



HAL
open science

Analyse critique des territoires de projet. L'exemple des politiques de développement rural

Aurélie Trouve, Marielle Berriet-Sollic

► To cite this version:

Aurélie Trouve, Marielle Berriet-Sollic. Analyse critique des territoires de projet. L'exemple des politiques de développement rural. 46. Colloque de l'ASRDLF : Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux?, Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF). FRA., Jul 2009, Clermont-Ferrand, France. 14 p. hal-02824425

HAL Id: hal-02824425

<https://hal.inrae.fr/hal-02824425>

Submitted on 6 Jun 2020

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.

Association de Science Régionale De Langue Française

2009 Les 6, 7 et 8 Juillet - Clermont-Ferrand, France
XLVI^e Colloque ASRDLF

Association
de Science Régionale
de Langue Française



Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie :
quels équilibres pour les espaces régionaux ?

ANALYSE CRITIQUE DES TERRITOIRES DE PROJET. L'EXEMPLE DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL

**TROUVE Aurélie, BERRIET-SOLLIEC
Marielle**

AgroSup Dijon, UMR CESAER

atrouve@enesad.inra.fr, berriet@enesad.inra.fr

Mots clés : politiques publiques, territoires, projet, développement rural

Analyse critique des territoires de projet L'exemple des politiques de développement rural

Introduction

Certains travaux en sciences sociales, dans la mouvance des travaux institutionnalistes, se sont attachés, ces dernières années, à repérer les régulations émergentes à l'échelle des secteurs et des territoires et les dispositifs institutionnels qui permettent de gérer les tensions et conflits qui découlent de ces évolutions (Laurent, Du Tertre, 2008). Les réflexions développées dans ce papier s'inscrivent clairement dans cette filiation, en s'intéressant à l'analyse de nouvelles formes de politiques publiques et en particulier à leur territorialisation.

Cette territorialisation s'inscrit dans un contexte de remise en cause, à des échelons européen et national, de l'intervention publique dans les champs économique et social (Mazier, 2002 ; Berdot et Léonard, 2006). Deux formes peuvent être soulignées : (i) un affaiblissement budgétaire et réglementaire de ces politiques ; (ii) une imposition des logiques marchandes, qui passe par une association plus étroite des acteurs privés dans la définition, la mise en œuvre et le financement des politiques, par une mise en concurrence des acteurs et espaces et par une primauté de l'objectif de compétitivité par la réduction des coûts¹. Les politiques de développement rural n'échappent pas à cette évolution : l'enveloppe budgétaire européenne allouée à la politique de développement rural se trouve réduite sur la nouvelle période 2007-2013 pour l'ensemble des anciens Etats-membres². De même, son ancien objectif 2 a été converti en objectif de « compétitivité régionale et emploi » et a vu disparaître le zonage prédéfini sur des zones spécifiques en difficulté (dont les zones rurales). Il en résulte, selon différents documents de travail de la DG Regio, une concentration des soutiens des programmes régionaux sur les zones urbaines, jugées les plus compétitives (Aubert, Trouvé, 2008).

Dans ce contexte de remise en cause de l'intervention publique dans les champs économique et social, des visions s'opposent quant au sens à donner au processus de territorialisation : face aux contraintes de la globalisation, la territorialisation fonde-t-elle de nouvelles formes de régulation publique à l'échelle locale, permettant de contrer la remise en cause des politiques à des échelons supra-territoriaux ? Ou au contraire, reproduit-elle les principes dominants à des niveaux supra-territoriaux, vers un affaiblissement des politiques et une affirmation des logiques de marché ? Ce papier se propose de creuser ces deux hypothèses en interrogeant une des dimensions de la territorialisation des politiques, celle des politiques dites "de projet", leurs fondements et leurs traductions concrètes. Il est proposé de croiser des analyses théoriques sur la territorialisation des politiques et des travaux empiriques issus d'une part de travaux d'expertise sur les dispositifs de développement territorial, d'autre part d'enquêtes dans les collectivités territoriales en France et dans d'autres régions européennes (Trouvé, 2007).

Une première partie revient sur la définition et le renforcement des territoires de projet. Les deux parties suivantes interrogent les éléments théoriques et empiriques qui appuient d'un côté l'idée que les territoires de projet permettent de contrer la remise en cause des politiques à des échelons supra-territoriaux, de l'autre côté l'idée que ces territoires, au contraire, reproduisent les principes dominants aux échelons de dimension géographique supérieure et participent de l'affaiblissement d'ensemble des politiques.

¹ Ceci au détriment de considérations non marchandes, sociales et environnementales et même si les textes européens mettent en avant la primauté des facteurs de compétitivité liées à l'innovation et les connaissances.

² En effet, la politique européenne de développement rural se trouve transférée vers le 2nd pilier de la Politique agricole commune, lui-même restreint sur le plan budgétaire et qui doit répondre aux besoins de l'élargissement.

1. Le développement des territoires de projet dans les politiques de développement rural

Qu'entend-on par "territoire de projet" ?

Le territoire, entendu comme entité infra-nationale, peut relever de deux acceptions différentes, celle du territoire-donné et celle du territoire-révéillé. Le territoire-donné correspond en particulier au territoire local d'action publique, aux frontières politico-administratives stables, en opposition au territoire socio-économique à géométrie endogène (Berdot, Léonard, 2006). Ce territoire-révéillé ou territoire-construit a quant à lui des frontières aléatoires, qui varient selon le problème productif, le projet en question (Pecqueur, 2001). Il correspond à un lieu institué ou en cours d'institutionnalisation et en perpétuelle redéfinition (Théret, 2000), correspondant à un processus d'auto-organisation (Gaignette, Nieddu, 2000) : c'est le territoire économique « à succès », tel que le district industriel, le milieu innovateur, le système productif localisé (Benko, Lipietz, 1992 ; Gilly, Pecqueur, 1995), mais également, plus largement, le « territoire identifié comme espace de gestion, dont la délimitation s'établit par type de problème à traiter », se substituant à « la représentation de pouvoirs politiques ordonnés suivant un principe excluant tout chevauchement ou superposition » (Duran, Thoenig, 1996, p. 611). Eu égard à ces différentes acceptions, la territorialisation des politiques peut correspondre au renforcement de territoires-donnés, donc à la décentralisation (Douillet, 2003) ou à l'émergence de territoires-révéillés (Duran, Thoenig, 1996, Berriet-Sollic et al. 2008). C'est à cette dernière acception que nous faisons référence dans ce papier.

Le développement des territoires de projet

Les territoires se sont développés à différentes échelles politico-administratives, et en particulier sous l'impulsion de l'Union Européenne et la mise en place de programmes d'initiative communautaire tels que LEADER (cf. encadré 1). L'Etat français a également participé de cet engouement pour les territoires de projet avec la mise en place de différents dispositifs aux contours certes très différents ("systèmes locaux de production" de la DATAR en 1999, "pôles de compétitivité" et "pôles d'Excellence Rurale" de la DIACT en 2005, "pays",...) mais qui correspondent chaque fois à la mise en concurrence d'espaces en vue de financer les "meilleurs" projets au regard de critères de sélection définis par le financeur.

Les collectivités locales peuvent être considérées quant à elles comme le catalyseur de cette territorialisation, en transférant des subventions et des compétences à ces territoires construits, qui décident de l'éventail d'actions à mener sous réserve de validation par la collectivité locale. C'est par exemple le cas en Rhône-Alpes des contrats de développement durable (CDDRA)³ ou des Contrats Territoriaux Uniques en Pays-de-la-Loire, qui drainent des sommes importantes (environ 7 % du budget annuel du conseil régional en 2006). De même, la région Alsace a proposé un dispositif « Trame Verte », qui cofinance des projets-types pour créer et/ou restaurer un maillage d'espaces naturels.

On ne peut nier l'importance croissante du programme LEADER et son influence dans les modalités des politiques (Shucksmith et al., 2005, Dwyer et al, 2007). Le programme LEADER a marqué et influencé les politiques de développement rural, en particulier des collectivités locales. La Hesse l'a ainsi intégré au sein de ses programmes de rénovation des villages et de développement régional et l'a intégré, tout comme l'Angleterre, dans tous les axes de son nouveau programme 2nd pilier. De même, de nombreux Etats-membres et

³ Anciennement Contrats globaux de développement (CGD) puis Contrats de développement en Rhône-Alpes (CRRA)

collectivités locales ont renforcé leur programme Leader (Dax, 2005), parfois sous des formes innovantes. De même, sur initiative des associations environnementales, certains Länder allemands ont récemment encouragé des «LEADER nature » réunissant des acteurs divers pour la gestion de la protection de la nature, et autour de cet objectif, la résolution des conflits d'usage en milieu rural. L'ambition affichée par la Commission en intégrant les programmes LEADER dans le RDR était bien de "Leaderiser" le RDR, entendons pas là d'insuffler davantage de démarches ascendantes et intersectorielles au sein d'une politique de développement rural essentiellement caractérisée par sa dimension agricole.

Il faut noter, cependant, une inégale capacité des régions à se décentraliser à l'échelle infra-régionale et à organiser des territoires homogènes autour des problèmes de développement rural. Même si le mouvement est en cours partout, les résultats restent en effet inégaux au regard de la capacité des régions à territorialiser leurs politiques. On observe ainsi des mouvements de centralisation régionale en Angleterre, en Ecosse, en Catalogne ou en Bavière où les initiatives infra-régionales sont faibles par rapport à ce que l'on peut observer par exemple en Rhône-Alpes (Berriet-Sollic et al., 2006).

Encadré 1 : LEADER : Un programme expérimental et innovant

Le programme d'initiative communautaire LEADER (Lien Entre les Actions du Développement Rural) a été lancé dès 1991 afin de promouvoir le potentiel de développement des zones rurales en faisant appel aux initiatives locales. Dès sa création, la dotation financière de LEADER est faible par rapport à celle dont bénéficient les politiques structurelles communautaires, mais l'intérêt de ce programme, qui se veut expérimental et innovant, est, selon la Commission, son "caractère pilote" en matière de gouvernance territoriale. Trois principaux critères ont été définis pour caractériser cette originalité de LEADER en tant que démarche de développement :

- le partenariat public/privé ;
- le caractère ascendant de la démarche qui repose sur l'initiative de groupes d'action locale (GAL) ;
- la dimension inter-sectorielle des projets.

Quatre générations de programmes se sont succédées : LEADER, LEADER 2, LEADER + et enfin LEADER 2007-2013 (en tant qu'axe 4 de la politique financée par le Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER)). se des enveloppes financières dédiées à ce programme, les observateurs de LEADER ont moins mis l'accent sur l'impact quantitatif que sur l'impact qualitatif.

Pour la génération de projets 2007-2013, dans un souci de clarification de la politique de développement rural, la Commission a souhaité intégrer les programmes LEADER dans la traduction du Règlement de Développement Rural (RDR), règlement qui a pour vocation de structurer, au travers de 4 axes, l'ensemble des mesures du développement rural dans le 2nd pilier de la PAC (le 1er étant les mesures de soutien de la compétitivité des marchés agricoles). L'axe LEADER, axe considéré comme méthodologique et transversal par rapport aux trois autres axes, constitue le 4ème axe d'application de ce règlement. Pour la période 2007-2013, 525 Millions d'Euros seront consacrés au programme LEADER soit 5% de l'ensemble des financements publics consacrés au FEADER⁴.

Source : adapté de Berriet-Sollic et Daucé, 2001.

Un développement des territoires de projet en particulier dans le champ du développement rural

⁴ Source : Plaquette de présentation du FEADER 2007-2013. *L'Europe s'engage en France. Avec le FEADER, l'Europe investit dans les zones rurales*. Union Européenne, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Octobre 2007.

Loin d'être une simple injonction conjoncturelle dans le champ des politiques de développement rural, les territoires de projet se sont progressivement imposés dans le champ des politiques de développement rural, et ce aussi bien aux échelles européenne et nationale qu'au niveau des collectivités locales. Là encore, celles-ci peuvent jouer un rôle important. Ainsi, le conseil régional de Rhône-Alpes a mis en avant, dans le cadre de la publication de sa délibération-cadre agricole en 2005, le volet agricole des Contrats de développement durable, les Programmes Stratégiques Agricole et de Développement Rural (PSADER). Il en est de même dans de nombreuses autres régions européennes : les territoires de projet sont une composante essentielle des programmes intégrés de développement rural (LES, die Landliche Struktur-und Entwicklungsanalyse) en Schleswig-Holstein, des programmes de rénovation des villages et de développement régional en Hesse, mais aussi des « Proder » en Catalogne, programmes régionaux inspirés des programmes Leader.

Mais les modalités de mise en place des territoires de projet (porteurs de projet, procédures éventuelles de sélection et échelons de décision et de gestion) varient sensiblement selon les Etats-membres et les collectivités locales qui les portent. En Catalogne, les PRODER sont élaborés et gérés par un réseau d'élus locaux (des communes et des provinces), l'administration agricole se bornant, jusqu'en 2006, à assurer le financement. Les programmes intégrés de développement rural du Schleswig-Holstein sont quant à eux décidés et gérés par des groupes représentatifs des populations rurales (des élus locaux aux chefs d'entreprise et artisans en passant par les associations et les organisations agricoles), l'administration régionale n'intervenant que comme conseil et financeur. Dans la plupart des cas, les frontières des territoires de projet restent dans une certaine mesure pré-établis (en particulier par les instances nationales), dans le sens où il s'agit de pays (issus en France de la loi Voynet), de communes ou de regroupements de communes historiquement constitués autour de diverses politiques mises en commun, sauf en Schleswig-holstein où les territoires ne sont constitués qu'en fonction du projet porté.

2. Les territoires de projet en réponse à la remise en cause des politiques à des échelons supra-territoriaux

Les « innovations d'échelle » renvoient à l'implosion des cadres établis de l'intervention publique aux niveaux traditionnels étatiques, cadres d'intervention qui se recomposent alors à des échelles spatiales et dans des entités institutionnelles nouvelles (Gilly, Wallet, 2005) . Elles reposent en particulier sur la révélation de territoires, dont les frontières ne sont plus données a priori, mais résultent de la conjonction d'une intervention publique et d'une relative homogénéité économique voire socioculturelle d'un espace infra-régional. Cette superposition est alors censée conférer à l'intervention publique une meilleure efficacité pour utiliser les ressources spécifiques et répondre aux besoins spécifiques du territoire. Elle est aussi censée sélectionner les territoires les plus efficaces et conférer une plus forte légitimité démocratique aux politiques mises en œuvre. Depuis les années 80, le recours au "projet" constitue ainsi une des façons d'afficher une modernisation des interventions publiques.

Une utilisation de ressources spécifiques au territoire

Le développement des territoires de projet mise, en terme de contenu des projets, sur l'ancrage territorial" des activités et une compétitivité hors coût des entreprises du territoire (Colletis *et al.*, 1999). Plus précisément, c'est la « rencontre productive » entre le projet d'une firme et celui d'un territoire qui pourra donner lieu à un ancrage territorial générateur de développement et de co-production de ressources (Colletis et Pecqueur, 1993). Ceci passe notamment par l'utilisation de ressources immatérielles, la mise en oeuvre d'apprentissage collectif et la capacité de coordination des acteurs (Pecqueur, 1995 et 2001). Alors que ce processus, appliqué aux entreprises industrielles, a été bien étudié (Colletis et Rychen,

2004; Perrat et Zimmermann, 2003), Cariou *et al.* (2009) constatent que peu de recherches sur le sujet ont été menées dans le domaine agricole et rural, si ce n'est au travers du développement des signes de qualité.

C'est pourtant précisément sur ce processus d'ancrage territorial que veut miser le dispositif LEADER. Pour ce faire, le "principe d'ascendance" prôné par ce programme a permis de développer, sur le terrain comme dans les esprits, la nécessité de faire appel à l'animation et à l'investissement immatériel dans le processus de développement rural.

En outre, les programmes LEADER défendent l'idée selon laquelle les ressources cognitives du territoire seraient mieux valorisées par les acteurs d'un projet territorial, puisque ces derniers disposent d'une meilleure connaissance des trajectoires de développement et d'une meilleure maîtrise du développement de leurs territoires face aux forces extérieures, ce qui amène de nombreux auteurs à parler de "développement endogène" (Shucksmith, 2000).

Une réponse à des besoins spécifiques au territoire

Le développement des territoires de projet mise sur la capacité d'un groupe d'acteurs locaux à maintenir un tissu économique et social sur leur territoire, et à protéger leurs ressources naturelles (Berriet-Sollic et al. 2006). Le territoire et ses atouts sociaux et environnementaux deviennent en soi un objectif pour les acteurs s'engageant dans l'action (Cariou *et al.*, 2009). Les territoires de projet qui se mettent en place peuvent dès lors être considérées comme vecteur d'opportunités nouvelles pour des acteurs de la société civile portant des revendications sociales et environnementales peu entendues aux échelons supérieurs (Trouvé, 2007).

Les territoires de projets peuvent aider à renforcer la cohésion sociale en leur sein. Ils sont l'occasion de confronter les avis des divers acteurs du développement rural, y compris de la sphère privée et associative, et de fédérer différents financements autour d'un même projet. Ainsi, les Contrats Territoriaux Uniques en Pays-de-la-Loire et les Contrats de Développement en Rhône-Alpes s'appuient sur des conseils locaux de développement rassemblant les acteurs de la société civile. Ils sont cofinancés à la fois par les communes, les conseils général et régional, l'Etat et des acteurs privés. Les programmes de rénovation des villages en Hesse associent (en théorie du moins) tous les citoyens du village lors de la première étape d'élaboration des grandes lignes. Ils sont financés à la fois par l'Union Européenne, le Bund, le Land, les collectivités infrarégionales et des acteurs privés. Il en est de même en Schleswig-Holstein pour les programmes de développement des structures rurales. Ces nouveaux territoires d'action peuvent être l'occasion d'associer des acteurs qui peinent à se coordonner au sein de mêmes projets, comme les agriculteurs et les non agriculteurs. De même, la mise en réseau et le décloisonnement des acteurs, tant au niveau des relations entre les acteurs locaux et les services administratifs qu'entre les acteurs du territoire eux-mêmes, sont des réussites de LEADER mis en exergue lors des sommets européens successifs dédiés au développement rural (Cork, Salzbourg).

La sélection des territoires les plus efficaces

S'appuyant sur des analyses économiques qui pointent d'une part le caractère inefficace des politiques redistributives reposant sur les zonages et d'autre part les excès des politiques d'aides directes (Sapir, 2003), les démarches de projet apparaissent comme un moyen de cibler les efforts budgétaires sur des groupes d'acteurs susceptibles d'utiliser de façon efficace ces fonds publics (c'est-à-dire de répondre au mieux aux objectifs fixés), tout en générant, par leurs actions, des effets d'entraînement sur le tissu productif local. Knickel et Jahn (2006, p.4) estiment, au sujet d'un nouveau programme allemand « Regionen Aktiv » : « Designing the programme as a competition encouraged regions to demonstrate greater innovativeness in their development concepts and methods of implementation ».

Une légitimation démocratique de l'intervention publique

Les territoires de projet peuvent être source de légitimité démocratique (cas des territoires de citoyenneté au Brésil) et d'une repolitisation par le biais du local, c'est-à-dire d'"un retour au politique, à l'action de proximité par un transfert aux collectivités territoriales" (Lamarque, 2008),

Les territoires de projet peuvent être également un moyen pour une collectivité locale de pallier ses difficultés à s'imposer comme fédératrice d'une entité spatiale. Ainsi, dans un contexte où le Conseil régional de Rhône-Alpes comme les services de l'Etat en région, jouent un rôle relativement restreint de mise en cohérence des mesures de politique agricole et rurale (Berriet-Sollicet et al, 2006), le Conseil Régional a souhaité mettre en place des contrats de développement durable en Rhône-Alpes (CDDRA) qui apparaissent davantage, au regard de leurs finalités politiques, comme des instruments de légitimité des pouvoirs régionaux, dans une région au périmètre étendu, regroupant 8 départements aux espaces hétérogènes (zones de montagne ou de plaine, zones peu urbanisées et grands pôles urbains, agricultures spécialisées ou fortement diversifiées ...). Ces contrats peuvent concerner l'ensemble des territoires rhône-alpins, puisqu'ils ne misent pas sur la sélectivité et la mise en concurrence des territoires.

3. Les territoires de projet en accompagnement de la remise en cause des politiques

Ce type de territorialisation rencontre des réticences de la part de certains acteurs institutionnels. Ainsi beaucoup de pays, au premier rang desquels la France et les nouveaux Etats-membres, ont demandé dans la négociation du 2nd pilier 2007-2013, la suppression de la réserve budgétaire permettant de financer les territoires considérés comme « bons élèves » de Leader. Les craintes de la part de ces acteurs recourent parfois des analyses critiques de la littérature, qui considèrent le développement des territoires de projet comme un moyen d'introduire des réformes inhérentes à la libéralisation économique, ne pouvant qu'exacerber les inégalités territoriales. D'autres freins apparaissent également dans la mise en place des territoires de projet.

Un affaiblissement de l'intervention publique

Les discours et les mécanismes associés aux territoires de projet correspondent, sous certains aspects, à un démantèlement progressif des politiques et à leur adaptation aux logiques du marché (Lovering, 2001). La territorialisation des politiques devient un moyen de les contenir, au nom de la concurrence, pour stimuler les coordinations par la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des idées (Amin, Thrift, 1993). Selon Berdot et Léonard (2006), c'est « l'expression même de la globalisation [...] sous les formes qu'elle a prises ces dernières décennies » (p. 336).

Les territoires de projet correspondent, dans les faits, à un affaiblissement de l'intervention publique sous deux principaux aspects budgétaire et réglementaire. Tout d'abord, le développement de des territoires de projet s'avère parfois un moyen de réduire les budgets publics alloués à une politique. Ainsi, confrontée à la réduction de moyens budgétaires pour ses aides agroenvironnementales, la Hesse a décidé de passer de soutiens dans une logique guichet, pouvant être versées à chaque agriculteur répondant à certaines conditions, à une logique projet permettant de prévoir a priori une enveloppe restreinte, à répartir entre les projets jugés relativement meilleurs.

Sur le plan réglementaire, les territoires de projet ne s'accompagnent pas de contraintes sur les acteurs économiques, mais seulement d'incitations à des changements de

comportements. De même, ils peuvent être perçus comme un moyen d'occulter la fonction redistributive de l'Etat, en le cantonnant dans un simple rôle de cocontractant (Kroll, 2002).

D'autres auteurs soulignent l'affaiblissement inhérent de l'intervention des échelons supérieurs et des acteurs qui s'y structurent. A des intérêts issus d'un groupe social revendiquant un traitement particulier se substituent des intérêts éclatés selon les contextes territoriaux (Swyngedouw, 2000). Plus encore, le renforcement des « conflits d'échelles d'appartenance territoriale » issu du processus de territorialisation tend à masquer les conflits sociaux (Théret, 2000b).

L'imposition de normes marchandes

L'imposition de normes marchandes est facilitée en premier lieu par l'association étroite des acteurs privés à l'élaboration, à la mise en œuvre et au cofinancement des projets. Ce partenariat peut être considéré là encore comme un moyen de réduire le rôle de l'Etat et de reconfigurer la régulation du secteur dans un « private sector style » (Jones, 1998). De plus en plus d'acteurs privés sont ainsi associés aux décisions et aux financements, privilégiant les pratiques et les objectifs marchands des entreprises privées au détriment des objectifs collectifs publics (Keating, 1997b ; Swyngedouw, 2000). Ainsi, les territoires de projet s'inscrivent dans les discours sur le nécessaire changement de fonction de l'Etat local, sur son rôle d'animateur (et non plus d'entrepreneur et de régulateur) (Cooke, Morgan, 1998), sur le « hollowing out of the state » et la transition d'une configuration gouvernementale à celle de gouvernance (Jessop, 1995 ; Berdot, Léonard, 2006). Dans cette reconfiguration, certaines fonctions de l'Etat doivent être déléguées à des institutions privées ou mixtes, mieux informées des réalités socio-économiques du secteur privé et de ce fait plus crédibles (Cooke, Morgan, 1998 ; Jessop, 1995). Cette évolution de l'intervention publique se retrouve dans le rapport Haskins (2003)⁵ : il est explicitement indiqué la nécessité pour l'intervention publique de s'inspirer des pratiques des entreprises privées. On y retrouve d'ailleurs les préceptes décrits ci-dessus.

La mise en place des programmes LEADER en Irlande illustre bien cette évolution. Ainsi, des structures privées (« Local Development Companies ») ont été mises en place dans ce pays pour venir en appui au montage de projet à l'échelle des territoires, de façon à professionnaliser les groupes locaux et ainsi à rentabiliser la gestion des fonds LEADER.

Selon la nature des projets, les territoires de projet peuvent également porter des logiques de compétitivité sur les marchés mondiaux, reproduisant ainsi les principes dominants à des échelons supra-territoriaux. Les projets soutenus ne sont pas ceux donnant la priorité aux demandes sociales régionales, mais à l'insertion économique internationale de la région et aux intérêts des entreprises les plus compétitives sur les marchés. Ce processus correspondrait à une tendance de l'économie régionale : « the starting point for the New Regionalists is almost always the concept of 'regional competitiveness' » (Webb, Collis, 2000, p. 858). Dans ces conditions, les territoires de projet ne représentent pas une alternative possible aux logiques nationales et européennes, mais au contraire confortent la tendance générale à la libéralisation économique, et ses présupposés, le soutien des entreprises et des productions les plus compétitives sur les marchés nationaux et internationaux ainsi que la spécialisation des territoires selon leurs avantages comparatifs respectifs (Lovering, 2001).

Une exacerbation des inégalités entre territoires

⁵ commandité par le ministère anglais de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales pour mettre en place un plan de modernisation de ses politiques

Les territoires de projet impliquent généralement la sélection, et donc la mise en concurrence des projets entre eux, voire leur conformation à un modèle-type de pratiques (Gualini, 2002). Inévitablement apparaissent des territoires qui perdent et d'autres qui gagnent, ces gagnants étant ceux qui arrivent à coupler à la fois des dynamiques politique, économique, sociale et culturelle (Müller, 2000). Par exemple, en Hesse, les projets de rénovation des villages sont sélectionnés à partir des besoins de la communauté mais aussi à partir de l'existence de groupes actifs et d'initiatives et l'inscription du lieu dans le concept de développement régional. Sont donc favorisés les villages qui disposent déjà de ressources importantes sur différents plans et d'une expérience dans l'élaboration de ce type de projets. Cette orientation est renforcée par le fait que les mécanismes visant à compenser la mise en concurrence et les inégalités entre espaces locaux sont soit progressivement mis à mal, soit quasi inexistantes.

L'analyse précise de quelques exemples de politiques de territoires de projet par des collectivités régionales montre l'avantage qui est donné à des territoires déjà favorisés (parcs naturels régionaux, pays déjà structurés - au sens de la Loi Voynet -). C'est le cas du programme LEADER, qui induit des formes d'inégalités par le fait même du principe de montage de dossier. En effet, un tel exercice nécessite des compétences en ingénierie territoriale. Plus largement l'élaboration d'un projet de développement autour d'une priorité ciblée repose sur des compétences spécifiques du porteur de projet (mobilisation de réseaux, organisation de réunion de concertation, pilotage, mise en place d'un dispositif de suivi/évaluation...), compétences dont ne disposent pas tous les territoires en termes de ressources humaines.

Pour essayer de contrecarrer cet effet, le RDR prévoit une mesure dite d'appui à l'ingénierie territoriale (mesure 341b). Pour 2007-2013, cette mesure a représenté en moyenne 1,8% des financements totaux du FEADER, consacrés à l'assistance technique (2,5% en Bretagne, 4% en Rhône-Alpes avec 23 projets LEADER) (source MAP/DGPAT). Dans beaucoup de régions, ces crédits d'assistance technique ont été orientés vers les territoires qui n'ont pas encore bénéficié de crédits LEADER. C'est ainsi que la Bourgogne, pour le montage des candidatures des nouveaux programmes, la région a proposé un appui financier pour le montage de dossier à hauteur de 30 000 € par territoire (dont 15 000 au titre du FEADER). Mais dans les faits, cette mesure ne se révèle pas suffisante pour soutenir les territoires marginalisés dans leurs démarches de montage de projet. En effet, l'obstacle relève moins de moyens financiers que de présence de personnel qualifié pour monter les projets. Pour ce faire, la région Centre a récemment proposé le recrutement de chargés de missions, dans les zones défavorisées du sud de la région.

De ce fait, des collectivités locales retournent à des politiques de guichet, par souci de non exclusion de certains projets et pour des visées politiques et un souci de soutien aux initiatives locales. C'est le cas de Rhône-Alpes avec les Contrats de développement durable et du Limousin, qui a défendu le fait de retenir tous les projets déposés quelle que soit la qualité de ceux-ci. En Bourgogne, malgré un avis très négatif de certains projets par le groupe des experts régionaux au regard de critères objectifs établis à partir d'une grille de sélection nationale, tous les dossiers ont in fine été retenus suite à l'avis du Conseil Régional. Les élections régionales étant, rappelons-le programmées l'an prochain sur le territoire français, les élus ont préféré diminuer l'enveloppe de chacun des projets pour pouvoir en faire bénéficier tous. Cet exemple illustre les contradictions d'une politique de projet se rapprochant, in fine, dans sa traduction concrète, d'une logique de guichet et de formes de régulation classiques dans la mise en œuvre des politiques européennes.

Une exacerbation des inégalités dans les territoires

Les territoires de projet interrogent également les inégalités infra-territoriales, ainsi que le fait Shucksmith (2000) à propos des projets Leader et de leur mise en œuvre au Royaume-Uni :

ces projets s'adressent à une communauté pour créer du consensus et ainsi risquent de passer outre l'hétérogénéité sociale des territoires visés et les rapports de force qui s'y expriment. Il souligne le fait que dans les projets dits de "développement endogène", ce sont souvent les élites locales de ces espaces ruraux, les acteurs disposant déjà d'un "capital social" élevé, qui ont dominé les processus, ce qui a exclu encore davantage des groupes déjà marginalisés. De même, ce sont souvent ces élites qui définissent la culture identitaire locale recherchée dans ces projets, culture dans laquelle peuvent ne pas se retrouver un certain nombre d'autres acteurs. Ce sont souvent eux qui déterminent les partenaires impliqués, les objectifs et au final les traits saillants des trajectoires du développement local et rural. Cette domination des élites est renforcée quand les projets se font sur le court terme, ce qui ne laisse pas la possibilité de phénomènes d'apprentissage pour d'autres acteurs. De même, Shucksmith (2000) note au Royaume-Uni que le renforcement des contraintes en termes de cofinancement privé/public et la restriction des budgets publics ont renforcé le poids des élites dans les programmes LEADER.

Cependant, la domination des élites locales dépend des modalités concrètes d'application des projets. Ainsi, certains projets Leader ou d'autres expériences de territoires de projet (comme les "PARC" au Pays-de-Galles) ont, beaucoup plus que d'autres, fixé non pas des objectifs de résultat en terme de développement économique, mais des objectifs de moyen, passant par des processus participatifs et visant à inclure des acteurs généralement exclus (Shucksmith, 2000).

La logique de projet portée par ce type de territoires s'oppose à celle de guichet : l'acteur économique est amené à viser des objectifs fixés selon le contexte local. La logique de projet suppose que l'objectif fixé n'a pas encore été atteint par le bénéficiaire : il s'agit d'inciter à un progrès et non de subventionner l'existant comme dans la logique de guichet. Or, ce type de logique peut priver de soutiens des acteurs économiques qui atteignent déjà des objectifs élevés. C'est le cas notamment des aides agro-environnementales versées aux exploitations dans une logique de projet.

Plus généralement, les territoires de projet peuvent se trouver en contradiction avec l'objectif de cohésion sociale. L'intégration des territoires de projet dans la politique du 2nd pilier de la PAC via le programme Leader en est un exemple. En règle générale, les projets Leader touchaient très peu les agriculteurs. Pour cette raison, les autorités catalanes tirent d'ailleurs un bilan relativement négatif des expériences Proder (Trouvé, 2007). Dans ces conditions, non seulement le programme Leader n'atteint pas l'objectif de mise en relation des ruraux agriculteurs et non agriculteurs, mais il a tous les risques d'exacerber les conflits entre eux : les budgets du 2nd pilier de la PAC étant en baisse, tout comme celui des autres politiques européennes de développement rural, ces acteurs se retrouvent sur des mêmes financements, qui par ailleurs sont restreints (Aubert, Trouvé, 2008).

D'autres freins à la mise en place de ce territoires de projet

Les politiques de projet peuvent se retrouver vidées des possibilités d'innovation institutionnelle, quand elles sont focalisées sur les priorités régionales et non sur les enjeux des territoires infra-régionaux. De même, les procédures administratives ont parfois eu tendance à prendre le pas sur la dynamique de projet et à freiner, voire à stériliser les initiatives locales (Fournier, 2000).

Un autre effet pervers résulte du nécessaire co-financement des politiques LEADER. Le principe d'additionnalité (Un Euro de Bruxelles appelle un Euro de l'Etat-Membre dont la moitié financée par les collectivités territoriales) a incité les porteurs de projets à s'ajuster sur les priorités régionales. Ainsi, en Poitou-Charentes, plusieurs projets LEADER ont proposé des actions en faveur des personnes handicapées, une des lignes politiques forte du Conseil Régional, de même l'accent mis en Auvergne, dans les projets de territoire sur l'accueil des

populations, un des axes phares du Conseil Régional. Ce biais induit par le co-financement régional apparaît comme un facteur limitant pour le développement d'initiatives innovantes. En outre, certains territoires, avant même d'être soumis au processus de sélection se sont auto-censurés en considérant que leurs actions ne relevaient pas suffisamment des priorités régionales.

Conclusion

Souvent synonymes de modernisation des modalités de l'intervention publique, les politiques dites «de projet » soulèvent de nombreuses interrogations relatives à leurs impacts en termes de développement et de cohésion sociale, et plus globalement sur les fondements qui sous-tendent de telles politiques. Les réflexions menées dans cet article ont permis d'apporter une contribution au test de deux hypothèses. La première est que la politique de projet permettrait de contrecarrer les défaillances de l'intervention publique à des échelons supra-territoriaux, le principal argument étant une plus grande capacité d'adaptation aux spécificités territoriales. La confrontation de cette hypothèse avec les observations des dispositifs tels qu'ils se concrétisent dans le domaine du développement rural, conduit à nuancer cette première hypothèse. En effet, il s'agit davantage d'une adaptation aux objectifs des institutions locales en vue d'obtenir les co-financements. En outre, l'argument de valoriser les spécificités territoriales achoppe vite sur la disponibilité des ressources en quantité et en variété, conduisant souvent à un certain leurre du localisme.

La seconde hypothèse soulevait la question des politiques de projet appréhendées comme accompagnement d'une remise en cause profonde des politiques publiques et une orientation vers des logiques marchandes, reposant entre autres, sur des principes d'efficacité et de sélectivité des projets les plus performants. Là encore, une observation fine des dispositifs mis en œuvre dans le domaine du développement rural conduit à nuancer cette affirmation. En effet, si les politiques de projets conduisent, dans certains cas, à des processus de sélection (pôle de compétitivité, pôle d'excellence rural), dans d'autres, comme LEADER dans certaines régions françaises (Bourgogne, Alsace, Bretagne, Limousin ...), il s'avère que les modalités retenues in fine sont relativement peu sélectives et que le seul dépôt d'un dossier conduit, sous réserve de critères de conformité administratifs, à son financement (parfois contre l'avis des comités d'experts qui ont été constitués pour cette sélection). L'affichage d'un critère de renforcement de la compétitivité des territoires par la sélection des territoires les plus performants n'est alors qu'un affichage politique pour tenter de respecter les critères de Lisbonne.

Ces premiers éléments de conclusion appellent des approfondissements. Ils tracent des perspectives, tout d'abord du côté de l'intervention publique. Face au risque d'exacerber les inégalités entre territoires, elle amène à soutenir des outils d'accompagnement de ces territoires (formation, appropriation par les acteurs, exigence de moyens ...) et à défendre le maintien de mesures de péréquation et de politiques aux échelons supra-territoriaux. Côté programme de recherche, l'affirmation et l'intégration récentes de LEADER dans la politique de développement rural (2nd pilier de la PAC) ouvre des perspectives d'analyse sur les effets de cette intégration. Le programme de recherche REGIAB (Berriet-Sollic et Chabé-Ferret, 2008), mené de 2009 à 2011 dans les régions Auvergne et Bourgogne s'attache plus particulièrement à traiter ces questionnements.

Bibliographie

- AMIN, A. and N. THRIFT , 1993. "Globalization, institutional thickness and local prospects." *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3: 405-427.
- AUBERT F., ET A.TROUVE, 2008, *La politique de développement rural : bilan et perspectives*, séminaire Confédération Paysanne-INRA «Face aux nouveaux enjeux : quelles politiques agricoles, pour quels systèmes de production ?», 8-9 avril 2008, Criquetot L'Esneval.

- BENKO, G. and A. LIPIETZ (1992). Les régions qui gagnent. Paris, PUF.
- BERDOT J.P., LEONARD J., 2006, « Globalisation et gouvernance territoriales : une introduction », *Economies et Sociétés*, n°41, 3-4, p. 333-348.
- BERRIET-SOLLIEC, M. CHABE-FERRET, S. (dir) 2008. *Analyser les politiques de développement rural. Pour un pilotage plus efficace de l'intervention régionale ?* Programme de recherche REGIAB, PSDR 2009-2013, INRA-Régions Bourgogne et Auvergne.
- BERRIET SOLLIEC, M. , DAUCE, P. et DAUBARD, J.P. 2001. Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires? Déméter 2002. Nouveaux enjeux pour l'agriculture. Paris, Armand Colin: 125-193.
- BERRIET-SOLLIEC M. ; DELORME H. ; LAURENT C. ; MUNDLER P. ; MOURIAUX, M.F. ; PERRAUD D. 2006. Regulation of agriculture: the Regions as a new locus for working towards territorial coherence between agricultural policies? The Rhône-Alpes region in the European context. *Canadian Journal of Regional Science*, Vol 29, N°1.
- BULLER, H., 2008. *Re-Creating Rural Territories: LEADER in France*, Paris, pp. 190-199.
- CARIOU, Y. FOURNIE, S.; WALLET, F. 2009. Le bilan sociétal : un outil de management pour renforcer l'ancrage territorial et la responsabilité sociale des coopératives agricoles. *Développement durable et territoire*, <http://developpementdurable.revues.org/index1881.html>.
- COLLETIS, G. GILY, J.P.; LEROUX, I.; PECQUEUR, B.; PERAT, J.; RYCHEN, F.; ZIMMERMANN, J.B. 1999. Construction territoriale et dynamiques productives, *Sciences de la Société*, N°48, Octobre, pp 35-54.
- COLLETIS, G. et PECQUEUR, B. 1993. Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? *RERU*, N°3, pp 489-508.
- COLLETIS, G. ET RYCHEN F. 2004. Entreprises et territoires : proximités et développement local, in Pecqueur, B. et Zimmermann, J.B. *Economies de proximités*, Hermès, Paris, pp 237-230.
- COOKE, P. AND K. MORGAN, 1998. *The associational economy : firms, regions and innovation*, Oxford University Press.
- DARGAN, L. AND SHUCKSMITH, M. "LEADER and Innovation", *Sociologia Ruralis*, Vol. 48, Number 3, July 2008, pp. 274-291.
- DAX, T., 2005. The on-going CAP-reform – incentive for a shift towards rural development activities?, communication pour le 11ième congrès de l'EAAE, Copenhagen, Danemark.
- DOUILLET, A. C. , 2003. "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique." *Revue Française de science politique* vol.53, N°4: 583-606.
- DURAN, P., THOENIG, J.C., 1996. L'état et la gestion publique territoriale, *Revue française de sciences politique*, vol 46, N°4.
- DWYER J., WARD N., LOWE P., BALDOCK D. 2007. European Rural Development under the Common Agricultural Policy's "Second Pillar" : Institutional Conservation and Innovation. *Regional Studies*, Vol 41.7, pp 873-887.
- FOURNIER J., 2000. Le parc Livradois-Forez et les programmes Leader, *Pour*, N°167, Septembre.
- GAIGNETTE, A. and M. NIEDDU, 2000. "L'agriculture française entre logiques sectorielles et territoriales (1960-1985)." *Cahiers d'économie et sociologie rurales* 54: 48-87.
- GILLY J. P., PECQUEUR B., 1995, « La dimension locale de la régulation », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 304-312.
- GILLY, J. P. and F. WALLET, 2005. Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance locale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France. *Revue d'économie Régionale et Urbaine*, N° 5, pp 699-722.

- GUALINI, E., 2002, « Multi-level governance, institutional innovation and 'experimental regionalism' : the 'Europeanisation' of territorial policies and the re-scaling of state-local relationships in Germany », in the Conference Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government, Turin, 27 p.
- HASKINS, C. 2003. Rural delivery Review: a report on delivery of government policies in rural England, DEFRA.
- JESSOP, B. 2002. "The future of the Capitalist State", Polity press, Cambridge.
- JONES, M. 1998. "Restructuring the local state : economic governance or social regulation ?" *Political Geography* 17(8): 959-988.
- KEATING, M. 1997. "Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ?", in Le Galès P., Lequesne P., « Les paradoxes des régions en Europe », La Découverte, Paris, p. 19-35.
- KNICKEL, K. ET JAHN, N. 2006. Promoting a sustainable development of rural areas: some relevant experiences with the "active regions" pilot programmes in Germany, in Remmers G. (dir). *Moving Worldviews*, Compas/ETC Foundation, Leusden.
- KROLL, J. C. 2002. "Nouvelles orientations de la politique agricole française : quelques question à propos du CTE." *Economie Rurale* n°268-269: 32-44.
- LAURENT C., DU TERTRE C. (dir.), "Secteurs et territoires dans les régulations émergentes", L'Harmattan, Paris.
- LAMARCHE T., 2008, "Rupture dans la trajectoire historique du système éducatif : vers une logique sectorielle", in Laurent C., du Tertre C., "Secteurs et territoires dans les régulations émergentes", L'Harmattan, Paris.
- LOVERING, J. 2001. "The Coming Regional Crisis (and How To Avoid It)." *Regional Studies* n°35, vol.4: 349-354.
- MARSDEN T., BRISTOW G., 2000, « Progressing Integrated Rural Development: A Framework for Assessing the Integrative Potential of Sectoral Policies », *Regional Studies*, vol. 34.5, p. 455-469.
- MASSON, L. 2007. *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*, thèse de doctorat, Grenoble.
- MAZIER J., 2002, « L'intégration européenne », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p.357-366.
- MULLER P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Revue Politiques et Management Public*, p. 20-32.
- MÜLLER P., 2000, « L'innovation entre l'Etat, le territoire et le politique : des effets de la globalisation », in TALLARD M., THÉRET B., URI D. (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, L'Harmattan, Paris, p. 441-449.
- PECQUEUR, B. 2001. "Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire." *Géographie, Economie, Société* 3(2): 229-245.
- PERRAT, J. ET ZIMMERMANN, J.B. 2003. Stratégies des firmes et dynamiques territoriales, in Dupuy, C. et Burgmeister, A. *Entreprises et territoires*, La documentation française, Paris, pp 15-32.
- SAPIR, A. 2003. An agenda for a growing Europe. Bruxelles, Commission Européenne: 183.
- SHUCKSMITH M., 2000, "Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from Leader in the UK", vol.40, number 2, 2000.
- SWYNGEDOUW, E. 2000. "La transformation des échelles de régulation : vers une nouvelle articulation." *Géographie, Economie, Société* vol.2(n°2): 211-244.
- THERET, B. 2000. "Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste?" *La lettre de la régulation* n°35: 1-5.

TROUVE A., 2007, *Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles*, Doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne, UFR de sciences économiques, Dijon.

TROUVÉ, A.; BERRIET-SOLLIEC, M.; DÉPRÉS, C. 2007. Charting and theorizing the territorialisation of agricultural policy, *Journal of Rural Studies*, 23, pp 443-452.

WARD N., LOWE P., 2002, « Devolution and the governance of rural affairs in the UK », in ADAMS J., ROBINSON P. (dir.), *Devolution in practice : public policy differences within the UK*, Institute for Public Policy Research, Londres, p. 117-139.

WARD N., LOWE P., 2004, « Europeanizing Rural Development ? Implementing the CAP'S Second Pillar in England », *International Planning Studies*, vol. 9, n° 2-3, p. 121-137.

WEBB D., COLLIS C, 2000, « Regional development agencies and the 'new' regionalism in England », *Regional Studies*, n° 34-9, p. 857-873.