



**HAL**  
open science

# Ingénierie territoriale et référentiels du développement territorial

Dany Lapostolle

► **To cite this version:**

Dany Lapostolle. Ingénierie territoriale et référentiels du développement territorial. 1ère Conférence Intercontinentale d'Intelligence Territoriale "Interdisciplinarité dans l'aménagement et développement des territoires", Oct 2011, Gatineau, Canada. pp.11. halshs-00960943

**HAL Id: halshs-00960943**

**<https://shs.hal.science/halshs-00960943>**

Submitted on 28 May 2014

**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.

# INGÉNIERIE TERRITORIALE ET RÉFÉRENTIELS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

---

**Dany LAPOSTOLLE**

Maître de conférences en aménagement, urbanisme/UMR 5118, Université de Bourgogne,  
Dijon, France

## **Summary:**

### **Territorial engineering and territorial development systems of reference**

Delimitating the territory for a project often based on the argument of proximity encourages a unified volunteer engagement of the people living in the area. In this way, it is a system of reference on representations and values, epistemological options and praxeological orientations. Applied to territorial development, it maps out the range of perceptions of reality for scientists, politicians, development professionals and citizens in the territory. It structures the actions of the community by cognitively enriching the territorial development and its engineering, the first step towards pragmatic regulation of public action.

However, the management of the interdependences and the growing technicality of territorial policies imply selecting the actors on the basis of competency, with abilities related to “knowledge of the territory”. Thus, territory and proximity knowledge are linked to establish a domination based on the creation of a professionalization space for political careers of which the development agents, pivoting actors in territorial engineering, will appear at the top.

For some of them, a logic of professionalization based on monopolizing knowledge and representations of territorial development joins the logic of monopolization of the representation of local society by the elected officials. Also, do professionals in the field of politics, either elected or non-elected, agree on the emphasis of proximity as a basis of their actions, badly hiding a vertical division of political work in which the manager of the territory is the elected one? This logic is reinforced by the agencification of public action that gives more to managerial knowledge than is due. In this way, proximity, non-political character and good practices support the locally elected official’s personal legitimacy of his/her abilities to help the population beyond the partisan cleavage. It is consequently the institutionalization of local democracy under the form of a public space that is muffled since local democracy is supposed to be quenched when elected officials and citizens confront each other.

This logic of proximity can hinder the opening of territorial development to the dilettantes’ knowledge and participative democracy that involves the creation of a defined local public space defined as a place for debates and development of political opinions that question the legitimacy of power, representations and mobilized knowledge. In other words, reflexive knowledge by creating a territorial development public space compete with the mediatorial function of the elected official who holds the monopoly of the expression and translation of public opinion in order to produce public action.

## **Résumé :**

La création des territoires de projet est souvent justifiée par l'argument de proximité valorisant le volontarisme de l'action locale concertée. Dans cette perspective, elle constitue un référentiel articulant représentations et valeurs, options épistémologiques et orientations praxéologiques. Appliqué au développement territorial, elle balise le champ de perception de la réalité pour les scientifiques, les politiques, les professionnels du développement et les citoyens usagers du territoire. Elle structure l'action collective par l'enrichissement cognitif du développement territorial et de son ingénierie, premier pas vers la régulation pragmatique de l'action publique.

Cependant, la gestion des interdépendances et la technicité croissante des politiques territoriales insinue une sélection des acteurs sur la base d'une compétence, d'une capacité intimement liée à la « connaissance du terrain ». Ainsi, territoire et savoirs de proximité se recourent pour asseoir une domination fondée sur la création d'un espace de professionnalisation des métiers de la politique au premier rang desquels apparaissent les agents de développement, acteurs pivot de l'ingénierie territoriale.

Pour une part d'entre eux, une logique de professionnalisation basée sur la monopolisation des savoirs et des représentations du développement territorial rejoint la logique de monopolisation de la représentation de la société locale par les élus. Aussi, professionnels de la politique élus et non élus s'accordent-ils sur la mise en valeur de la proximité comme fondement de leur action, cachant mal une division verticale du travail politique en vertu de laquelle le patron du territoire, c'est l'élus? Logique renforcée par l'agencification de l'action publique qui fait la part belle aux savoirs managériaux. Ainsi, proximité, apolitisme et bonnes pratiques appuient la légitimité personnelle de l'élus local sur sa capacité à rendre service à la population en dehors des clivages partisans. C'est en conséquence, l'institutionnalisation de la démocratie locale sous la forme d'un espace public qui est empêchée puisque la démocratie locale est censée s'épuiser dans le face à face élus-citoyens.

Cette logique de proximité peut s'opposer à l'ouverture du développement territorial aux savoirs des dilettantes et à la démocratie participative qui supposent la création d'un espace public local défini comme un lieu de débat et de formation des opinions politiques qui questionne la légitimité du pouvoir, des représentations et savoirs mobilisés. Autrement dit, les savoirs réflexifs en créant un espace public de développement territorial concurrencent la fonction médiatrice de l'élus qui détient le monopole d'expression et de traduction de l'opinion publique dans la production d'action publique.

L'ingénierie territoriale, définie génériquement comme l'ensemble des procédés intellectuels facteurs de production de l'action publique territoriale, participe de l'éclectisme des technologies de gouvernance des territoires de projet.

Dans le contexte français de recomposition de l'architecture institutionnelle locale<sup>1</sup> et de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) fortement imprégnée des préceptes du *New Public Management*, elle opérationnalise les externalités cognitives territoriales dans les dispositifs infra régionaux. Par externalités cognitives, nous entendons le rôle que jouent les mœurs, l'identité locale, la culture, les rapports sociaux et la coopération institutionnelle dans le développement territorial qui font implicitement référence à « l'atmosphère industrielle » d'Alfred Marshall (Marshall 1919). En somme, un ensemble de résidus difficilement quantifiables, qui échappent au mécanisme du marché et qui jouent un rôle important dans le développement territorial (Pecqueur 2006).

À cette fin, l'ingénierie territoriale crée les liens (Putnam 1993) entre les différents capitaux d'un territoire : 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 travailler à la recapitalisation du territoire dans le but d'atteindre un ordre social désirable (Moulaert, Nussbaumer 2008).

Cette construction passe par l'élaboration de savoirs d'interface et d'instruments d'action publique, mobilisant une chaîne d'acteurs politiques, administratifs, experts, associations, entreprises et citoyens (Lardon 2011) dans une logique de cognition distribuée révélatrice des idées en action et du processus d'institutionnalisation de l'ingénierie territoriale. Ces deux mouvements se traduisent dans des référentiels du développement territorial. Le référentiel est un « processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel » (Muller, 2006, p 25; Jobert 2008). Il est un cadre analytique qui donne à voir le

<sup>1</sup> A la suite du Comité pour la réforme des collectivités locales *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République* le 5 mars 2009. 174 p., [www.reformesdescollectivitésterritoriales.fr](http://www.reformesdescollectivitésterritoriales.fr), la loi portant réforme des collectivités territoriales a été promulguée le 16 décembre 2010.

rôle du politique dans la constitution de la société civile, le champ d'action ouvert à l'implication citoyenne, la prise en compte de la pluralité et l'institutionnalisation des savoirs et des intérêts dans la définition de l'intérêt public et/ou la mise en œuvre de l'action et de son contrôle dans des instruments d'action publique.

Pour appréhender les référentiels de l'ingénierie territoriale en action, nous nous appuyons sur l'étude de six territoires de projets en Rhône-Alpes<sup>2</sup> lors des phases de définition des périmètres et de gestion des nombreux contrats qui les animent, complétée par un questionnaire adressé aux 1000 agents de développement<sup>3</sup> qui y exercent leur mission.

Dans ces cadres d'action aux finalités floues où la polysémie, l'ambiguïté sont parfois nécessaires à la logique d'agrégation de la pluralité et de la diversité des représentations, des idées et des intérêts (Leca 1996), l'ingénierie instaure un régime de territorialité réflexive. Des collectifs hybrides « construisent une scène sur laquelle sont mises en débat des informations sur les qualités, les évolutions et le devenir possible d'un territoire, et proclament la nécessité de mise en œuvre de procédures de veille et de surveillance- de réflexivité institutionnelle- pour tenter de réduire les incertitudes. » (Melé 2009, p 54). Ici, l'activité cognitive, consistant à créer de la connaissance pour et sur l'action, pourrait favoriser l'acquisition collective partagée de savoirs sur l'espace et

<sup>2</sup> Sont visés : Les Contrats Globaux de Développement (CGD), les Contrats de Développement en Rhône-Alpes (CDRA), les Contrats de Développement Durable en Rhône-Alpes (CDDRA), les Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF), les programmes Leader+ sur la période 1992-2008, les sites de proximité ou plateformes de développement rural en Rhône-Alpes, les pôles d'excellence rurale et les parcs naturels régionaux ainsi que les dispositifs participatifs comme les Conseils Locaux de Développement pour les CDRA, les instances territoriales participatives pour les CTEF.

<sup>3</sup> 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 mail 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.

l'action afin d'élaborer des instruments d'action publique utiles à la conciliation des points de vue, à la régulation des ordres politiques locaux et à leur autonomie stratégique. L'action de l'ingénierie relève alors d'un référentiel réflexif du développement territorial.

Cependant, l'avènement d'un gouvernement à distance qui normalise et contrôle l'action au détriment des enjeux territoriaux (Epstein 2009) sur la base de la concurrence entre territoires change les modalités et l'esprit des politiques de développement territorial. Face au déterminisme de la globalisation (Mouzelis 1997), cette technologie de gouvernement soumise aux prescriptions du *New Public Management* (Hood 1995 ; Peters, 2000, 2006) et de la théorie de l'agence<sup>4</sup> associe la domination bureaucratique et la logique de l'arrangement nécessaire à la réalisation de l'action collective. Les nouvelles techniques de contrôle, l'esprit gestionnaire rencontrent les intérêts institutionnalisés d'élus politiques, de hauts fonctionnaires, d'universitaires, de professionnels (Bezes 2005)(Bezes, 2005/6) qui s'appuient sur la culture de la performance, de la compétence, sur le mythe de l'excellence (Schwartz 2009) pour substituer la logique de concurrence territoriale à celle de solidarité territoriale. Les pôles d'excellence rurale, les appels à projets, les diagnostics AFOM, le *benchmarking* sont l'application directe d'une doctrine territoriale (Lapostolle 2010) qui, tout en prônant la gouvernance territoriale négociée, n'en fait pas moins le lit d'une recentralisation bureaucratique par les savoirs et les instruments managériaux au détriment des savoirs participatifs et réflexifs porteurs d'une régulation pragmatique de l'action publique. Ici, l'ingénierie relève du référentiel mécaniste du développement territorial.

Avec ces deux référentiels mécaniste et réflexif qui participent de l'institutionnalisation de l'ingénierie territoriale, c'est la question de la démocratisation de l'action publique et de sa légitimité qui est posée. Pour en rendre compte, dans un premier

temps nous présenterons la dynamique des savoirs dans le développement territorial. Dans un deuxième temps, nous étudierons les objets intermédiaires dans l'équipement réflexif des territoires de projet. Enfin nous montrerons comment les agents de développement sont pris en étau entre les deux conceptions du développement territorial

## CONNAITRE LA DYNAMIQUE DES SAVOIRS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Trois types de savoirs mobilisés par l'ingénierie territoriale peuvent être mis en évidence. Ces savoirs renvoient à la capacité que donne la connaissance à un acteur individuel ou collectif de produire de nouvelles connaissances et informations. Autrement dit, la connaissance et son apprentissage supposent un équipement conceptuel, une instrumentation qui permet d'analyser et comprendre les cas concrets pour agir. (Delamotte 2004 p 13).

### Les savoirs de proximité

Les savoirs de proximité sont liés à une connaissance informelle, pratique, intuitive du terrain basée sur les relations interpersonnelles. C'est l'immersion dans le territoire, l'animation des réseaux d'action publique qui les nourrit. Ils sont mobilisés par les professionnels de la politique élus et non élus au sein de communautés de pratiques stabilisées, socialement homogènes (chambres consulaires, services déconcentrés de l'État, clubs de chef d'entreprises, responsables d'associations). Ces savoirs sont des représentations, des mises en forme de la réalité, que les élus et les agents de développement immobilisent dans des objets intermédiaires — objets physiques qui sont des composantes de la dynamique coopérative et contribuent à la dynamique des interactions locales (Vinck 2009) — malgré leur publicité tels que les diagnostics territoriaux, les chartes, les SIG et autres observatoires territoriaux pour ne pas avoir à les combiner, à les comparer avec des représentations concurrentes de la réalité qui leur échapperaient. Leur caractère de proximité qui les institutionnalise en instruments d'action publique est donc lié à leur usage et leur inscription dans des processus sociaux et cognitifs relativement clos et routiniers. Les savoirs de proximité relèvent d'une logique de légitimation du contrôle territorial et de monopolisation de représentation du territoire par les professionnels de la politique élus et non élus. Ils s'intègrent dans des dispositifs de capitalisation, d'accumulation d'objets, de représentations de territoires clos maintenus dans leur sentier de dépendance institutionnelle, socio-économique et culturelle. De surcroît, la gestion des interdépendances et la technicité croissante des politiques territoriales insinuent une sélection des

---

<sup>4</sup> Le modèle du principal/agent est une analyse économique des relations hiérarchiques fondée sur les choix rationnels. Il a été appliqué au gouvernement d'entreprises pour décrire le lien entre l'actionnaire (principal) et le manager (agent). Autrement dit, sachant que chaque individu cherche à maximiser son utilité dans le cadre « d'incomplétude des contrats », ce modèle décrit les dispositifs de contrôle et d'incitation qui lient les intérêts de l'agent à ceux du principal. Pour une approche complète de la théorie de l'agence. GABRIE H., JACQUIER J.L. La théorie moderne de l'entreprise. L'approche institutionnelle. Préface de H.A. SIMON, *Economica*, 1994, 329 p. Notamment les pages 247-250 et 30-305 sur la relation et les coûts d'agence.

acteurs sur la base d'une compétence, d'une capacité intimement liée à la « connaissance du terrain ». Ainsi, territoire et savoirs de proximité se recoupent pour asseoir une domination fondée sur une espèce de système capacitaire, un glissement du droit universel à agir à la fonction qui permet d'agir, du citoyen au gestionnaire de la vie locale. En bref, sur la création d'un espace de professionnalisation des métiers de la politique au premier rang desquels apparaissent les agents de développement.

Pour une part d'entre eux, une logique de professionnalisation basée sur la monopolisation des savoirs et des représentations du développement territorial rejoint la logique de monopolisation de la représentation de la société locale par les élus. Aussi professionnels de la politique élus et non élus s'accordent-ils sur la mise en valeur de la proximité comme fondement de leur action. Rhétorique de proximité cachant mal une division verticale du travail politique en vertu de la quelle le patron du territoire, c'est l' élu !

Au final, cette logique de proximité s'oppose à l'ouverture du développement territorial aux savoirs des dilettantes (usagers du territoire, mouvements sociaux, etc.) et à la démocratie participative qui supposent la création d'un espace public local défini comme un lieu de débat et de formation des opinions politiques.

#### Les savoirs réflexifs

Les savoirs réflexifs sont ceux qui permettent aux savoirs de proximité de gagner en universalité politique. Ils supposent la mise en place d'objets frontières. Les objets frontières sont des objets intermédiaires qui contribuent à l'articulation entre mondes sociaux hétérogènes. Aussi, l'ouverture aux dilettantes et aux savoirs profanes<sup>5</sup> est-elle une condition de leur mutation qui tient au travail d'équipement défini comme une « activité collective qui consiste à s'accorder sur les éléments qu'il convient d'ajouter aux objets intermédiaires afin qu'ils s'inscrivent dans un espace d'échange entre acteurs plus ou moins hétérogènes ». (Vinck, p 66). Ce travail d'équipement contribue à la définition d'un style de territoire participatif dans lequel la culture civique s'enrichit des liens sociaux et culturels tissés au sein d'un groupement politique territorial ouvert au reste du monde.

En d'autres termes, les savoirs réflexifs ne réduisent pas le territoire à l'application d'un contrat dans un territoire clos suivant la dépendance au sentier. Il ne s'en affranchit pas nécessairement, ils la rendent visible et discutable. Ils s'inscrivent dans un processus de régulation pragmatique qui casse les

ressorts de la domination par l'agir communicationnel. (Habermas 1987). Ils autorisent la création d'un espace public local qui questionne la légitimité du pouvoir, des représentations et savoirs mobilisés. Autrement dit, ils ouvrent un forum hybride qui concurrence la fonction médiatrice de l' élu détenteur du monopole d'expression et de traduction de l'opinion publique dans la production d'action publique.

#### Les savoirs managériaux

Les savoirs managériaux en application de la doctrine du *New Public Management*, sont les savoirs standardisés qui formalisent les compétences stratégiques nécessaires au développement territorial. Ils se déclinent en bonnes pratiques, en techniques de *reporting* et d'*audit*. En conséquence, le territoire devient un segment d'exécution d'une politique définie par les financeurs sans véritable prise en compte des enjeux territoriaux. C'est la régulation bureaucratique, voire technocratique qui s'impose pour contrôler les velléités d'autonomie stratégique des territoires et de la société locale.

Toutefois la contingence territoriale opérant (dépendance au sentier, distribution des différents capitaux, configuration politique locale, trajectoires et stratégies professionnelles des agents de développement, espaces ruraux, espaces urbains), la combinaison des savoirs et instruments évolue avec la mobilisation et l'exploitation des ressources cognitives territoriales. Tantôt la part belle est faite aux savoirs managériaux qui standardisent l'action et instrumentalisent la société, tantôt les savoirs réflexifs l'emportent pour favoriser l'expérimentation et la socialisation des instruments. Le tout mâtiné par les usages des savoirs de proximité.

Par exemple, le recours à l'ancien logiciel PRESAGE dans la gestion des fonds européens (Marchand Tonel, Simoulin 2007) a permis à ses utilisateurs, connectés en réseau de se transmettre des informations sur les dossiers de demandes de financement. Le logiciel favorise un apprentissage collectif parce qu'il joue un rôle de système de gestion de base données. Il permet d'accroître la réflexivité du système de coopération entre acteurs. Mais il hiérarchise les relations entre acteurs avec la part belle à la Préfecture de Région (SGAR) dont le rôle de contrôleur est cependant contourné par des stratégies de dissimulation d'informations au niveau territorial, d'invention de délibérations qui n'ont pas eu lieu, etc. Avec la dématérialisation des rapports sociaux que le logiciel entraîne, les rapports de force sont euphémisés par la médiation informatique. Les acteurs visitent moins les sites des opérations et rencontrent moins les porteurs de projet. Ces réalités deviennent des codes, des

<sup>5</sup> Chez WEBER, le dilettante s'oppose au professionnel de la politique.

nombres et des commentaires. La matière traitée devient moins concrète, mais plus manipulable.

### **PRENDRE EN COMPTE LES OBJETS INTERMÉDIAIRES DANS L'ÉQUIPEMENT REFLEXIF DES TERRITOIRES DE PROJET**

La production de territoires institutionnels, la diffusion des dynamiques spatiales et de l'action publique auprès des habitants d'un territoire passe par des objets intermédiaires tels que les diagnostics, les SIG et autres chartes de développement. Ils traduisent l'expression de la diversité des savoirs mobilisés par la chaîne d'ingénierie, des stratégies politiques, des représentations sociales et des luttes d'intérêts.

Cette pluralité d'informations façonne le cheminement du proche au lointain (Thévenot 2004). En effet, si l'apprentissage de proximité ne permet pas en soi la construction d'une communauté, d'une compréhension commune, c'est pourtant sur la fondation d'attaches de proximité que se construisent des formes politiques, que se constitue une chose publique. Les objets intermédiaires peuvent alors se présenter comme une base d'apprentissage du passage de l'indifférence au concernement (Maurel 2007, Brunet 2008). C'est ce que l'on observe dans certains conseils locaux de développement des territoires de projet étudiés où se discutent le diagnostic et la charte de développement, le projet territorial donnant lieu à un débat collectif pluraliste. Mais la concertation et la participation en tant que méthode coopérative de travail (Jambes, Tizon 1997) vont bien au-delà du simple problème d'organisation de débats publics, de réunions, de travail collectif. Leur finalité est politique. *« Il n'y a de société politique que là où à la socialité, groupement instinctif né de la nécessité, se superpose une association que fondent la conscience de sa raison d'être et la représentation de son but »* (Burdeau 1970, p 24), il faut analyser la concertation élargie, les diagnostics partagés et les chartes de Pays comme une série d'actes fondateurs d'une conscience politique. Le collectif hybride qui fait émerger le Pays devient une société politique qui fixe ses propres fins. Le territoire se réifie dans et par la dynamique de projet et les instruments d'action publique mobilisés.

C'est ce que montre Maurel dans son étude de l'aménagement de l'étang de Thau. Des maquettes 3D mobiles sont utilisées lors de réunions publiques pour permettre aux habitants et usagers du territoire, agriculteurs, ostréiculteurs, métiers du tourisme, etc. dont les intérêts divergent, de se projeter et s'approprier les futurs aménagements. Un autre exemple, un projet écotouristique en Guadeloupe à Taonaba Belle Plaine (Lahaye 2010) illustre l'importance du diagnostic territorial à des

fins de participation de la société locale. Dans un premier temps, le diagnostic est conçu comme une enquête de population sur la base d'entretiens par groupes cibles ou individuels de manière à dénouer les conflits d'usage de l'espace entre riverains. Dans un second temps, cette enquête est étendue à tous les résidents de cet espace rural pour ensuite les classer par groupes et assurer l'échange de points de vue sur le projet. De là naît le comité de pilotage qui parvient par la suite à redynamiser la participation sous certaines conditions clairement identifiées : l'engagement de la communauté hôte dans la démarche participative, une volonté politique de partage du pouvoir et d'accompagnement de la démarche et une organisation en réseau.

L'ingénierie territoriale contribue à cette universalisation des intérêts locaux en agrégeant les sens de l'action dans ces objets intermédiaires. Toutefois, les objets intermédiaires en tant qu'instruments d'action publique portent en eux des choix hérités du passé. C'est le sentier de dépendance à l'histoire, aux institutions qui s'imposent souvent aux acteurs de l'action publique. Ceux-ci recherchant économie et simplicité se laissent porter par les routines cristallisées dans les objets. Celles-ci opèrent comme des processus sélectifs dans les actions possibles, réduisant d'autant les opportunités d'innovation sociale.

#### De l'usage des diagnostics et observatoires territoriaux en tant qu'objets intermédiaires

Par exemple le diagnostic territorial est un objet intermédiaire qui s'inscrit dans le processus de rationalisation du monde au sens wébérien du terme. Il est un outil bureaucratique de domination. Il peut porter un regard prospectif, politique, technocratique, programmatique sur la réalité territoriale. Mais il est aussi un objet intermédiaire faisant expressément référence à l'appropriation réflexive des conditions de reproduction du système social. En ce sens, le diagnostic est analyse de l'existant, des récits sur l'existant, histoire, culture, politique, économique. Il construit une action qui projette un ordre social sur un territoire socialement défini. C'est ce que recouvre l'expression « pas de territoire de projet sans projet de territoire ».

Dans sa réalisation, le diagnostic stratégique qui objective un périmètre territorial résulte d'un chaînage d'acteurs et d'informations secondaires. Il débouche sur une démarche opérationnelle, se traduit par un plan d'action sur un territoire clos, de préférence respectant les limites institutionnelles et politiques existantes. Il s'agit d'une « trituration » soumise aux impératifs politiques et institutionnels qui relève parfois du ritualisme.

Le ritualisme se caractérise par l'ignorance ou le rejet des buts généraux et concrets de l'activité considérée et la primauté donnée aux moyens incarnés dans les institutions (Merton, 1957). Comme si l'ingénierie territoriale à l'instar de la bureaucratie dans son acception critique constituait une catégorie de l'action qui donne la priorité aux moyens sur les fins. Ce ritualisme peut être illustré par la confusion entre connaissance du processus de développement territorial et surinformation, trait marquant de sa dérive procédurière.

La multiplication des données statistiques, des diagnostics exigés, non mis à jour dans chaque dispositif en est une illustration. Selon l'enquête PSDR3 Ingeterr, seuls 13% des agents enquêtés déclarent actualiser les diagnostics. L'actualisation se fait majoritairement en interne mais de manière très irrégulière (« au fil de l'eau », « bi-annuel », « au coup par coup », « tous les 12 mois »...) selon les structures. Le diagnostic est réutilisé à 74%, avant tout pour communiquer auprès des acteurs (pour 80% des agents déclarant le réutiliser) et pour élaborer d'autres diagnostics (46%). Il sert dans 15% des cas à guider ou conduire l'action. Mais dans 13% des cas, les agents ne savent pas si le diagnostic est réutilisé... Cette dynamique conduit souvent à la redondance des informations exigées par les dispositifs procéduriers parce qu'elle repose en partie sur l'idéologie techniciste selon laquelle plus l'information est diffusée, plus la communication entre individus et collectivité est assurée, meilleure est l'intercompréhension (Wolton 2001).

La connaissance fine du territoire, des micro-relations converties en opportunités de création d'activité ne provient pas seulement de la multiplication des diagnostics territoriaux, des informations à caractères socio démographique et statistique comme les portraits de territoires en ligne de l'INSEE, les observatoires de territoires ou encore des Systèmes d'Informations Géographiques. Ces bases de données fournissent d'abord des informations *computables* sur les territoires. Leur mise en ligne en démultiplie les usages pour les politiques, les agents de développement, les acteurs de la société civile intéressés aux politiques de développement territorial. La circulation de ces informations œuvre certainement aux rapprochements interinstitutionnels, à la mutualisation des expériences simplement parce qu'on ne les ignore plus. Elle améliore la productivité de la recherche documentaire en offrant la possibilité de mutualiser et de synthétiser l'information. Mais ceci ne suffit pas à établir les conditions de la persuasion rationnelle nécessaire à la démocratisation de ce type d'action publique. On observe au contraire que la propagation de rapports experts, diagnostics et autres chartes fixent progressivement les

représentations et le discours sur le développement territorial pour devenir un ensemble de lieux communs. Il s'agit d'un ensemble de notions affirmées comme vraies qui fournissent une interprétation des faits pour orienter l'action publique. Cette normalisation des représentations est un processus « *d'enactment* », (Weick 1979) c'est-à-dire, un processus de construction sociale, organisateur de l'action collective dans le sens où elle mêle action et activité cognitive, en cherchant à produire l'environnement auquel elle doit faire face.

Dans une perspective plus large, la production de diagnostics et d'informations *computables* sont des « méthodes et procédures de participation dépolitisantes, ramenant trop souvent les enjeux à des choix techniques et donnant le beau rôle à des arbitres professionnalisés ». (Gaudin 2008, p. 274). Certes, l'institutionnalisation de conseils locaux de développement dans les Pays et les communautés d'agglomération est un premier pas vers la reconnaissance d'un processus participatif de développement susceptible de générer des controverses d'expertise qui démocratiseraient la définition de l'intérêt public. Mais la logique d'interprétation au cœur des controverses demande des savoirs diffus, tacites, relationnels, informels, mobilisés dans des réseaux de coopération en opposition aux savoirs codifiés, *computables*, isolables, majoritairement mobilisés dans les diagnostics. (Citton 2010).

Cette approche fréquente du diagnostic et de l'information territoriale répond au référentiel mécaniste du développement territorial. En appui sur la proximité, elle maintient le jeu du pouvoir au sein d'un fief. C'est à dire une forme de pouvoir traditionnel qui se heurte à la force de la réflexivité qui renouvelle constamment le regard et l'appropriation des conditions de reproduction et de changement du système social. Cette confrontation des référentiels du développement territorial influence le travail des agents de développement, acteurs pivots de l'ingénierie territoriale.

#### **DES AGENTS DE DEVELOPPEMENT PRIS EN ETATU ENTRE LES DEUX REFERENTIELS DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL**

Au-delà des stratégies de reconnaissance professionnelle des agents de développement, de recherche de statut, d'élargissement de leur répertoire de compétences pour se rendre incontournables et gagner en autonomie, une césure apparaît dans le processus d'institutionnalisation de l'ingénierie territoriale, entre, d'une part, les tenants de la logique mécaniste voulant « administrer » le développement, et d'autre part, les défenseurs de la logique réflexive qui suppose des savoirs analytiques et d'interface ne se réduisant pas à la gestion de programmes standardisés. En effet, la



normalisation des procédures est un principe de coordination de l'action publique multi-échelle. Du niveau européen aux projets infra régionaux, s'engager dans une démarche de projet territorial cofinancé, c'est se confronter à un pointillisme administratif réduisant, au moins formellement, les marges de liberté d'instruction. Ainsi, en confondant territoire et procédure, les tenants du référentiel mécaniste accompagnent la bureaucratisation du développement territorial et de ses facteurs de production. Ils deviennent des gestionnaires des procédures et des fonds qui leur sont alloués dans une logique de rationalisation et de duplication des actions, indépendamment des caractéristiques territoriales. C'est dans cette perspective que l'on peut appréhender la diffusion des bonnes pratiques, le *benchmarking*, la démarche qualité, l'externalisation, l'évaluation en matière de développement territorial que doivent appliquer les généralistes du développement dans des cas de figure identifiés. La pluralité et la dispersion des acteurs qui créent ces normes ne peuvent pas empêcher le destin bureaucratique des agents de développement et de l'ingénierie. (Dubar, Tripiet 2005).

Dans ces procédures tout aussi formelles que les règles bureaucratiques, « les nouveaux critères peuvent atteindre plus directement le cœur du métier, sa signification sociale, les valeurs sur lesquelles il repose » (Dardot, Laval 2009). C'est une des raisons pour lesquelles les espaces de professionnalisation de l'ingénierie et les processus cognitifs territorialisés sont un enjeu de contrôle politique sous couvert de rationalisation de l'action publique. En France, la région, chef de file contesté en matière de développement territorial, cherche par l'accumulation d'une masse critique de compétences, le recrutement, la formation des agents de développement à s'imposer dans la gouvernance de cette action publique quand l'État cherche à orienter les comportements à distance.

#### Un risque de déqualification lié à la dérive procédurière

En conséquence, avec la réduction du développement territorial à l'application de procédures, les agents de développement courent le risque de la déqualification. Ils perdent le sel du métier : la recherche d'opportunités d'activité économique, culturelle sur la base de la mobilisation des acteurs du territoire qui est le fondement de leur autonomie professionnelle. Dans un cadre territorial qui se caractérise par les luttes institutionnelles et les logiques de fiefs, la multiplication des projets, des diagnostics stratégiques, des chartes, des outils informatiques, leurs interactions multiples peuvent être considérées comme la justification de l'ingénierie qui se perd

dans la *comitologie*<sup>6</sup> locale. Les agents de développement occupent une bonne partie de leur temps à l'administration, à la gestion de fonds, à la conformité de leurs actions aux indicateurs (étude Ingeterr 2009 PSDR3 Rhône-Alpes/Auvergne). Leur personnalité bureaucratique prend le pas sur celle « d'agitateurs de terrain ».

Ainsi comme la bureaucratie, l'ingénierie pourrait 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 de coordination sans finalité claire entre des activités morcelées et dispersées. Par contre, cette logique peut s'inscrire dans l'émergence de nouvelles formes de régulations par les savoirs du développement territorial. Les professionnels élus et non élus désemparés devant la complexité du gouvernement multi-niveau de cette action collective trouveraient là quelque fondement de légitimation.

Pour autant cette évolution du développement territorial si elle est décrite par les tenants du référentiel réflexif est considérée comme un bienfait par les partisans de sa bureaucratisation. La gestion de procédures imbriquées, complexes est une source de pouvoir pour les agents de développement. Aujourd'hui, nombre d'agents de développement des « temps héroïques », ruraux et urbains, peut-être moins bien formés techniquement mais au sens politique plus aiguisé (Lapostolle, 2010), déplorent que leurs plus jeunes confrères délaissent la mobilisation des acteurs locaux, les initiatives locales pour se soumettre à l'élu et utilisent la procédure comme source de pouvoir. Les exigences d'instruction des projets, la gestion de leur imbrication et la *comitologie* locale sont les attributs de leur pouvoir.

Derrière cette critique en apparence générationnelle, c'est l'opposition entre militantisme et professionnalisme qui est en cause. La professionnalisation aurait stérilisé la lecture politique du développement territorial. Nous entendons par là, 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. Autrement dit en se privant de ce savoir, la gestion bureaucratique des procédures supplanterait le savoir relationnel.

---

<sup>6</sup> Processus d'adoption de mesures d'exécution des actes législatifs (Parlement européen/Conférence intergouvernementale, Fiche thématique n° 21, La comitologie. [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche21\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche21_fr.htm).

La formation initiale a également joué un rôle non négligeable dans cette évolution en objectivant les compétences nécessaires à la conduite des projets territoriaux. Peut être au détriment des valeurs de mobilisation de la société locale, et des savoir-faires relationnels sans lesquels l'agent de développement reste aux ordres de la procédure, des indicateurs et de l'élu. A cela s'ajoute la dérive managériale qui phagocyte développement territorial et les compétences clés de ceux qui les mettent en pratique. C'est ainsi que se diffusent des savoirs communs, parfois par simple mimétisme et qui lentement infusent, à force d'élargissement de leur application, de standardisation, et normalisent l'action publique territoriale.

Finalement la logique de rationalisation en marche dans le référentiel mécaniste freine l'autonomisation professionnelle des agents de développement qui cherchent par le renouvellement de leurs compétences à créer une zone d'incertitude afin d'échapper à la mise en boîtes de leurs savoirs et au conformisme du développement territorial. Cette stratégie, composante du référentiel réflexif est susceptible d'élargir l'horizon des savoirs de l'ingénierie territoriale au service d'un régime de territorialité réflexive. Mais elles devraient reposer sur une logique de co-construction, de croisement des savoirs, d'apprentissage du passage du proche au lointain pour s'ancrer dans les pratiques des acteurs du développement territorial.

## BIBLIOGRAPHIE

Bezes, P. 2005/6. «Le renouveau du contrôle des bureaucraties » L'impact du *New Public Management*». *Informations sociales*, no 126, p. 26-37. En ligne: <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-6-page-26.htm>.

Brunet, P. 2008. «De l'usage raisonné de la notion de « concernement » : mobilisations locales à propos de l'industrie nucléaire». *Natures, Sciences et Sociétés*, no 16, p. 317-325.

Burdeau, G. 1970. *L'État*. Paris: Seuil, 182 p.

Citton, Y. 2010. *L'avenir des humanités. Economie de la connaissance ou culture de l'interprétation*. Paris: La Découverte, 203 p.

Dardot, P. et C. Laval. 2009. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris: La Découverte, 498 p.

Delamotte, E. 2004. «De l'économie de la connaissance à la société de la connaissance ». Dans *Du partage au marché ; regards croisés sur la circulation des savoirs*, sous la dir. de E. Delamotte, p. 9-36. Villeneuve-d'Ascq: Septentrion.

Epstein, R. 2009. «Après la territorialisation : le gouvernement à distance». Dans *Entretiens de la Cité des Territoires* (Grenoble, 7 et 8 juin 2007,

sous la dir. de M. Vanier, p.131-139. Rennes: Presse universitaire de Rennes.

Gaudin, J.-P. 2008. «Politiques publiques : Dispositif participatifs et démocratie». Dans *Politiques publiques et démocratie*, sous la dir. de O. Giraud et P. Warin, p. 263-280. Paris: La Découverte/Pacte.

Habermas, J. 1973 (1968). «Scientification de la politique et opinion publique». Dans *La technique et la science comme idéologie*, sous la dir. de J. Habermas, p. 97-132. Paris: Gallimard.

Hood, C. 1995. «The New public management in the 80s : variations on a theme». *Accounting organizations and society*, vol. 20, no 3, p. 93-109.

Jambes, J.-P. et P. Tizon. 1997. «Projets et territoires: vers de nouveaux modes de gouvernement local ?». Dans *L'intercommunalité: logiques nationales et enjeux locaux*, sous la dir. de R. Le Saout, p. 147-160. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

Jobert, B. 2008. «Des référentiels civils». Dans *Politiques publiques et démocratie*, sous la dir. de O. Giraud et P. Warin, p. 407-421. Paris: La Découverte/Pacte.

Lapostolle, D. 2010. «L'ingénierie territoriale vue des pays : une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation». Doctorat, Lyon, Université Lumière Lyon 2, Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

Lardon, S. 2011. «Chaîne d'ingénierie territoriale : diversité des acteurs dans la conduite d'un projet de territoire». Dans *L'ingénierie territoriale à l'épreuve du développement durable*, sous la dir. de L. Dayon, A. Joyal et S. Lardon, p. 145-162. Paris: L'Harmattan.

Leca, J. 1996. «La « gouvernance » de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative». Dans *De la Cinquième République à l'Europe, Hommage à Jean Louis Quermonne*, sous la dir. de F. D'Arcy et L. Rouban, p. 359-360. Paris: Presses de Science Po.

Marshall, A. 1919. *Industry and Trade*. London: McMillan. En ligne: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/marshall/Industry%26Trade.pdf>.

Maurel, P. (2009). Représentations spatiales pour le concernement et l'engagement des acteurs dans la planification locale : l'expérience du territoire de Thau, Maison de la télédétection / UMR TETIS CEMAGREF/ENGREF/CIRAD. En ligne: [http://www.iapad.org/publications/ppgis/maurel\\_eaat\\_2009.pdf](http://www.iapad.org/publications/ppgis/maurel_eaat_2009.pdf).

Mélé, P. 2009. «Identifier un régime de réflexivité territoriale». Dans *Entretiens de la Cité des Territoires* (Grenoble, 7 et 8 juin 2007, sous la dir.

de M. Vanier, p.45-55. Presse universitaire de Rennes. En ligne: [http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/37/34/92/PDF/Mele\\_2009\\_Territoires.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/37/34/92/PDF/Mele_2009_Territoires.pdf).

Moulaert, F. et J. Nussbaumer. 2008. *La logique sociale du développement territorial*. Presses de l'Université du Québec, 152 p.

Mouzelis, N. 1997. «Conceptualizing complexity on the sociocultural and educational levels». (Athènes: European Association for Evolutionary Political Economy (EAEPE)).

Müller, P. 2006. «Référentiel». Dans *Dictionnaire des politiques publiques, 2ème édition*, sous la dir. de B. Laurie, J. Sophie et P. Ravinet. Paris: Presses de Sciences Po.

Pecqueur, B. 2006/2-3. «Le tournant territorial de l'économie globale». *Espaces et sociétés*, no 124-125, p. 17-32. En ligne: <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2006-2-page-17.htm>.

Peters, B.G. 2001. *The future of Governing*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Putnam, R.D. 1996. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Schwartz, O. Mai 2009. «Vivons-nous encore dans une société de classe ? Table ronde consacrée au thème « Classes, générations, âge » ». Dans *Forum réinventer la démocratie* (Grenoble: République des Idées. En ligne: [http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20090922\\_sc\\_hwartz.pdf](http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20090922_sc_hwartz.pdf).

Thévenot, L. 2004. «Les enjeux de la pluralité des formats d'information». Dans *Du partage au marché ; regards croisés sur la circulation des savoirs*, sous la dir. de E. Delamotte, p. 333-347. Villeneuve-d'Ascq: Septentrion.

Vinck, D. 2009/1. «De l'objet intermédiaire à l'objet frontière. Vers la prise en compte du travail d'équipement». *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 3, no 1, p. 51-72. En ligne: <http://www.cairn.info/revue-anthropologie-des-connaissances-2009-1-page-51.htm>.

Weber, M. 1995. *Économie et société. Les catégories de la sociologie*. Coll. «Pocket», no 1 et 2. Paris: Plon.

Weick, K.E. 1995. *Sensemaking in organisations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Wolton, D. 2001/2. «La communication, un enjeu scientifique et politique majeur du XXIe siècle ». *L'Année sociologique*, vol. 51, p. 309-326. En ligne: <http://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2001-2-page-309.htm>.