctionnement. Si le PSADER met en place des objectifs qui sont suivis par nos collègues, c'est à partir de là que l'on définit le volet agricole du CDPRA qui est suivi par nos collègues de la direction de l'agriculture. Si c'est juste pour faire un travail d'écriture, de suivi budgétaire, cela n'a pas vraiment d'intérêt ».

Cadre intérateur, 6 août 2007

- 48 Comme le montre l'enquête PSDR3 de 2009, l'instruction et l'articulation des procédures prend une place grandissante dans le travail des agents de développement au regard de ce qui avait été mesuré en 1999. 45 % de ceux-ci consacrent désormais entre 25 % et 50 % de leur temps de travail à la gestion administrative et financière de projet ou de structure. 14 % y affectent plus de 50 % de leur temps de travail. Le temps accordé à ce que les agents appellent l'animation, c'est-à-dire la logique de relais et d'intermédiation dans l'accompagnement d'acteurs et de porteurs de projets et la conception de stratégies de développement est presque divisé par 2. Enfin, si le travail administratif diminue globalement lorsque la taille de la structure augmente, on constate que pour les structures employant entre 1 et 2 salariés, très peu d'agents y consacrent plus de la moitié de leur temps.

« On confond le territoire avec les procédures. À chaque fois qu'on parle de développement territorial, on en arrive aux crispations des procédures. C'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'une dynamique d'action, une logique d'acteurs, d'ouverture, c'est au contraire une logique de procédure qui va fermer, qui va cadenciser. En dehors de la procédure, on ne peut rien faire. En dehors du territoire, on ne peut rien faire. On pense que l'on va mettre des petites barrières aux territoires, et que l'on va se développer. Moi, je pense au contraire que le développement c'est le contraire de l'enfermement. Et que la vie des procédures, ce n'est pas la vie de l'activité, et pas la vie des hommes. Alors je sais bien que les géographes n'arrêtaient pas de nous expliquer que les territoires ce n'est pas fermé, c'est en relation avec d'autres. Alors que dans la réalité le développement territorial, c'est fermé. Et surtout, quand certaines institutions parlent de territoire ou de territorialisation, c'est pour mettre des barrières. On a un CGD, on a un CTEF, on a un Psader, on a un Leader, etc. Ils ne se rendent pas compte qu'au final cela cristallise les positions, des appropriations, d'identité, etc., et que ça n'est pas facteur de développement. Ce n'est pas facteur d'initiative locale, ce n'est pas facteur de projet, ça peut bloquer même les initiatives.

Responsable plateforme de développement régional, 24 juin 2008

- 49 En 2006, les Contrats de Plan État Région sont remplacés par des Contrats de Projets État Région (Cper) pour répondre aux objectifs définis par l'État en cohérence avec la stratégie de Lisbonne et Göteborg visant une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.
- <sup>10</sup> La mise en œuvre de la RGPP favorise l'importation de techniques managériales dans l'action publique (Robert, 2007). Même si elles font l'objet d'appropriation différenciées par les acteurs locaux, elles structurent néanmoins l'action. Les appels à projets sont généralisés à tous les dispositifs de développement infrarégionaux après la mise en place des pôles d'excellence rurale en 2005. Les spécifications des contrats se font plus étroites<sup>11</sup>, leur champ d'application est réduit à quelques thématiques (services au public, protection de l'environnement, emploi, formation). L'ingénierie territoriale opère comme

un instrument de rationalisation et de concentration des moyens dans des territoires de projets élargis. La circulaire du 23 janvier 2007 relative à l'ingénierie territoriale dans les Cper précise que le soutien de l'État est réduit à l'instruction des dossiers et l'articulation des acteurs autour du volet territorial du Cper. En outre, l'aide de l'État doit aller en priorité vers les territoires ruraux les moins bien dotés. Le tout en évitant les doublons et en parant au défaut de coordination au sein du « mille feuilles institutionnel ».

- 50 L'exemple du programme LEADER Beaujolais illustre la logique d'intégration et de concentration des dispositifs et des moyens à l'échelle d'une maille territoriale élargie. C'est d'ailleurs le critère déterminant dans la sélection du projet.

« En ce qui concerne notre candidature Leader, on en avait déposé une, en février 2008. On nous a demandé de la retravailler en juin parce que justement on manquait de liens avec le Pays. Ils voulaient que le Pays porte cette procédure. Il y avait une co-sélection des territoires État, Région. Et la Région voulait que le Pays porte cette procédure, que cette procédure soit à l'échelle des PNR, CDPRA, PSADER, etc. »

Agent de développement, 11 décembre 2008

- 51 D'une part, tous les dispositifs de développement sont regroupés dans un syndicat mixte ouvert, alors qu'ils étaient gérés sur la base de différentes conventions entre EPCI. D'autre part, la Région, co-embauche leurs animateurs pour réduire les dépenses et mieux contrôler la mise en œuvre et la fusion des programmes qu'elle finance.

- 52 Enfin, le regroupement d'EPCI et la concentration des moyens à leur niveau est en cours. La carte intercommunale est l'objet de négociations qui la redessinent. Si la « loi naturelle institutionnelle » en vertu de laquelle à périmètre et compétences identiques, la formule de coopération la plus intégrée absorbe les établissements publics les moins institutionnalisés (Ribot 1997), le devenir des Pays est incertain. L'article 51 de la loi du 16 décembre 2010 a en effet supprimé la possibilité de créer de nouveaux Pays. Cependant, les Pays faisant l'objet de conventions territoriales dans le cadre des CPER ont pérennisé leur existence.

- 53 Dans le même temps, les règles de gestion sont unifiées. LEADER se plie au droit commun de la comptabilité publique, non sans difficultés. D'ailleurs, la Région se conduit comme une agence de moyens et de contrôle des échelons territoriaux inférieurs. L'engagement des fonds est soumis à un suivi de gestion informatique où chaque partie au contrat sait ce qu'elle a dépensé. Derrière la transparence, c'est le contrôle qui se renforce. Les services régionaux filtrent les programmes territoriaux qui, s'ils n'entrent pas dans leurs priorités et les lignes budgétaires, sont rejetés.

« C'est vrai, j'avais monté quatre ou cinq plans locaux de gestion de l'espace avec la Région. Chaque fois que des idées sortaient du territoire, ça passait dans le moule de la Région et on disait, là, il n'y a pas de ligne, il n'y a pas de ligne. Le mieux, c'est qu'on a eu une réunion de synthèse avec la chargée de mission de la Région. Elle nous dit : vos projets dans l'Isère, il n'y a rien d'innovant. Je lui dis vous avez passé à la moulinette de vos lignes budgétaires tout ce que nous avons proposé. C'est donc forcé qu'on soit dans vos lignes budgétaires. Des idées, il y en avait ».

Agent de développement, 19 décembre 2008

- 54 Avec la substitution du financement par appel à projets au régime de subvention, le contrôle l'emporte sur la coordination. Ce passage d'une logique de guichet à une logique d'audit installe une hiérarchie entre les collectivités territoriales.

« Je lisais dans cette délibération le fait que le Conseil régional soit associé au recrutement. Cela, c'est un truc qu'il demandait déjà à l'époque. Être présent pour

le recrutement du personnel du Pays. Moi je trouve qu'on va vers un mélange des genres. Est-ce que les élus locaux deviennent les petits garçons des financeurs ? »  
Président d'EPCI, 19 décembre 2008

## L'isomorphisme mimétique : bonnes pratiques et conformisme territorial

- 55 L'État laisse aux collectivités locales le soin de structurer les territoires de projet dans des politiques procédurales. En pratique, la DATAR, par des appels à expérimentation, des appels à projets, des programmes de recherche-action, place l'ingénierie territoriale sous influence. Cette institution recycle ensuite les résultats des innovations locales dans des normes qu'elle diffuse massivement par ses relais en ligne. Elles ne sont pas autre chose que des règles impersonnelles de rationalisation de l'action publique sur des critères d'optimisation des coûts et de recomposition de la carte institutionnelle locale. Certes, elles font l'objet d'appropriation différenciées par les acteurs locaux, mais elles orientent quand même les logiques d'action. Ces normes contribuent à ce que Renaud EPSTEIN appelle le gouvernement à distance. (Epstein 2009). Elles s'étendent aux multiples acteurs qui œuvrent à l'action publique territoriale.
- 56 Par exemple, dans le Pays Roannais, les associations d'éducation populaire jouent un rôle essentiel dans la production de capital humain et de savoirs citoyens sur le territoire. En appui sur certains enseignants-chercheurs de l'IUT de Roanne qui animent l'Université populaire, elles contribuent à l'appropriation citoyenne des enjeux du développement territorial. Mais, pour entrer dans la logique économique et chiffrée des financeurs, elles doivent se plier à la culture du chiffre, des indicateurs et évaluations quantitatives souvent très éloignées de leurs objectifs. Cette évolution pousse certaines associations à se lancer dans des activités éloignées de leur objet pour obtenir les financements prévus aux appels à projets. *« Et ce, d'autant plus que les dépenses de fonctionnement inhérentes à la vie associative sont de moins en moins éligibles par les financeurs (les exigences européennes gagnent les financements d'État ainsi que ceux des régions) »*(Ayats, 2009).
- 57 Cette technologie de gouvernement, si elle tient compte de la tension entre l'imposition de la règle et son dépassement, se traduit par l'application de règles indépendamment des enjeux propres à chaque territoire.
- 58 Face aux difficultés de la coordination sans hiérarchie institutionnelle, un mouvement de recentralisation paradoxale (Lapostolle 2010) se dessine. Les appels à projets, les comités de sélection, les règles d'application réduisent la zone d'incertitude liée aux arrangements locaux dans la négociation des programmes d'action. Par des mesures techniques simples, les contrôles a priori sont rétablis<sup>12</sup>.
- 59 Au sein de l'ingénierie territoriale, c'est la fonction de marginaux sécants qu'exercent les agents de développement qui est visée. La diminution de leur rôle « d'agitateurs de terrain » au profit d'administrateurs de procédure par la concentration des moyens et la normalisation du développement via les bonnes pratiques, la logique d'audit, sont autant d'éléments qui contribuent à renforcer « le climat d'impersonnalité territoriale ». L'intermédiation passe alors de la construction du processus territorial fait d'immersion et d'engagement, de la force vitale des agents de développement, de leur connaissance de l'histoire territoriale, d'interactions subjectives, à un retrait procédural. Celui-ci produit un énoncé standardisé de la réalité territoriale et dématérialise les relations sociales qui

deviennent des codifications de la réalité enregistrées dans des portails en ligne (Marchand-Tonel, Simoulin, 2007).

- 60 C'est le sel du métier d'agent de développement qui se dissout : la capacité à découvrir le processus de développement territorial par une connaissance fine des interactions, l'analyse des jeux d'acteurs à partir duquel est produite la capacité réflexive, une forme d'auto-diagnostic sur les actions conduites dans ces dispositifs. La connaissance du jeu d'acteurs ne disparaît pas, son usage se déplace pour répondre aux impératifs de la procédure.

### **L'isomorphisme normatif. Faire d'une contrainte une opportunité de pouvoir**

- 61 Cette fuite en avant dans la technicité procédurière est autant le fruit des pressions institutionnelles que d'une stratégie professionnelle d'une partie des agents de développement qui participent à cette évolution. Si la minutie des instructions de projet les rend indispensables aux élus pour répondre aux appels d'offres sources de subventions, c'est aussi une opportunité de pouvoir qu'ils saisissent pour orienter l'action et pérenniser leurs emplois. À l'interface des procédures standardisées et de la demande sociale différenciée, les agents de développement, en tant que rédacteurs des programmes disposent d'un pouvoir de mise en forme, « d'un encodage du projet territorial » qui répondent aux attentes des financeurs. Ils peuvent ainsi filtrer les actions tout en interprétant ces besoins pour créer leurs propres débouchés. On observe alors une inflation d'actions redondantes, parfois irréalisables, « bien enveloppées » dans des structures dotées en agents de développement et dont l'utilité tarde à s'affirmer, mais qui savent jouer des subventions pour se maintenir en vie (Lapostolle 2011). Autrement dit, l'agent de développement, dans ce dédale procédural se crée des marges de manœuvre, sources de pouvoir.

« Les agents de développement ne savent pas se positionner par rapport au pouvoir, par rapport aux élus. Ils sont aux ordres de. Et ils ont des stratégies détournées pour retrouver du pouvoir. Ils gagnent du pouvoir sur et grâce à la procédure. Avec la procédure, j'ai mon pouvoir. Donc, ils entretiennent d'une certaine façon ce processus bureaucratique. »

Responsable plateforme de développement régional, 24 juin 2008

- 62 Ici, l'évolution des structures employeuses est importante. 60 % des agents de développement travaillent dans des organisations employant entre 1 et 10 salariés. Les EPCI en drainent près de 40 %, les associations, représentant la plus grosse perte d'effectifs sur la période 1999-2009 en embauchent près de 28 %. Les autres établissements publics avec 25 % des effectifs ont connu une hausse conséquente par rapport à 1999 (enquête PSDR3).
- 63 Autrement dit, la montée en puissance de l'intercommunalité touche cette profession qui passe d'un univers militant à la gestion standardisée de compétences d'attribution regroupées au niveau des EPCI et autres établissements publics. (37 % déclarent avoir eu précédemment un engagement en lien avec le développement des territoires, qui a, pour 70 % d'entre eux, influencé le choix de leur orientation professionnelle. Ces engagements ont majoritairement été d'ordre associatif).
- « Les développeurs, j'en ai connus, c'était des militants politiques. Il y avait des recrutements faits d'abord sur des critères politiques, sur la compétence ensuite.

Parfois la compétence n'était pas au rendez-vous. Qu'apporte la couleur du chat pourvu qu'il attrape les souris comme disait Mao ».

Enseignant chercheur, 16 juin 2008

64 Malgré ses travers, le militantisme présentait des avantages. Les agents de développement avaient une lecture politique du développement territorial que lentement la dérive procédurière a effacée. Par lecture politique, nous entendons la capacité de définir les élus qui pèsent, connaître les chefs de service qui comptent dans le jeu décisionnel, s'appuyer sur des relais associatifs, syndicaux, économiques pour mobiliser la société civile.

65 L'opposition entre militantisme et professionnalisme a stérilisé ce savoir essentiel à la mobilisation des initiatives locales. Dans ce que nous appelons « la personnalité bureaucratique » des agents de développement, la formation initiale en objectivant les compétences techniques nécessaires à l'administration des procédures a aussi une influence. Si on observe une augmentation de la qualification avec une formation supérieure à Bac +5 pour 68 % des agents en 2009 contre 53 % en 1999, et une forte diminution des formations Bac +2 et Bac +3, celle-ci s'est faite au détriment des valeurs de mobilisation de la société locale et des savoir-faire relationnels sans lesquels l'agent de développement reste aux ordres de la procédure.

« Les universitaires forment les agents essentiellement sur les espaces ruraux depuis 50 ans, les politiques européennes et l'histoire du développement rural, l'économie du développement. Après, tout ce qui va être la boîte à outils de base de l'agent de développement, l'animation, la médiation, la gestion du conflit, tout ce qui va être de la méthodologie de projet, comment on fait émerger les initiatives locales, comment on accompagne les initiatives locales, quelle posture on a vis-à-vis d'initiative, c'est zéro ou un module qui dure deux ou trois jours. Donc ça veut dire qu'on a un agent de développement qui arrive sur le terrain sans être suffisamment armé. S'ils n'ont pas trop peur des gens, s'ils sont un peu à l'aise à l'oral, ils vont un peu patauger. Mais si ce sont des gens pas trop à l'aise, qu'est-ce qu'ils vont faire ? Ils vont se renfermer sur la tendance générale, faisons de la procédure, faisons de la gestion. C'est moins flipant de gérer des comptes dans son bureau que d'aller animer une réunion, ou d'accompagner un porteur de projet. Donc, on ne fait pas remonter des initiatives locales. Comme les agents de développement ne sont pas assez bien formés, ils ne font qu'entrer dans le mouvement actuel de procédurisation, bureaucratisation, contrôle. »

Responsable plateforme de développement régional, 24 juin 2008

66 L'émergence de cette personnalité bureaucratique chez les agents de développement est aussi entretenue par la formation professionnelle continue (en 2010, 44 % des agents ont reçu une formation continue, soit une diminution de près de 7 % sur 10 ans (56 % en 1999), qui renforce la technicité de cette profession. C'est aussi l'occasion de formaliser les compétences. La création d'un référentiel professionnel pour ce métier flou (Jeannot 2005) est l'apanage des agents de développement qui se regroupent en associations<sup>13</sup> afin de diffuser des savoir-faire professionnels, des modes opératoires, des mécanismes de liaisons interterritoriaux qui sont diffusés et mis en œuvre en tant qu'instruments d'action publique territoriale. Ils participent ainsi à la production d'un ordre cognitif territorial en normalisant et légitimant le métier d'agent de développement. Un ordre cognitif territorial où il semble que « l'idéalisation des finalités s'est muée en idéalisation des procédures ». (Boutinet 2007, p 305).

## Le destin bureaucratique de l'ingénierie territoriale

- 67 Dans le développement territorial, la combinaison d'instruments peut parfois tenir lieu de politique et par conséquent de formalisme nourricier de l'ingénierie. La multiplication des projets, des diagnostics stratégiques, des chartes, des outils informatiques, leurs interactions multiples peuvent être considérées comme la justification de l'ingénierie. Dans cette « *bureaucratie des contrats, (.) la rhétorique d'habillage des projets pour les faire entrer dans les critères affichés par les financeurs* » va de pair avec « *la réduction dans les formes d'ouverture à la population.* » (Jeannot art. cité p 7,8). Cette bureaucratisation apparaît alors comme un mouvement classique de passage progressif de l'innovation à la routinisation, synonyme de rigidité organisationnelle, d'inadaptation aux demandes des usagers (Crozier 1963). Autrement dit, comme la bureaucratie, l'ingénierie peut avoir une logique propre que l'on ne peut pas forcément déduire de la nécessité imposée par le développement territorial, sauf à le considérer comme un pur formalisme procédural, une finalité sans fin.

### Rationalité procédurale et renouvellement des compétences

- 68 Ainsi, l'ingénierie territoriale est une bureaucratie parce que c'est un système sociotechnique qui ordonne le monde en recourant à une rationalité procédurale orientée vers la mise en relation d'acteurs et de savoirs multiples. Comme dans toute bureaucratie, la standardisation des procédures et des formations est un moyen de coordination et de contrôle rendant prévisibles les comportements des acteurs. Elle reprend le principe d'extension des compétences et de contrôle hiérarchique du modèle wébérien, avec quelques nuances. Ce principe d'extension peut s'entendre de deux manières. D'abord, il est un mouvement de renouvellement permanent des compétences des bureaucrates qui renforce leur spécialisation et la division du travail bureaucratique.
- 69 Ensuite, comme le précise Claude Lefort, la « *bureaucratie est un cadre qui déborde le noyau actif des bureaucrates* » (Lefort 1979 : 290). Si on ne peut, d'emblée, définir les agents de développement comme des bureaucrates, ils sont néanmoins dépendants de la logique bureaucratique en raison de l'extension-renouvellement de leurs compétences et de leurs multiples contacts avec les administrations bureaucratiques qu'elles soient administratives, politiques ou économiques. L'ingénierie territoriale peut donc être abordée en tant que forme bureaucratique « *défonctionnarisée* » parce que « *l'interpénétration croissante des sphères économiques, sociales, politiques qui favorise la diffusion d'un modèle de rationalité et d'organisation, finit par imposer la figure de l'expert professionnel tenant sa compétence de ses diplômes et sa légitimité de sa loyauté bureaucratique* » (Dubar, Tripier p 113).
- 70 Les agents de développement agissent en relative indépendance de leur ligne hiérarchique, grâce à la production d'un référentiel professionnel et de formation sur le mode du compagnonnage, tout en restant relativement proches de la demande sociale. Ceci leur conférant une part d'autonomie, cette bureaucratie professionnelle est relativement impuissante face à leur incompetence. Le changement vient du recrutement, de la formation et de la socialisation des professionnels.
- 71 Chez les professionnels, un clivage apparaît entre les tenants d'une conception mécaniste du développement territorial et les partisans de sa conception organique (Lapostolle

2010). Les premiers se revendiquent de la gestion des subventions et de l'administration de procédures standardisées se traduisant par leur application uniforme de l'Europe aux territoires infrarégionaux. Les seconds, percevant les risques liés à l'appauvrissement de leur fonction, prônent l'expérimentation pour renouveler leur maîtrise des compétences stratégiques, qui assurent leur autonomie professionnelle. En effet, la conception mécaniste du développement territorial risque de geler la dynamique d'extension et de renouvellement de leurs compétences sources de légitimité. La personnalité bureaucratique des agents de développement prendrait le pas sur celle « d'agitateur de terrain ».

- 72 Dans cette optique, le rapport au savoir et aux instruments qu'entretiennent les agents de développement peut s'apparenter au ritualisme. Le ritualisme se caractérise par l'ignorance ou le rejet des buts généraux et concrets de l'activité et la primauté donnée aux moyens incarnés dans les institutions. Comme si l'ingénierie territoriale dans son acception critique constituait une catégorie de l'action qui donne la priorité aux moyens sur les fins.

### Identité professionnelle et tentation corporatiste

- 73 L'ingénierie territoriale ne construit ni ponts ni routes, encore moins des centrales nucléaires. Elle ne produit rien de tangible qui supposerait une stratégie monopolistique érigée en principe de bonne gestion dans une organisation stratifiée. Dans un contexte institutionnel incertain, elle vise en premier lieu à rétablir de la cohérence, là où l'activité risque la centrifugation. En son sein, les agents de développement constituent un back-office qui essaie d'influencer le front office qui exécute les actions programmées. Mais ils ne constituent pas un corps d'élite, une technocratie qui s'assure une position centrale par la sectorisation de son action de manière à autonomiser sa production de la demande sociale.
- 74 À l'endroit des technocrates d'État, Jean-Claude Thoenig écrit que ceux-ci « *distinguent et dissocient la satisfaction des demandes sociales et la production d'actes technico-administratifs. (...) Il s'agit d'autonomiser la fonction de production. La rupture entre le contrôle social et la production s'exprime à travers le fait que la recherche des moyens de production l'emporte sur les finalités* (Thoenig, 1987 : 208) ». À l'opposé de la technocratie qui va de pair avec la sectorialisation constitutive de la centralité en divisant les problèmes et spécialisant les fonctionnaires, l'ingénierie territoriale organise « *la cité par projet* » (Boltanski, Chiapello 1999). Elle politise son action, oriente la territorialisation de l'action publique et se prétend plus proche des besoins sociaux. En plaçant l'induction, l'empirisme, la rationalité procédurale au centre de sa méthode, elle s'oppose à la distance et à la rationalité substantive qui va avec la démarche déductive de certains corps comme celui des Ponts et Chaussées.
- 75 Pour Jean-Claude Thoenig, « *le corporatisme nécessite une niche de compétence technique et sociale bien bordée, différenciée, monopolistiquement définie par le groupe et allouée à ses membres* » (Thoenig 1994 p 75). Autrement dit, la logique de corps est une logique de fermeture qui conduit au contrôle strict d'une compétence qui le rend incontournable dans la réalisation de l'action. Au contraire, l'ingénierie territoriale s'inscrirait d'abord « *en opposition aux corps constitués, elle est le fait de postures professionnelles éclatées au sein de structures multiples, porteurs d'intentionnalités diverses* ». (Landel 2007 : 120). Toutefois, l'absence de logique monopoliste d'un groupe clairement identifié comme corps de

fonctionnaires ne signifie pas absence de tentation corporatiste. De multiples tentatives de définition d'un référentiel professionnel des métiers du développement cherchent à façonner une identité professionnelle. Depuis 2004, dans le cadre des discussions sur la réforme des statuts de la fonction publique territoriale, plus particulièrement des modalités de recrutement et de validation des acquis d'expériences<sup>14</sup>, l'UNADEL mobilise son réseau d'influence pour presser l'intégration des agents de développement dans la Fonction Publique Territoriale. Prônant la création d'une spécialité animation au sein de la filière administrative des attachés territoriaux, elle participe aux réflexions du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale sur les métiers du développement territorial. Son initiative est relayée par quelques parlementaires<sup>15</sup> et associations régionales de Pays<sup>16</sup>. Concrètement, si des mesures d'intégration ont été actées dans un certain nombre de Départements, d'autres ont été sanctionnées ailleurs par des arrêtés préfectoraux. La sécurité juridique généralement proposée aux agents de développement non titulaires de la fonction publique est la substitution de contrats à durée indéterminée aux contrats à durée déterminée plusieurs fois renouvelés. En d'autres termes, ces velléités corporatistes n'ont pas trouvé la clé d'entrée dans la fonction publique territoriale.

- 76 Cette bureaucratie professionnelle est territoriale parce qu'elle cherche à répondre à des besoins constatés sur le territoire. Leur satisfaction suppose une connaissance fine et pratique du territoire sur laquelle se fonde l'action de proximité nécessaire au tissage du lien social et économique. En ce sens, territoire et proximité sont un principe d'action et de légitimation. Dans cette perspective, la bureaucratie professionnelle territoriale n'est pas qu'une simple forme organisationnelle, elle porte un projet politique et doit trancher un dilemme idéologique : socialiser les instruments de développement territorial ou instrumentaliser la société sous couvert de développement territorial.

## Conclusion

- 77 Il peut y avoir une illusion à penser que la socialisation des instruments de l'action publique, liée à son ouverture à de nombreux acteurs dans des politiques procédurales, porte en soi des vertus démocratiques. Ce type de politique n'est qu'une forme d'administration, c'est-à-dire une mise en ordre de la société. Or, toute administration suppose une forme de domination et toute forme de domination suppose une administration. En conséquence, le présupposé « post-bureaucratique » de ce type de démarche doit être reconsidéré. Dans ce type de politique, le caractère pragmatique de la régulation se loge dans la construction locale des normes et des instruments d'action. Mais les modalités concrètes de leur production, de leur diffusion et de leur standardisation ne créent pas les controverses d'ingénierie versées dans le débat public qui intégreraient véritablement les enjeux territoriaux. Au contraire, « l'impératif procédural », transforme le dispositif territorial en segment territorial d'exécution d'une politique définie par l'empilement d'instruments d'action contraignants. Il marque la prééminence du contrôle hiérarchique central sur la coopération négociée entre niveaux d'actions et gomme la distinction théorique entre politiques procédurales et politiques substantielles. Dans cette situation confuse, le jeu d'intermédiation des agents de développement est sous tension. Ils disposent de ressources cognitives et relationnelles qu'ils mobilisent au gré des incertitudes institutionnelles et politiques. C'est leur compréhension du contexte qui détermine le sens de leur expertise. Ils peuvent dégager

des marges pour orienter l'action comme ils peuvent devenir les instruments de leurs instruments.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Abeles, Marc (1999). Du local à l'Europe. Itinéraire d'un anthropologue, dans Richard Balme, Alain Faure, et Albert Mabileau (sous la direction de) *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, pp. 135-145.

Boltanski, Luc, Chiapello, Eve (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Essais, Gallimard, 843 pages.

Boutinet, Jean-Pierre (2007). *Anthropologie du projet*, Paris, Presses Universitaires de France, 2<sup>e</sup> éd., 432 pages.

Crozier, Michel (1963). *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Michel. Paris, Seuil, 413 pages.

Di Maggio, Paul J., Powell, Walter (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, pp. 147-160.

Dubar, Claude, Tripier, Pierre (2005). *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 283 p.

Epstein, Renaud (2009) « Après la territorialisation : le gouvernement à distance » dans Martin Vanier (sous la direction de) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 131-139.

Grégori, Nicolas, Blanco, Eric, Brassac, Christian, Garro, Olivier (1998). Analyse de la distribution en conception par la dynamique des objets intermédiaires, dans Khaldoun Zreik et Brigitte Trousse (sous la direction de), *Les objets en conception*, Paris : Europia, pp. 135-154

Gérard-Varet, Louis-André, Passeron Jean-Claude (sous la direction de) (1995) *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*. École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 580 pages.

Grémion, Pierre (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, coll. Sociologie, 477 pages.

Jeannot, Gilles (2005) « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du Travail*, vol. 47, n° 1, pp. 17-35.

Landel, Pierre-Antoine (2007). Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale, dans Alain Faure, Emmanuel Négrier (sous la direction de) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan 2007, pp. 117-122.

Lapostolle, Dany (2010). *L'ingénierie territoriale vue des pays : une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation*. Thèse de science politique soutenue le 4 mars 2010, 405 p.

- Lapostolle, Dany (2011). Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial, *Revue Géographie, Economie et société*. Vol 13, n° 4, pp. 339-362
- Lapostolle, Dany, Janin, Claude (2012). Controverses d'ingénierie et réflexivité territoriale. Les conditions de la connaissance territoriale dans les territoires de projet, Symposium PSDR3, Les chemins du développement territorial, Clermont-Ferrand, 19, 20 21 juin 2012.
- Lardon, Sylvie (2011). « Chaîne d'ingénierie territoriale : diversité des acteurs dans la conduite d'un projet de territoire » dans Sylvie Lardon, Léo Dayan., André Joyal (sous la direction de) *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, Paris, L'Harmattan, pp. 145-162.
- Lascoumes, Pierre, Le Bourhis, Jean-Pierre (1998) Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, n° 42, pp. 37-66.
- Lascoumes, Pierre, Le Gales P. (eds) (2005) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 369 p.
- Leca, Jean (1996), La « gouvernance » de la France sous la Cinquième République, in François d'Arcy, Luc Rouban (ed.), *De la Cinquième République à l'Europe, Hommage à Jean Louis Quermonne*, Paris, Presses de Science Po, pp. 359-360.
- Lefort, Claude (1979) *Éléments d'une critique de la bureaucratie*. Paris, Gallimard
- Le Moigne, Jean-Louis (1995) Sur la capacité de la raison à discerner : rationalité substantive et rationalité procédurale d'Aristote à H.A. Simon, par Descartes et Vico, in
- Marchand-Tonel, Xavier, Simoulin, Vincent (2007). PRESAGE, un logiciel de gestion ou de recomposition des territoires ?, dans Alain Faure, Emmanuel Négrier (sous la direction de), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, p. 89-93.
- Martinet, Alain-Charles (1998). Pensée stratégique et rationalités : un examen épistémologique, *Management international*, vol 2, n° 1, 1998, p 67-75.
- Moulaert, Franck et Jacques Nussbaumer (2008), *La logique sociale du développement territorial*. Presses universitaires du Québec, 152 p.
- Putman, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Rangeon, François (2005). Peut-on parler d'un intérêt général local ?, dans Christian Le Bart, Rémi Lefebvre (sous la direction de) *La proximité en politique. Usages, rhétorique et pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 44-66.
- Ribot, Catherine (1997). « L'autonomie institutionnelle des EPCI », dans Rémi Le Saout (sous la direction de), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 29-54.
- Rosa, Hartmut (2010) *L'accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La découverte, 476 pages.
- Robert, Cécile (2007). Les transformations managériales des activités politiques, *Politix* n° 79, pp. 7-23.
- Thoenig, Jean-Claude (1987) *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 2° éd., 317 pages.
- Thoenig, Jean-Claude (1994). Savoir savant et gestion locale, *Politix* n° 28, pp. 64-75.
- Vanier, Martin (1995) La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques, *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n° 2, p 93-103.

Vinck, Dominique (2009) De l'objet intermédiaire à l'objet frontière. Vers la prise en compte du travail d'équipement, *Revue d'anthropologie des connaissances*. vol. 3, n° 1, pp. 51-72.

Weber, Max (1995). *Économie et société*, Tomes 1 et 2, Paris, Plon, Agora Pocket, 409 pages et 424 pages

Weick, Karl E (1979). *The Social Psychology of Organizing*, 2<sup>nd</sup> Edition, Addison-Wesley, 294 pages.

Weick, Karl E. (1995) *Sense Making in Organisations*, Thousand Oaks CA, Sage, 236 pages.

## NOTES

1. Le CGD Beaujolais Plaine de Saône, signé le 20 décembre 1995 avec la Région, s'appuie sur sept structures intercommunales. Proche de l'agglomération lyonnaise, il regroupe 84 communes pour une population totale de 124 169 habitants entre coteaux du Beaujolais et rive droite de la Saône.

2. Le CGD du Roannais est signé le 25 avril 1997. Il est l'aboutissement d'une pratique de l'intercommunalité remontant au début des années 70 pour s'organiser autour d'un « Grand Roanne ». Si le 16 février 1967 est créé le Syndicat Intercommunal de la Banlieue de Roanne pour contrecarrer la domination de la ville centre, les relations entre ces deux entités s'améliorent avec la création de cinq syndicats communs entre 1981 et 1987 pour aboutir au District de l'agglomération roannaise en 1991 aux compétences élargies. Par arrêté préfectoral du 9 décembre 1999, le district devient Communauté d'Agglomération du Grand Roanne (71000 habitants dans six communes). C'est à cette échelle qu'est créé le GGD.

3. Enquête sur les métiers d'agents de développement et l'ingénierie territoriale du programme Pour et Sur le Développement Régional 3 Rhône-Alpes Auvergne. Réalisée en région Rhône-Alpes du 20 mai au 11 juin 2009 auprès d'une population totale de 1000 individus environ. Le questionnaire a été envoyé par internet aux adresses courriel de 1000 agents recensés par le CRDR. Sur les 257 questionnaires reçus, 203 ont été traités. Soit un taux de retour de 20 %. PSDR animé par Claude JANIN, UMR Pacte, Eric GRASSET, USC, INRA, LER, Sylvie DUVILLARD, UMR Pacte, Dany LAPOSTOLLE, LEG UMR 5118, Elise TURQUIN UMR Pacte, Anne CARTON et Eric CHOSSON, plate-forme régionale développement rural en Rhône Alpes.

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

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

6. Les auteurs définissent les instruments d'action publique comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation ».

7. L'auteur distingue la raison intelligente de la raison suffisante. La raison suffisante qui vise en général à simplifier le problème, sans autre critère que sa réduction suffisante, est à la base de la modélisation analytique. La raison intelligente qui cherche à complexifier le problème est à la base de la modélisation systémique.

8. [http://feader.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Appel\\_a\\_projets\\_LEADER\\_2007-2013\\_Rhone-Alpes\\_cle8d1477-1.pdf](http://feader.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Appel_a_projets_LEADER_2007-2013_Rhone-Alpes_cle8d1477-1.pdf). Consulté le 20 mai 2012.

9. *Gazette des communes, des départements et des régions*, 2 octobre 2000, p 6-9. *Le journal des maires*, janvier 2000, p. 55-56.

10. Lors du CIACT du 6 mars 2006, les Contrats de Plan État Région ont été modifiés en Contrats de Projets État Région pour prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007 jusqu'à fin 2013. En cohérence avec les objectifs de l'Union Européenne définis à Lisbonne par le Conseil européen des 23 et 24 mars

2000 et à Göteborg lors du Conseil européen de juin 2001, ils limitent leurs interventions à la compétitivité du territoire, le développement durable et la cohésion sociale territoriale. Les procédures sont calées sur le calendrier des fonds européens. Les modalités de leur mise en œuvre sont définies par la Circulaire du 6 mars 2006 n° 5137/SG du Premier Ministre sur la préparation des Cper 2007-2013 et l'élaboration de la stratégie de l'État.

11. Circulaire n° 5137 du Premier Ministre du 6 mars 2006 sur la préparation des CPER et l'élaboration de la stratégie de l'État.

12. Le rôle accru des agences se double d'une tentative de contrôle a priori de l'instruction des dossiers LEADER au détriment des GAL. Il s'agit de neutraliser la logique « *bottom up* », au profit d'une logique « *top down* ». Dans un courrier collectif du 18 septembre 2006 adressé à M. Christian ESTROSI, Ministre délégué à l'Aménagement du Territoire, les acteurs locaux dénoncent la logique recentralisatrice des programmes LEADER qui se cache derrière des mesures techniques simples. [www.unadel.org](http://www.unadel.org). Consulté le 8 juin 2010

13. C'est le travail qu'effectuent par exemple l'Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local (Unadel), au niveau national, l'Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Économique Locale (ARADEL) en Région Rhône Alpes.

14. *Rapport à Monsieur le Ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire sur la mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale*. 6 janvier 2004. DREYFUS B. Professeur titulaire de la chaire « collectivités locales » Conservatoire National des Arts et Métiers.

15. Question n° 24102 de M. CHASSAIGNE André, député PC publiée au JO du 01/09/2003. Réponse publiée au JO du 07/12/2004.

Les débats du Sénat du 4 et 5 mai 2004 portant sur le développement des territoires ruraux ont abordé la question de l'intégration dans la fonction publique territoriale des agents de développement. Suite à un amendement du groupe communiste qui proposait la création d'une nouvelle spécialité développement local dans le cadre d'emploi d'attachés territoriaux, la question a été abordée lors de ces deux séances, sans que l'amendement ne soit adopté. [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

16. Une motion de reconnaissance du métier d'agent de développement. L'association régionale des Pays d'Auvergne s'associe à la forte mobilisation des élus pour demander l'intégration des agents de développement dans la fonction publique territoriale. Article du 13/07/ 2004 sur [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr). Consulté le 18 juillet 2009.

## RÉSUMÉS

L'ingénierie territoriale mobilise un répertoire de savoirs et d'objets intermédiaires au cœur du processus de création territoriale. Cet équipement cognitif est nécessaire à la cohésion de l'action publique multinationnelle au sein du territoire de projet. Dans ce contexte, bien que les modalités de gestion des contrats d'action publique ne dénaturent par la fonction médiatrice de ce répertoire, elles sont standardisées par les forces de l'isomorphisme institutionnel. L'ingénierie territoriale se bureaucratisant, elle administre des procédures qui font des territoires des segments d'exécution d'une politique définie indépendamment des enjeux territoriaux.

At the heart of territorial processing, engineering puts into practice sets of knowledge and intermediary objects. Such cognitive tool sets ensure the cohesion of multi-level policy making.

In this context, modes of contract management do not alter the mediatory function of these tools, even though they get standardized through institutional isomorphism. When territorial engineering turns into bureaucracy, it tends to simply manage procedures within territories which are conceived as implementation areas and disconnected from social stakes.

## INDEX

**Keywords** : ingénierie territoriale, objets intermédiaires, instruments d'action publique, territoire, bureaucratie, isomorphisme institutionnel, territorial engineering, intermediate objects, policy instruments, territory, bureaucracy, institutional isomorphism

## AUTEUR

**DANY LAPOSTOLLE**

Maître de conférences en aménagement de l'espace, urbanisme, Université de Bourgogne,  
Laboratoire THEMA UMR 6049dany.lapostolle@u-bourgogne.fr