



HAL
open science

Le rôle des territoires de projet dans l'action publique locale

Ludovic Méasson

► **To cite this version:**

Ludovic Méasson. Le rôle des territoires de projet dans l'action publique locale. Premières rencontres internationales du Réseau CORUS, Les territoires à l'épreuve: décentralisation et dévolution, 9-11 novembre 2006, Université Cadi Ayyad, Nov 2006, Marrakech, Maroc. halshs-00291710

HAL Id: halshs-00291710

<https://shs.hal.science/halshs-00291710>

Submitted on 28 Jun 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.

LE ROLE DES TERRITOIRES DE PROJET DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

M. Ludovic Méasson, Doctorant UMR CNRS PACTE-Territoires, Institut de Géographie Alpine, UJF, Grenoble

Résumé

Les « territoires de projet » se multiplient en France (Pays, LEADER, PNR) sans que leur rôle dans l'action publique territoriale soit clairement défini. La présente recherche montre que les élus locaux l'utilisent pour assurer la continuité des enjeux territoriaux dans un contexte marqué par une incertitude croissante liée, d'une part, aux phénomènes de recomposition territoriale et, d'autre part, à l'évolution permanente des instruments de développement territoriaux. Deux études de cas du programme LEADER + suggèrent que les territoires de projet fonctionnent comme des « espace-tampon » entre l'*infra* local et le *supra* local en se spécialisant sur une fonction de plus en plus présente dans le travail politique local : la récursivité de l'action.

Abstract

The « territories of project » increase in France (Pays, LEADER, PNR) instead of their vague function in territorial public action. This text talks about local councillors who use them in order to ensure the continuity of territorial issues in a very uncertain context: first, there are some territorial recompositions and, second, the instruments of territorial development are in constant evolution. Two case studies of LEADER + program reveal that territories of project run as « buffer zone » between the *infra* territory and the *supra* territory. Those ones show specialisation of these buffer-zones in recursiveness of local public action.

A quoi servent les « territoires de projet » ? Ils émanent tantôt des politiques régionales de développement territorial (exemple des CDRA pour Rhône-Alpes), tantôt étatiques (les Pays), tantôt européennes (zones LEADER)¹. Il est difficile de les définir autrement que par la négative : à peu près au-delà des EPCI² et en deçà des départements sachant que beaucoup d'exceptions ne respectent pas cette règle. Ils participent de ce que Frédéric Giraut³ a appelé « un fantastique mouvement de remplissage ou de colmatage certainement unique en Europe » entre le département et la commune.

Leur nombre est croissant sans que l'on ne comprenne totalement leur rôle dans l'action publique territoriale. Par exemple, l'évaluation finale du programme européen LEADER⁴ indique que contrairement aux attendus de la commission européenne, la mise en réseau entre territoires de projet est restée limitée. Par contre, le partenariat local a été renforcé. En définitive, le « transfert de bonnes pratiques » visant au développement des territoires ne semblent pas être une priorité pour ces derniers. La politique des PNR (Parcs Naturels

¹ Il faut également signaler l'existence des contrats d'agglomération dont il ne sera pas ici question en raison de la dominante rurale des espaces considérés.

² Etablissement public de coopération intercommunale : forme institutionnelle de l'intercommunalité de premier niveau au-dessus de la commune.

³ Giraut, F. (2002). "L'exception territoriale française sous influence européenne ?" L'information géographique(2), p. 140

⁴ CHORA Conseil, Evaluation finale LEADER +, 10 janvier 2006.

Régionaux) vient également de faire l'objet d'une évaluation. Le document final⁵ indique une « satisfaction globale » des acteurs locaux, notamment des élus. Cependant, il rapporte 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 »⁶. Ici encore, le rôle du territoire de projet reste ambigu puisqu'il apparaît bien comme une ressource locale mais ne constitue pas un espace de planification. Enfin, la politique des Pays présente une évaluation sensiblement identique⁷. Le Pays est considéré intéressant du poids de vue du dialogue interne au territoire tandis que les projets dont il est porteur sont peu sélectifs et peu structurants. On retrouve l'écueil de la « dérive vers une procédure de guichet ». Par ailleurs, l'articulation rural/urbain souhaitée dans la loi est limitée. De manière générale, « l'ouverture au territoire voisin est d'assez faible ampleur », par contre, les Pays participent au renforcement de l'intercommunalité... En somme, les territoires de projet apparaissent comme des ressources locales favorisant le renforcement des partenariats en interne sans qu'ils ne soient pour autant des instances de planification locale ni qu'ils ne favorisent les échanges avec l'extérieur. Leur rôle dans l'action publique locale (au-delà de l'opportunisme financier qui est un élément important mais n'explique pas la configuration des solidarités locales) reste donc largement à découvrir.

Nous souhaitons proposer l'hypothèse selon laquelle les territoires de projet doivent être compris comme une réponse à l'incertitude croissante du travail politique des élus locaux car nous postulons que les élus locaux sont amenés à gérer des formes spécifiques d'incertitude.

La première forme d'incertitude est liée à la non-maîtrise par les élus des instruments de développement territoriaux. En effet, s'il y a bien un transfert de pouvoir vers collectivités territoriales, celui-ci s'accompagne d'une mutation permanente des instruments d'exercice de ce pouvoir (réforme de l'architecture territoriale, des règlements des fonds structurels européens...). La gestion du territoire, qui s'inscrit dans le temps long, doit ainsi développer des stratégies d'intégration de la labilité de ces instruments.

La seconde incertitude réside dans la construction des objectifs, du contenu et du sens de l'action. Elle est la conséquence des phénomènes de recomposition territoriale qui imprègnent la substitution partielle des référents territoriaux aux référents nationaux. Les dynamiques territoriales se caractérisent désormais par l'accroissement des mobilités, des moyens de communication, la mondialisation des réseaux socio-économiques et elles engendrent une transformation des territorialités et, par conséquent des territoires⁸. En effet, l'objet même de l'action, le territoire, n'est pas un donné qu'il faut recueillir mais au contraire il est en permanente construction, à la fois à l'origine de l'action et horizon de l'action⁹. Ainsi, les transformations des dynamiques territoriales rendent incertaine la construction des territoires et, là encore, le travail politique territorial doit apprendre à composer avec cette nouvelle forme d'incertitude.

En somme, ces deux dimensions de la territorialisation sont affectées par des évolutions de fond qui, par effet de domino, affectent le travail des élus locaux. Il est donc évident que leur contexte d'action est très fortement instable et l'activité de différenciation entre l'environnement et le territoire, condition nécessaire d'une forme d'autonomie du territoire - et donc de possibilité d'action - doit aujourd'hui intégrer les mutations des dynamiques

⁵ G. MAUPEOU, A. ROUX, *et al.*, Mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des PNR, 30 juin 2005

⁶ G. MAUPEOU, A. ROUX, *et al.*, p. 4

⁷ R. CLUGNIAT, J-P ROUBEAU et A. ROUX, Evaluation des démarches contractuelles des Pays, février 2006

⁸ Debarbieux, B. and M. Vanier (2002). Ces territorialités qui se dessinent. La Tour d'Aigues, Editions de l'aube

⁹ H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, *et al.*, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003

territoriales et des modes d'action qui y sont inhérents. Tous ces éléments engendrent un « système d'action complexe »¹⁰ qui oblige les responsables locaux à développer des stratégies de maîtrise de cette incertitude¹¹ propres à ce type de situation¹². En somme, l'ambition ici est d'approcher la nature contemporaine du « travail politique territorial » des élus locaux.

Il est illusoire d'aborder cette thématique – la maîtrise de l'incertitude par les élus locaux – dans son ensemble. Nous nous concentrerons sur une seule dimension : le découpage de l'espace. « J'existe, donc je découpe » nous dit Martin Vanier¹³. Délimiter l'espace est un acte fondamental notamment dans le jeu de différenciation entre territoire et environnement. L'analyse de la construction des limites des territoires de projet tiendra compte de deux processus structurant de la territorialisation française de l'action publique : d'une part, le transfert d'une partie du pouvoir aux collectivités territoriales et, d'autre part, le remplacement partiel des référents nationaux par des référents territoriaux dans la construction et la conduite de l'action publique¹⁴. Ces deux mouvements sont à la fois distincts et interconnectés et les embrasser dans une même étude est en soi problématique.

L'étude des programmes LEADER des Monts du Lyonnais et du Massif des Chambaran montre que les élus locaux cherchent en particulier dans le cadre des territoires de projet à *assurer la continuité des enjeux territoriaux*. Cela signifie qu'au-delà de la vocation classique de développement du territoire des projets mis en œuvre, l'action collective a également pour but d'entretenir les raisons de l'action (la nature et l'identité du territoire), la capacité dans le temps à mobiliser les moyens de l'action, et enfin la maîtrise actuelle et future de l'agenda politique. Autrement dit, l'action conduite vise autant à *agir* au premier sens du terme qu'à *construire la possibilité de l'action*. Ainsi, les territoires de projet ne sont pas réellement des espaces d'intervention publique programmatique, au sens où ils seraient l'échelle de planification de l'action collective (définition des objectifs, élaboration du contenu et mise en œuvre). Ils remplissent davantage la fonction *d'espace-tampon*, c'est-à-dire qu'ils organisent la relation entre les institutions supra locales (conseils régionaux, État) et les institutions infra locales (communes, communautés de communes). Ceci constitue en tout cas l'hypothèse que nous défendons ici.

Après avoir explicité les formes d'incertitudes spécifiques au travail politique territorial (Partie 1), deux études de cas nous permettront d'observer comment les élus les intègrent dans leur action (Partie 2). Enfin, une discussion sera lancée sur les fonctions politiques des territoires de projet (Partie 3).

¹⁰ Roggero, P. (2005). De la complexité des politiques locales. Paris, L'Harmattan.

¹¹ Duran, P. and J.-C. Thoenig (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale." *Revue Française de Science Politique* 49(4): 580 – 623 ; Thoenig (1995). "De l'incertitude en gestion territoriale." *Politiques et management public* 13(3): 1-27.

¹² E. Morin, 2005, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil

¹³ M. VANIER, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 76

¹⁴ On situe donc ici la territorialisation dans le champ des politiques territoriales, c'est-à-dire conçues par et pour les acteurs d'un territoire donné, ce qui les distingue des politiques territorialisées, c'est-à-dire des politiques pensées pour un territoire mais par des acteurs extérieurs au territoire (ex : une politique nationale adaptée localement). Sur la définition, voir BACHIR Myriam, « Décentralisation et contractualisation – région Picardie », 44 p. in *Décentralisation et contractualisation : clarifier les règles du jeu*, Institut de la Décentralisation, Région Nord-Pas de Calais, Lille, 13 septembre 1999. À propos de la territorialisation des référents, voir : P. LASCOUMES, J-P. (Le) BOURHIS, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66

Problématique : l'incertitude de l'action territoriale dans la recomposition territoriale

La dénomination « territoire de projet » exprime implicitement l'idée que l'espace est un médiateur entre l'action (le projet) et le collectif (le territoire). Cette relation entre action et collectif mérite d'être clairement expliquée. Pour débiter, on peut se référer aux travaux d'Yves Barel qui montra qu'il est vain de chercher le territoire en tant qu'entité. Le territoire est plutôt un mouvement de différenciation entre le local et le global : « il y a territoire quand quelque chose se spécifie dans un contexte plus universel »¹⁵. En fait, Yves Barel considère que le local et le global n'existent qu'au travers de leur relation : « le global et local, sont posés comme des objets sociaux entre lesquels il n'est possible de concevoir qu'une relation, et une relation hiérarchique et asymétrique »¹⁶. Autrement dit, on ne peut penser le territoire séparément de son environnement ; ces deux sous-systèmes sont en interaction. En effet, une dépendance totale à l'égard de l'environnement (un isomorphisme total pour reprendre les termes d'Yves Barel) est la négation même de l'idée de territoire car elle nie la possibilité d'existence de spécificités territoriales. À l'inverse, une indépendance totale du territoire est une négation de l'idée d'environnement. Le territoire s'exprime donc comme une capacité à « spécifier », c'est-à-dire une capacité à infléchir, orienter, réguler les processus, dynamiques et phénomènes globaux. On parlera d'une activité de différenciation qui suppose une autonomie du territoire vis-à-vis de son environnement.

Un tel cadrage théorique induit une conséquence méthodologique. Il faut prêter attention à la relation dialectique territoire - environnement dans l'analyse du sens des projets de territoire. Sans cela, le risque est important de tomber dans le piège du localisme après celui du centralisme : du « de, par, pour l'extérieur » au « de, par, pour le territoire ». Le projet de territoire prend tout son sens en tant qu'activité de différenciation.

Un second trait de la relation entre action et territoire mérite d'être souligné : le territoire n'existe que dans l'action et, pour cette raison, il n'est jamais totalement abouti, et reste inatteignable donc. Cette caractéristique découle de la précédente. En effet, si le territoire n'est pas une entité mais un mouvement de différenciation entre local et global, cela signifie qu'il ne peut s'exprimer que dans l'action. Partons à nouveau d'une citation d'Yves Barel pour mieux comprendre la portée de cette assertion : « il n'y a pas de territoire, s'il n'y a pas de projet de territoire. D'une certaine manière le projet est le territoire. Celui-ci n'est donc pas seulement une donnée qu'on reçoit toute faite de ces parents, de sa langue, de sa mémoire, et le territoire n'existe pleinement que lorsqu'il est à construire »¹⁷. Cette piste de recherche, ouverte il y a plus de vingt ans, a été reprise récemment dans une publication qui tente de définir l'acteur territorialisé¹⁸ et invite à « reconnaître la dimension agissante de tous nos objets géographiques »¹⁹. 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

¹⁵ Barel, Y. (1981). Territoires et codes sociaux. Paris, Centre de recherche sur l'Urbanisme, p. 35

¹⁶ Barel, Y. *op. cit.*, p. 7

¹⁷ Barel, Y. *op. cit.*, p. 95

¹⁸ H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, et al., *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003

¹⁹ H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, et al., *op. cit.*, p. 28

géographique n'est plus alors un réel préexistant, matérialités physiques disposées dans l'espace, mais un réel en permanente construction »²⁰. Au final, le territoire s'avère être davantage un processus qu'un état.

Suite à ce cadrage général sur le territoire, il faut désormais se pencher plus en détail sur l'action *publique* territoriale, entendue comme l'action des acteurs publics sur et pour *leur* territoire. Dans un premier temps, il faut décrire le contexte de cette action qui concentre deux sources d'incertitudes : les transformations des dynamiques territoriales et les transformations des modes d'action publique. Nous verrons que ces deux phénomènes se rejoignent pour former une caractéristique majeure du travail politique territorial.

Territoire et dynamiques territoriales

La définition du territoire présentée ici mérite d'être affinée pour saisir comment les transformations des dynamiques territoriales peuvent l'affecter. La célèbre citation de Claude Raffestin « L'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent »²¹ introduit la notion d'appropriation, premier moteur de différenciation entre espace et 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 territoire²². 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 »²³. Le territoire est donc le fruit de processus socio-spatiaux complexes qu'il est extrêmement difficile de saisir. Le territoire collectif ne pouvant pas se réduire à la somme des territoires individuels²⁴, 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 topographie et dont la forme n'est pas forcément celle d'un espace continu²⁵.

Cependant, les pratiques des acteurs à partir desquelles émerge ce processus d'auto-référencement évoluent fortement depuis la seconde moitié du XXème siècle. Par conséquent, les figures du territoire se transforment aussi. En particulier, l'augmentation de la mobilité et des moyens de communication bouleversent les territorialités classiques. Ces dernières 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 transport et d'information. Le territoire rassembleur est à concevoir comme un bien écologique et une ressource informationnelle. En cela, il est local-planétaire »²⁶. Le territoire n'est plus seulement à concevoir comme une entité géographique continue et bornée. Cet

²⁰ H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, *et al.*, *op. cit.*, p. 24

²¹ C. RAFFESTIN, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980, p. 129

²² J. LEVY, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003, p. 908.

²³ B. DEBARBIEUX, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003, p. 912

²⁴ H. CHAMUSSY, « Le territoire : notion heuristique ou concept opératoire ? », *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, 2003, pp. 167 - 182

²⁵ J. LEVY, *op. cit.*, pp. 907-910

²⁶ B. DEBARBIEUX, M. VANIER, « Repenser l'espace », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 263

« avatar de la modernité politique »²⁷ ne doit pas masquer la multiplicité des configurations géographiques des territoires.

On assiste donc à une évolution de la *forme* des dynamiques territoriales qui active une multitude de processus de différenciation territoriale. Les équilibres présents sont « concurrencés » par des équilibres émergents. L'action publique territoriale est largement affectée par ce phénomène. Elle s'organise schématiquement en trois phases : mise sur agenda, choix des solutions, mise en œuvre. La mise sur agenda est la reconnaissance politique d'un problème social et sa prise en charge par l'action publique²⁸. Il s'agit donc d'une construction politique visant à confirmer que 1) tel phénomène est un *problème*, 2) qu'il relève de la sphère publique et 3) que l'institution concernée est capable de le prendre en charge. En matière territoriale, la mise sur agenda donne lieu à des équilibres politiques fragiles et complexes permettant l'identification d'enjeux territoriaux²⁹ qui sont ensuite inscrits au cœur des projets de territoire, des chartes, etc. La construction sociale que constituent ces enjeux dépend du processus d'auto-référencement dont il était question plus haut, lui-même dépendant des différenciations territoriales les plus significatives. Ces dernières évoluent irrémédiablement sous l'effet, par exemple, de l'arrivée massive d'habitants au profil urbain dans un espace rural ou la croissance d'une petite ville au cœur d'une zone agricole. Diverses différenciations entrent en tension et peuvent le cas échéant rompre les équilibres territoriaux, ce qui aurait pour conséquence d'empêcher toute forme d'action territoriale. Ainsi, pour les élus engagés dans un projet, la construction et l'entretien permanent des enjeux politiques s'avèrent cruciaux pour conserver la légitimité de leur action. Le maintien d'une capacité d'action politique implique une activité de différenciation importante et permanente afin de réduire l'incertitude croissante liée aux transformations des dynamiques territoriales.

Territoire et moyens d'action

L'action publique territoriale suppose un deuxième ensemble de conditions que l'on regroupera sous le terme générique des « moyens » : l'action publique territoriale suppose la disponibilité de moyens d'action. Ce rappel paraît banal sauf si l'on observe attentivement la situation d'action des élus locaux. Depuis l'apparition des premiers contrats de Pays dans les années 70, le principe des politiques territoriales a été renforcé, mais les modalités de celles-ci ont constamment évolué. Chaque politique ou programme de développement territorial est porteur de critères d'éligibilité et d'objectifs définis en fonction des orientations politiques de l'institution émettrice. Les élus locaux doivent donc apprendre à s'adapter aux procédures *supra* locales ou, à *minima*, jouer le mimétisme s'ils veulent continuer à bénéficier de moyens, étant entendu que les temporalités des projets territoriaux et des procédures s'entremêlent forcément sans jamais se recouper parfaitement.

Cet enjeu, qui s'affirme avec la montée en puissance de l'intercommunalité de projet, est en vérité extrêmement fort et dépasse le seul opportunisme financier. La non-obtention de moyens signifie pour les élus la non-action, autrement dit, une non-activité de différenciation. Cela a des conséquences très importantes pour l'activité politique d'un territoire car, en tant que construction sociale, il n'est qu'une forme de différenciation parmi d'autres. Comme cela a été montré plus haut, le territoire est à appréhender essentiellement comme un processus permanent de différenciation, c'est-à-dire que la dynamique de territorialisation,

²⁷ B. DEBARBIEUX, *op. cit.*, pp. 910-912

²⁸ Muller, P. (2000). Les politiques publiques. Paris, PUF

²⁹ LASCOURMES, J-P. (Le) BOURHIS, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66

déterritorialisation, reterritorialisation se produit aussi bien entre le territoire et son environnement qu'à l'intérieur du « territoire » jusqu'à éventuellement le faire disparaître au profit d'un nouveau. En quelque sorte, ne pas agir, c'est commencer à disparaître³⁰.

Enfin, les territoires de l'action publique peuvent carrément être remis en cause par l'institutionnalisation d'un espace recoupant *leur* territoire. En effet, chaque politique territoriale donne lieu à l'institutionnalisation d'espaces de projet qui fonctionnent en fait comme une reconnaissance publique d'enjeux territoriaux. Ainsi, le recoupement ou l'assimilation d'un territoire par un autre espace de projet signifie plus que la non-reconnaissance la négation. Cela est bien plus dommageable que la seule non-action car cela engendre une fragilisation, voire 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. D'ailleurs, on pourrait faire une hiérarchisation des procédures en la matière : le SCOT ou le Pays sont considérés comme le *best* de l'institutionnalisation, les contrats régionaux sont un peu en dessous, les zones LEADER apparaissent assez stratégiques parce qu'octroyant un label « territoire européen »... Ce jeu stratégique entre la construction politique locale et la reconnaissance publique *supra* locale est en général critiqué par les acteurs locaux³¹. En somme, l'institutionnalisation d'un espace de projet renforce 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 différenciation³² et la multiplication des dispositifs d'action territoriaux a tendance à accroître l'incertitude liée à l'enjeu de la reconnaissance publique des enjeux territoriaux.

Au final, l'action publique territoriale, entendue comme un processus permanent de différenciation entre territoire et environnement en vue de dégager une autonomie d'action, est obligée d'intégrer deux phénomènes porteurs d'incertitudes :

- la transformation des dynamiques territoriales qui déstabilise les équilibres politiques locaux portant sur l'identification des enjeux territoriaux,
- la transformation des modalités d'action publique qui hypothèque dans le temps la permanence des moyens d'action.

³⁰ 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, J.-M. (2006). "Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart." *Revue Française de Science Politique* 56(1): 26-47

³¹ Par exemple, pour les acteurs du Diois (P. Méjean, actuel directeur de la CC, T. Geffray, Président de la CC et P-A Landel, ancien directeur de la CC) « le découpage permanent du territoire » n'est plus « *supportable* » pour les élus locaux qui se trouvent réduits à un rôle de « *décrocheur* » de ressources financières (article de trois acteurs de la communauté de communes publié dans la revue *Montagnes méditerranéennes* et repris par Gerbaux et Paillet 2000).

³² Cette analyse nous semble aller plus loin que l'idée de « modèle territorial » développée par Michel Lussault (M. LUSSAULT, « Territorial », Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Ed. Belin, 2003, pp. 917-919). Cet auteur montre que la fonction du territoire politique est moins d'incarner le territoire qu'en fournir un modèle apte à légitimer l'action des décideurs publics. C'est ce qu'il nomme le *modèle territorial*. Autrement dit, le territoire politique construit une image permettant de relier les dynamiques territoriales réelles et celles escomptées. Là encore, nous préférons insister sur la dialectique territoire / environnement : le sens de l'institutionnalisation est à appréhender autant par les effets escomptés sur le territoire que sur son environnement.

Enfin, il faut noter que les deux sources d'incertitude se renforcent mutuellement puisque, d'une part la recomposition territoriale brouille la construction politique des enjeux territoriaux ce qui rend incertain le reconnaissance publique de ceux-ci et, d'autre part le double mécanisme de stabilisation / déstabilisation des processus de différenciation inhérent à la reconnaissance publique des enjeux territoriaux mettent à l'épreuve les équilibres politiques ce qui rend incertain leur stabilité dans le temps. Finalement, ces éléments invitent à formuler une hypothèse sur le contenu du travail politique des élus locaux : la capacité à assurer la continuité temporelle des enjeux territoriaux pourrait devenir une caractéristique centrale. Cela renforcerait une dimension importante de l'action publique territoriale : « créer la possibilité de l'action » dans et par l'action.

Résultats : territoires de projet LEADER et enjeux territoriaux

L'étude de deux exemples de territoire de projet a pour but d'observer comment les élus locaux font face aux nouvelles formes d'incertitude de l'action publique territoriale. Par le biais d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs auprès des principaux acteurs de deux programmes européens LEADER + (voir encadré 1), le travail de recherche consista à mettre à jour la relation entre le travail politique des décideurs locaux et l'usage des politiques de développement territorial. Les entretiens ont été conduits entre janvier 2005 et juin 2006³³. Les investigations ont porté sur le programme LEADER des Chambaran et sur le programme LEADER des Monts du Lyonnais.

Le programme LEADER +

L'article 158 du Traité de la Commission européenne indique un objectif fondamental de l'Europe : « *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* ». Il s'agit de la cohésion économique et sociale de l'espace communautaire. Afin d'organiser la convergence des niveaux de richesses des régions européennes a conçu un ensemble de politiques (Objectif 1, Objectif 2, Objectif 3) auxquelles elle a adossé des programmes d'initiatives communautaires (PIC).

LEADER+ est un PIC a pour objectif « d'inciter et d'aider les acteurs ruraux à réfléchir sur le potentiel de leur territoire dans une perspective à plus long terme. Elle vise à encourager la mise en oeuvre de stratégies originales de développement durable intégrées, de grande qualité, ayant pour objet l'expérimentation de nouvelles formes : de valorisation du patrimoine naturel et culturel ; de renforcement de l'environnement économique, afin de contribuer la création d'emplois, d'amélioration de la capacité organisationnelle de leur communauté. » (Communication aux Etats membres du 14 avril 2000 - JO 2000/C 139/05). La Commission européenne considère le programme LEADER comme un laboratoire pour le développement rural afin d'expérimenter « une nouvelle approche à l'échelle locale du développement rural ». La « philosophie LEADER », un ensemble de huit principes devant guider l'action des acteurs locaux, résume les résultats attendus de cette politique : approche territoriale, approche ascendante, le groupe local, l'intégration multisectorielle, l'innovation, la mise en réseau, la coopération transnationale, la gestion décentralisée du financement (Farrell 2000).

L'autorité de gestion du programme LEADER est déléguée aux Etats membres et c'est la DATAR en France qui a confié la gestion administrative au CNASEA.

La sélection des projets locaux LEADER s'est faite par voie de candidature sur la base d'un appel à candidature unique pour toute la France. Les territoires locaux doivent donc déposer un dossier de « projet de

³³ Cette enquête a été conduite dans le cadre de mon travail de thèse sous la direction d'Olivier Soubeyran (Professeur de géographie, UMR PACTE, IGA, UJF) et la co-direction d'Alain Faure (CR CNRS, UMR PACTE, UPMF) : Développement territorial et apprentissages démocratiques : les paradoxes de l'évaluation dans la mise en oeuvre du programme LEADER en France et en Espagne.

développement ». Une présélection régionale a eu sous l'autorité conjointe du Préfet de région et du Président du Conseil régional qui associeront les présidents des Conseils généraux concernés et le Président des CESR. La commission régionale d'aménagement du territoire (CRADT) est consultée pour avis.

Le Préfet de région transmet ensuite les dossiers de candidature restant 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 qui valide définitivement les projets locaux sélectionnés.

Chaque projet local LEADER + est porté par un ensemble de partenaires dénommé « Groupe d'Action Locale » (GAL). Les groupes d'action locale sont porteurs de la stratégie de développement et responsables de sa mise en oeuvre. Au niveau décisionnel, les partenaires économiques et sociaux ainsi que les associations doivent représenter au moins 50 % du partenariat local. Les GAL doivent mettre en oeuvre une stratégie de développement intégrée, c'est-à-dire respectant les huit principes de la Philosophie LEADER

Les territoires locaux éligibles 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.(...) » (Communication aux Etats membres).

Les Chambaran : expérimenter l'interterritorial

Ce programme LEADER recouvre le Massif de Chambaran à cheval sur la Drôme et l'Isère. Cet espace est traversé par des territorialités complexes. Le sentiment d'appartenance au Chambaran est assez faible et on observe plutôt un enchevêtrement de micro-territorialité dont le phénomène de rurbanisation lié à la proximité de trois pôles urbains (Lyon, Valence et Grenoble) vient encore renforcer l'hétérogénéité. Cependant, le massif de Chambaran est homogène sur le plan agricole et les enjeux liés au modèle économique (type d'exploitation « polyculture-élevage, pluriactivité », mode de commercialisation « produits du terroir, vente directe ») se distinguent assez nettement de ceux de la plaine (monoculture, productivité, organisation sectorielle des filières). D'ailleurs, un réseau d'acteurs à dominante agricole se structure progressivement depuis le début des années 90³⁴.

Le massif de Chambaran est recouvert par 3 CDPRA (Contrat de développement de pays Rhône-Alpes), regroupant chacun plusieurs communautés de communes. L'intercommunalité est née tardivement au cours des années 90. La structuration institutionnelle du territoire est donc en cours et les élus la considèrent celle-ci comme un enjeu fondamental. Ils perçoivent la montée en puissance de l'intercommunalité et considèrent qu'elle est un passage obligé pour l'action publique locale à venir. Pour autant, ils doivent composer avec des équilibres politiques locaux fragiles (territorialités complexes) qui ne peuvent être regroupés dans un unique espace de coopération intercommunal à l'échelle du massif. L'enjeu politique local s'exprime donc de la manière suivante : la structuration intercommunale (différenciation territoriale) doit être suffisamment forte et crédible aux yeux des autres niveaux territoriaux pour que ceux-ci ne remettent pas en cause les constructions locales par l'imposition de nouveaux périmètres d'action³⁵.

³⁴ Ce réseau prend aujourd'hui la forme d'une association : Association Massif de Chambaran.

³⁵ Ce risque est avéré puisque le périmètre du CGD (ancien contrat régional) de la Drôme des Colines (CDRA) a été imposé par la Région contre l'avis des acteurs locaux. Autre exemple, dans le cadre de LEADER II, le Conseil régional a forcé la Drôme des Collines à s'associer à deux autres entités territoriales.

Dans ce cadre, le massif de Chambaran a ainsi pour la première fois fait l'objet d'une politique propre de développement territorial au milieu des années 90 : le programme européen LEADER. Comme l'explique le président de l'Association « Massif de Chambaran » qui s'est constituée dans le prolongement de ce programme, « l'idée n'est pas de remplacer l'existant – communautés de communes, CDPRA – mais de faire en sorte que les enjeux du massif soient reconnus dans chacune de ces entités ». D'ailleurs, une expérimentation interterritoriale (inter-CDPRA) est en discussion avec le conseil régional. Cela signifie par ailleurs que l'autonomie d'action (conception, programmation, réalisation) des entités intercommunales préexistantes est reconnue.

En somme, le programme LEADER et la reconnaissance institutionnelle du Massif des Chambaran qu'il représente ne sont pas de nature programmatique, c'est-à-dire que le territoire de projet LEADER ne dispose pas d'une autonomie d'action ; son action est l'addition de l'action des 3 CDPRA qui le composent. Par contre, il assure que chacune de ces entités prend en considération la spécificité du massif de Chambaran dans leur action agricole. Cette exigence minimale de coordination contribue à entretenir la supériorité de la différenciation territoriale « massif », qui est bien réelle même si elle est faiblement structurante, et par conséquent qu'elle limite les autres processus de différenciation existants et qui pourraient fortement déstabiliser le « territoire » si elles étaient reconnues et valorisées par les autres niveaux territoriaux.

Les Monts du Lyonnais : maîtriser les dynamiques territoriales

Depuis le début des années 90, les Monts du Lyonnais sont soumis au phénomène de périurbanisation. Ce massif est encadré par les agglomérations en développement de Lyon et Saint Etienne. Ce phénomène engendre des enjeux forts d'aménagement du territoire: augmentation du prix du foncier, concurrence entre agriculture et résidenciarisation... Sur le plan politico-administratif, cet espace est complexe : à cheval sur la Loire et le Rhône, composé de 3 communautés de communes, fédéré dans un syndicat intercommunaire – le SIMOLY-

Avec la montée en puissance de l'intercommunalité et le recours progressif à cet échelon dans les procédures de développement, les élus locaux s'inquiètent du devenir des Monts du Lyonnais car ils ne sont pas éligibles à une procédure Pays. Le Président du SIMOLY explique que le massif est soumis « à des forces centrifuges extrêmement importantes », c'est-à-dire aux tentations régionales et étatiques de le raccrocher à d'autres entités ; soit les coteaux du Lyonnais, soit les Monts du Beaujolais. Ces tentations illustrent la divergence de vision entre les élus locaux et le conseil régional sur les processus de différenciation territoriale à valoriser : au niveau régional, on penche pour une complémentarité ville-campagne sur le mode « arrière-pays récréatif » alors qu'au niveau local l'esprit est plutôt de renforcer la vocation productive du territoire en profitant du marché que représente les agglomérations. L'enjeu de l'identité du territoire est donc crucial : s'il est défini comme un espace périurbain, la conception régionale est renforcée, et s'il est défini comme un espace rural à forte vitalité, c'est la vision locale qui en bénéficie. L'enjeu local est donc simple : maîtriser les dynamiques de périurbanisation pour maîtriser l'identité du territoire.

Cela passe notamment par l'obtention d'un SCOT qui permettrait d'assurer une bonne régulation de la périurbanisation. Les élus cherchent ainsi à affirmer le périmètre du SIMOLY en assumant le portage de procédures de développement : ORAC, Contrat global de développement, LEADER, projet de territoire... Ils s'appuient et renforcent une structuration importante des acteurs privés (fédération OSER, CDML, GELF...). Le raisonnement pour les

élus est le suivant : si le SIMOLY se voyait associé à un autre espace, les enjeux des Monts du Lyonnais – maîtriser la périurbanisation - pourraient être dilués ou aménagés, ce qui aurait pour effet d'éloigner la perspective du SCOT.

Pour autant, comme pour le massif de Chambaran, le SIMOLY ne constitue pas forcément l'échelle de programmation des actions financées dans le cadre des procédures de développement. Le portage des projets est variable. Il peut s'agir de communes seules, d'une association de communes, d'une communauté de communes, d'un réseau d'acteurs privés actifs sur une partie du territoire, etc. Cela signifie que l'échelle du SIMOLY n'est pas systématiquement envisagée comme l'échelle de projets et de planification la plus pertinente. En somme, le SIMOLY est localement perçu comme une échelle stratégique vis-à-vis des autres niveaux territoriaux, mais pas véritablement comme une instance de gouvernement local. Les différents acteurs locaux et en particulier les communautés de communes ne souhaitent pas déléguer leur pouvoir au SIMOLY.

Agir à plusieurs échelles pour assurer la continuité des enjeux territoriaux

Les résultats de l'enquête permettent en premier lieu de valider les prémices de l'hypothèse générale : l'effort pour canaliser les processus de construction des enjeux territoriaux, c'est-à-dire tendre vers la continuité plutôt que la rupture, est centrale dans le travail politique des élus locaux. Autrement dit, avant d'engager une action relative à ces enjeux, les élus s'attachent à garantir leur continuité temporelle (ce qui ne signifie pas une reproduction à l'identique) en réaction à l'affirmation des deux foyers d'incertitude identifiés : transformation des dynamiques territoriales et transformation des modalités d'action. Il s'agit maintenant de mieux appréhender leur *manière* de faire en s'attachant en particulier à l'usage des territoires de projets.

D'abord, le recours aux territoires de projet est perçu par les élus locaux comme un passage quasi-obligé s'ils souhaitent limiter les interventions *extra* territoriales qui pourraient remettre en cause l'autonomie locale, c'est-à-dire la capacité du territoire à entretenir sa différenciation avec l'extérieur dont dépend sa capacité d'action³⁶. Le territoire de projet est donc appréhendé comme un moyen qui favorise les équilibres internes. Il fonctionne également comme un moyen d'éviter que des acteurs *extra* territoriaux (ou *supra* locaux) ne renforcent des processus de différenciation non-dominants. Les territoires LEADER étudiés apparaissent ainsi comme des espaces d'interface entre l'*infra* local et le *supra* local en proposant une mise en cohérence³⁷ des dynamiques de différenciation territoriale. Par ailleurs, il ressort assez clairement de l'enquête que les territoires de projets ne sont localement pas appréhendés comme des espaces de planification de l'action (au sens de définir les objectifs et le contenu de l'action) et encore moins comme ayant vocation à instaurer une nouvelle instance de gouvernement local. On peut alors formuler une hypothèse plus générale sur le rôle politique des territoires de projet dans l'action publique locale : les territoires de projets peuvent être qualifiés « *d'espace-tampon* », c'est-à-dire qu'il constitue un cadre d'allocation de ressources pour les institutions régionales, étatiques et européennes tout en assurant

³⁶ Ses résultats vont dans le sens de la thèse d'Olivier Soubeyran qui défend l'idée que « l'efficacité » des interventions aménagistes dépend de l'autonomie locale qui permet de les intégrer en tant que « bruit ». Voir Soubeyran, O. and V. Barnier, ?, "Le paradoxe du local et de la planification : éléments théoriques et application à l'aménagement touristique." *Espaces et sociétés*: 225-256

³⁷ Dont la nature et la profondeur peuvent fortement varier du simple discours à l'intégration des décisions collective.

l'autonomie des institutions *infra* territoriales que sont les communes et les communautés de communes.

Si l'on s'intéresse maintenant plus spécifiquement aux régulations *infra* territoriales, on observe deux principes d'action importants sur lesquels s'appuient les élus locaux en matière de découpages territoriaux :

- ⇒ Les territoires de projet sont utilisés pour la reconnaissance institutionnelle d'un ou plusieurs enjeux territoriaux. En somme, « découper » un espace sert en premier lieu aux décideurs à définir la nature politique du problème public. Cette posture rejoint les analyses de Jacques Beauchard qui feint de s'interroger sur la nature politique du territoire : « Finalement le territoire ne porte-t-il pas en lui la géométrie du politique qui prescrit ce qui identifie : un ordre des limites et de la frontière qui fonde la nature du centre ? »³⁸. Effectivement, pour les élus, penser les limites d'un territoire, c'est surtout définir ce qu'il est au cœur. La volonté des acteurs des espaces périurbains à se dissocier des agglomérations s'éclaire ainsi : accepter un périmètre « ville + arrière-pays » signifierait la dilution des enjeux politiques. Par ailleurs, il faut noter que la reconnaissance institutionnelle d'un enjeu territorial n'implique pas forcément une action collective à l'échelle du territoire de projet. Il y a donc une distinction assez nette dans le travail politique entre la définition des enjeux et le « traitement » de ces derniers.
- ⇒ La nature des territoires de projet étudiés semble indiquer un second trait caractéristique du travail politique territorial qu'il est possible de résumer par l'expression « découper, c'est choisir l'incertitude ». En effet, la coopération intercommunale est à la fois incontournable et source d'incertitude car coopérer c'est perdre une partie de son autonomie. Ainsi, les élus structurent cette incertitude par le choix du territoire de coopération : en choisissant un espace intercommunal d'action où le principal enjeu est identique à l'enjeu de leur commune, les élus en garantissent une prise en charge minimale. Par contre, si la commune n'est pas maîtresse dans le choix de sa structure intercommunale d'appartenance (cas où un niveau territorial *supra* local interagit dans l'élaboration d'une coopération intercommunale), il ne lui est pas garanti d'être intégré dans un espace où l'enjeu principal est identique à l'enjeu communal. Dans le processus de rattachement à une structure *supra* communale se joue la nature de l'incertitude : d'une incertitude non-structurée (risque de regroupement intercommunal forcé, décidé par la région ou l'Etat) à une incertitude structurée (autonomie limitée des communes dans une intercommunalité choisie)³⁹.

Enfin, les territoires de projet semblent accompagner un glissement de plus en plus visible à propos de la relation entre territoire et institution. En effet, l'interactivité du travail politique entre les différentes échelles locales (communes, intercommunalité, territoires de projet) est avérée sans qu'elle ne soit synonyme d'une « stratégie collective » claire et partagée. Chaque décideur revendique son autonomie vis-à-vis des autres et poursuit des buts opérationnels qui lui sont propres. Il y a donc des nuances importantes dans le travail de coopération intercommunale. Pour les saisir, il semble qu'il faille insister sur la relation subtile entre deux

³⁸ J. BEAUCHARD, « Le génie du territoire : entre génie civil et génie des lieux », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 247

³⁹ Sur les notions d'incertitudes structurées et non structurées, voir P. DURAN, J-C. THOENIG, 1996, *op. cit.* ; J-C. THOENIG, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, vol. 13, n°3, 1995, pp. 1-27

dimensions de la spatialité de l'action : les périmètres d'action et les territorialités de l'action. Les territorialités de l'action représentent la dimension spatiale du ou des projet(s) de chaque acteur, qu'il soit individuel ou collectif. Les périmètres d'action sont des outils au service des ces territorialités. Par exemple, l'espace LEADER des Monts du Lyonnais, en s'inscrivant dans une démarche devant aboutir à l'obtention d'un SCOT, vise autant la maîtrise de l'urbanisation en interne qu'à empêcher les agglomérations alentour d'augmenter leur « pouvoir » de maîtrise des instruments de planification territoriale (c'est-à-dire éloigner la perspective d'un SCOT « ville - arrière-pays »). Il ne faut donc pas confondre la spatialité des intentions et la géographie des périmètres. Les acteurs ne portent pas d'intentions propres au périmètre. Les périmètres d'action, qui représentent la dimension institutionnalisée de la spatialité de l'action, participent de la vie du territoire et de ses dynamiques qui s'expriment à de multiples échelles comme l'atteste l'imbrication des stratégies communales et intercommunales. La relation territoire et institution semble évoluer dans le sens d'une déconnection spatiale, c'est-à-dire qu'elle s'éloigne d'une logique de recouvrement et progresse vers une logique d'articulation.

Cependant, cela ne signifie pas une réduction ou une disparition des relations entre territoire et institutions comme pourrait le laisser croire les résultats de l'analyse du programme LEADER. Il s'agit plutôt d'une transformation de ces relations, voire même d'un renforcement, un peu paradoxal sans doute, par l'intermédiaire des territoires de projet. Ce dernier, souvent qualifié de « territoire politique », est une institution au sens où il possède une existence juridique. Il trouve son origine dans l'idée de souveraineté territoriale⁴⁰ allouant le droit de terrifier comme l'exprime sa racine latine *jus terrendi*⁴¹. Le territoire est lui une construction socio-spatiale. Nombreux sont les auteurs à avoir noté les logiques distinctes de ces deux formes d'espace d'action. Guy Di Méo constate que le premier se clôt tandis que le second s'ouvre⁴². Jacques Lévy les considèrent même contradictoires⁴³. Malgré tout, ils semblent bien s'accommoder l'un de l'autre et semblent même de plus en plus s'imbriquer, se nouer et, au final, devenir complémentaires dans le mouvement général de *complexification spatiale* des objets de l'intervention publique⁴⁴.

La métropolisation, la mondialisation, l'accroissement des mobilités et des moyens de communication tissent de nouvelles interconnexions socio-spatiales qui débordent les périmètres d'intervention et les circonscriptions électorales des « espaces villageois » d'autrefois⁴⁵. Les responsables politiques doivent apprendre à gérer des dynamiques qu'ils ne peuvent maîtriser en totalité. Cela les oblige à penser autant les territoires politiques pour eux-mêmes que les relations qu'ils entretiennent entre eux. La question des limites des espaces d'action s'appréhende progressivement sur le registre de la membrane plus que de celui de la frontière⁴⁶. Dans les faits, l'optimum dimensionnel⁴⁷ est désormais un mythe et pourrait céder le pas à l'interterritorialité⁴⁸ qui apparaît comme une alternative afin d'adapter la géographie

⁴⁰ P. ALLIÈS, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980

⁴¹ A. FAURE, 2004, *op. cit.*, p. 431

⁴² G. DI MEO, *op. cit.*, p. 39

⁴³ J. LEVY, *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994 ; C. RAFFESTIN, *op. cit.*

⁴⁴ F. GIRAUT, M. VANIER, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ? La Tour d'Aigues*, Edition de l'Aube, 1999, pp. 143 - 172.

⁴⁵ F. ASCHER, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Ed. De l'Aube, La Tour d'Aigues, 2001, p. 37

⁴⁶ M. VANIER, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, pp. 75-89

⁴⁷ L. ORTIZ, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel », *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994, pp. 183-200

⁴⁸ M. VANIER, « L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale », *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD, 2005, pp. 317-336

politique à la complexification spatiale de la société. Finalement, la conception moderne du territoire politique « un territoire, un mandat, un projet » est largement remise en cause⁴⁹.

Effectivement, la maîtrise des dynamiques territoriales complexes semblent passer de plus en plus par une articulation de plusieurs territoires de projets dont les échelles varient de la commune au Pays, voire le département : le projet de développement peut désormais être appréhendé 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 ; c'est au contraire la construction complète, échelonnée dans le temps, qui présente une cohérence* »⁵⁰. Cette imbrication croissante des différents types d'espace brouille fortement les fonctions de chacun ; la distinction entre zone de pouvoir, zone de savoir et zone d'intervention devenant subtile⁵¹. Plus qu'un entremêlement des différentes fonctions, il semble, et notre recherche va tout à fait dans ce sens, que de nouvelles fonctions émergent au sein des nouveaux territoires de l'action publiques (intercommunalités de projet, réseaux de territoires⁵²). Pour conclure, on peut reprendre l'analyse de Daniel Behar : il est nécessaire de « prendre acte de la dissociation entre l'institution et la régulation »⁵³. *In fine*, le territoire de projet caractérisé par une finalité et un périmètre vise moins à contenir et à border une entité (le territoire) qu'à fournir un instrument intervenant au croisement d'une multiplicité de dynamiques territoriales. Le « territoire politique » ne peut, ni ne cherche, à englober la totalité sociale et spatiale du territoire. Il ne vise qu'à influencer, orienter, amoindrir, accentuer, les dynamiques territoriales qui le traversent. La partie suivante va chercher à préciser la relation entre le territoire de projet et le territoire.

Discussion : la récursivité renforcée de l'action publique territoriale par les territoires de projet

Les études de cas présentées semblent confirmées que les territoires de projet s'inscrivent dans une forme spatialisée de gestion de l'incertitude. Elles permettent également de proposer la figure de l'espace-tampon pour les caractériser. Cependant, avant d'engager une discussion à propos de ces deux idées, il est nécessaire d'infirmer une idée assez répandue qui pourrait parasiter les débats : le succès des territoires de projet s'expliquerait par l'opportunisme financier des élus, c'est-à-dire qu'ils seraient prêts à toutes les compromissions pour l'obtention de moyens financiers. L'opportunisme est un fait⁵⁴ et il n'explique en rien le rôle

⁴⁹ B. DEBARBIEUX, M. VANIER, « Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 20

⁵⁰ J.-P. JAMBES et P. TIZON, « Projets et territoire : vers de nouveaux modes de gouvernement local ? » *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p. 157

⁵¹ Christophe Terrier, « Maillage et territoire », *Territoires d'Europe, la différence en partage*, ENS Editions, Lyon, 2005

⁵² A-C DOUILLET, « Le « territoire » en science politique au regard des autres sciences sociales », *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Grenoble, CNRS - Maison des sciences de l'Homme-Alpes, 2003, pp. 207 - 225

⁵³ D. BEHAR, « De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique », *La lettre du cadre territorial*, 2002, p. 28

⁵⁴ L'analyse stratégique des politiques locales de développement économique menée par M. KEATING montre que les décideurs ont toujours intérêt à initier une action en la matière et jamais intérêt à ne pas le faire. Voir M. KEATING, « Les interventions économiques des collectivités locales aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en France. Les effets politiques et économiques », J-Y. NEVERS, S. BIAREZ (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du colloque international de Grenoble, 2 et 3/02/93, CERAT, Grenoble, p. 466.

des territoires de projets. Comme on l'a vu dans la première partie, le recours à un territoire de projet est à double tranchant : il comporte autant les bases d'un renforcement des capacités du territoire que les germes d'une déstabilisation de celui-ci. Ainsi, le recours aux territoires de projet ne se fait pas à n'importe quel prix. Celui-ci est optimisé d'autant que les enjeux financiers restent en général modestes au regard des budgets communaux et intercommunaux cumulés. Les territoires de projet s'inscrivent dans des démarches plus générales de construction des capacités d'action des territoires.

La littérature insiste en particulier sur deux constats : la faible intégration politique des territoires de projet et leur faible rationalité. Sur le premier point, les auteurs insistent sur la concurrence entre les collectivités au sein des territoires de projets donnant lieu à une opacité des objectifs collectifs⁵⁵. Sur le second point, les politistes et les juristes regrettent que les institutions soient instrumentalisées dans des logiques territoriales au lieu d'administrer *stricto sensu* l'espace qu'elles délimitent⁵⁶ tandis que les géographes constatent la faible adéquation entre des « espaces fonctionnels » (qu'ils définissent selon des critères qui leurs sont propres) et des territoires de projets⁵⁷. Enfin, une dernière fraction de la littérature analyse les territoires de projets sur le mode de la concurrence avec les espaces de la « représentation politique »⁵⁸.

Cette dernière est généralement envisagée selon une conception « balistique », c'est-à-dire comme une séquence « objectif – mise en œuvre – résultats ». Il nous semble qu'il faille élargir cette conception car l'un des effets attendus de l'action (par les élus locaux) est de renforcer la *possibilité* de l'action. Cette dimension s'appelle la *récurtivité* de l'action, c'est-à-dire la capacité du projet à faire un retour sur l'organisation et à la modifier. Ces résultats sont assez proches de certaines analyses des projets urbains⁵⁹ et au plan théorique les propositions de la pensée complexe dont la publication récente de Pascal Roggero⁶⁰. Ce dernier montre que l'efficacité des politiques locales d'enseignement supérieur tient pour une partie non négligeable à la récurtivité du projet. Pour le dire autrement, une part du projet consiste *continuer à rendre possible le projet* dans le temps. Ainsi, tout le projet n'est pas dédié à la mise en œuvre visant des résultats concrets. Une portion de l'action collective, obscure et mal connue, *a priori* et en apparence sans rendement, s'attache à construire la possibilité de l'action. Cette proposition se traduit concrètement par les interactions entre les moyens et les enjeux identifiés plus haut : la définition des moyens, en l'occurrence les territoires de projet, a une influence stratégique sur la continuité des enjeux territoriaux dont

⁵⁵ Lajarge, R. (2000). "Les territoires au risque des projets. Les montagnes entre Parcs et pays." *Revue de Géographie Alpine*(1): 45-59, Marcepoil, E. (2000). "Territoires de développement versus territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin." *Revue de géographie alpine*(1): 61-74 ; Gerbaux, F. and A. Paillet (2000). "Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? L'exemple du parc naturel régional du Vercors." *Revue de géographie alpine*(1): 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

⁵⁶ D. GAXIE, 1997, *op. cit.*

⁵⁷ G. BAUELLE, « La géographie et l'objet intercommunal », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 219-230

⁵⁸ Nahrath, S. and F. Varone (2006). Des politiques sectorielles et territoires institutionnels aux espaces fonctionnels : quels enjeux de régulation ? IVème Journée scientifique du développement local et de l'action publique ; Marcepoil, E. (2000). "Territoires de développement versus territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin." *Revue de géographie alpine*(1): 61-74

⁵⁹ Gilles Pinson a montré que les élus assument progressivement une conception incrémentale de la définition des choix politiques au fil de l'action et 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 » ; G. PINSON, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 208

⁶⁰ Roggero, P. (2005). De la complexité des politiques locales. Paris, L'Harmattan

dépendra l'obtention de moyens futurs... On observe donc un trait de plus en plus marqué du travail politique territorial : la relation définition des enjeux / définition des moyens n'est plus séquentielle mais interactive.