

# **Le développement territorial : principes de gouvernance et métiers<sup>1</sup>**

*FRANÇOIS POULLE*  
*Université Paris-XIII*  
*99 avenue Jean-Baptiste-Clément*  
*F-93430 Villetaneuse*  
*franpoul@club-internet.fr*

## **1. Introduction**

Tout d'abord, je tiens à préciser ma position au sein de ce séminaire. Je suis formateur et, au sein de la faculté, je forme des « développeurs » qui seront amenés à travailler en milieu rural ou en milieu urbain. Je suis d'autre part administrateur de l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (Unadel). À ce titre, après avoir été interpellé il y a trois ans sur la question des métiers du développement territorial, j'ai participé, avec d'autres, à la mise en place des états généraux des métiers du développement territorial.

L'Unadel fonctionne comme un club, dans lequel différents participants — institutions, laboratoires ou personnes indépendantes — partagent leurs analyses et tentent de mener des travaux de recherche. Par exemple, les employeurs des agents du développement territorial sont aujourd'hui parfaitement inconnus. Nous essayons donc de mieux connaître ces employeurs. Nous produisons aussi des réflexions plus conceptuelles, comme par exemple sur la question des compétences. Nous avons aussi établi un annuaire et un guide des formations aux métiers du développement, regroupant pour la première fois de façon indifférenciée les formations au développement local en milieu rural et urbain.

C'est en tant qu'administrateur de l'Unadel que je présenterai un simple témoignage sur les métiers du développement territorial.

---

1. Ce texte a été mis en forme à partir de notes de l'exposé de F. Poulle.

## **2. Les trois phases de l'évolution des métiers du développement local**

Trois grandes phases peuvent être distinguées :

- de 1968 à 1981, les métiers du développement local étaient des métiers de militants, profondément pluridisciplinaires. La formation des agents s'effectuait alors « sur le tas » ;
- une deuxième phase, de 1981 à 1990-1993 correspond à une spécialisation des agents, après Mâcon, et à l'apparition de professionnels du développement local, de méthodologies et d'outils de travail tels que le travail sur projets, le diagnostic, l'évaluation ;
- la troisième phase, passée assez inaperçue, est une phase de contamination. Toutes sortes d'autres professions vont s'approprier les outils intellectuels et les méthodes développés auparavant. Cela crée une concurrence dangereuse, qui nous amène à penser que la période actuelle est gouvernée par le chaos.

Cette dernière phase débute en 1993 avec la mise en place des lois sur l'aménagement du territoire et, notamment, la création des intercommunalités à fiscalité propre. C'est en même temps le début de la revendication sur la démocratie participative et de la naissance de la société civile. Les « lois Voynet » viendront ensuite.

On arrive ainsi à une période de chaos des statuts, dans laquelle on assiste à une explosion de l'embauche de personnels qui se disent « développeurs<sup>2</sup> ». Ce personnel est contractuel, il s'agit le plus souvent d'agents de la fonction publique territoriale. Ces agents sont cependant chargés de mission, ce qui constitue un vrai décalage.

Mais surtout, on assiste à l'émergence de nouveaux métiers, notamment dans le domaine de l'insertion, du développement social et de la médiation. Nous n'avons pas fini de dénombrer l'infinité des métiers du développement territorial, mais il est sûr que cette évolution constitue la fin de l'hégémonie de l'agent de développement au sens propre, tel qu'il est défini par les textes de 1994, devenus aujourd'hui obsolètes.

Enfin, une autre grande caractéristique de l'évolution récente réside dans l'interconnexion croissante entre l'urbain et le rural.

---

2. À vrai dire, je me suis établi comme règle de ne jamais plus discuter si quelqu'un est, ou pas, un « développeur », car il n'existe pas de vraie définition de ce qualificatif.

La période actuelle est donc caractérisée par un phénomène de contamination qui fait exister une méthodologie et des outils communs à différents métiers : la méthodologie de projets, les outils de diagnostic sont identiques pour les agents de développement territorial et pour les travailleurs sociaux. Cependant, la mise en place de cette méthodologie commune ne s'accompagne pas d'une véritable déontologie formalisée et commune à ces différents métiers.

On assiste aujourd'hui à une demande, même de la part des jeunes, pour renouer avec les questions de l'éducation populaire et les idées antérieures aux années 1960 ou, tout au moins, pour en comprendre l'héritage. La nouveauté réside dans la volonté de donner une dimension territoriale à ces idées.

Qu'est ce que réellement une tâche d'animation au niveau d'un territoire ? On ne peut retrouver le problème de l'animation à la tâche menée par quelques « animateurs », mais dans ce cas, comment la définir ? Pour illustrer la difficulté de l'exercice, il est éclairant de considérer la modification actuelle de la fonction municipale sous l'effet de l'intercommunalité, et particulièrement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Une étude de la place et du rôle des élus dans les démarches participatives montre que, du fait de leur implication dans les intercommunalités à fiscalité propre, les élus évoluent progressivement d'un rôle de décideurs à un rôle d'animateurs.

### **3. Les chambres d'agriculture : une expérience d'appui à la construction de gouvernances locales**

On peut considérer qu'il existe trois types d'agents de développement, en fonction de ce qui organise de façon dominante l'activité de l'agent : la méthodologie de projet, les techniques d'animation ou les procédures de coordination. Ces trois types sont évidemment non exclusifs et peuvent s'hybrider, mais ils donnent une bonne photographie de la réalité.

Qu'apporte cette analyse dans le problème abordé aujourd'hui du rôle que peuvent jouer les techniciens des chambres d'agriculture dans le développement territorial ?

Nos travaux nous amènent à penser qu'ils ont un rôle à jouer, non pas à cause de leur maîtrise des méthodes de projet, qui est d'ores et déjà

partagée, mais parce qu'ils peuvent mettre à disposition du milieu urbain leur expérience des techniques d'animation en milieu rural.

En effet, le milieu rural possède une certaine expérience du gouvernement de charte, né des « lois Voynet » et peu connu en milieu urbain. Le premier principe de ce gouvernement de charte est que l'accord moral précède et surdétermine l'accord administratif. Cela renvoie à la construction des territoires et surtout la construction de cultures communes.

Son deuxième principe, qui me paraît primordial dans l'expérience rurale, est l'expérience de l'égalité dans l'inégalité. En effet, par exemple, il existe en France 36 000 communes, dont 32 000 de moins de 1 000 habitants qui auraient normalement peu d'importance. Or, il est intéressant de voir que les gouvernances locales se construisent en brisant la règle selon laquelle l'influence dépend du poids démographique. Ce principe va à l'encontre des idées répandues en milieu urbain, selon lesquelles il y a un parallèle entre le poids en nombre d'habitants et l'influence. Le milieu rural a aussi une certaine pratique du principe du handicap, selon lequel les joueurs trop forts acceptent de prendre un handicap. C'est une idée totalement inconnue, voire rejetée, en milieu urbain.

Un troisième principe important est la question du « tricotage » des solidarités. Je vois dans cette notion de tricotage deux dimensions : d'abord, l'idée d'un travail point par point, ensuite l'idée qu'on ne peut considérer l'ensemble du travail qu'avec un certain recul. Cette construction de solidarités aboutit souvent à la création de nouvelles pratiques, mais aussi à l'ouverture vers de nouveaux publics pour les acteurs du développement. Et ces solidarités, au fur et à mesure qu'elles se construisent, démultiplient les dynamiques d'intégration des acteurs. En fait, ce que l'on observe en milieu rural, c'est un passage de solidarités sauvages vers des solidarités construites et organisées.

## **4. Conclusion**

La réflexion que nous menons sur les employeurs dans le domaine du développement territorial nous amène à nous interroger sur ce qu'ils seront dans un futur proche. La tendance actuelle est de penser que les principaux employeurs seront les conseils de développement des pays. Je n'en suis pas convaincu.

En effet, si l'on regarde la carte des intercommunalités à fiscalité propre sur le territoire français, on s'aperçoit que cette carte est « bouchée » : la multiplication des intercommunalités à fiscalité propre est un phénomène lourd, irréversible et poussé. D'autre part, les chiffres mettent en évidence une augmentation du chiffre d'affaire de ces intercommunalités.

Ces deux éléments montrent qu'elles constituent aujourd'hui un véritable interlocuteur, de poids croissant, aussi bien territorial qu'économique. Dans ce contexte, il s'agit de mieux cerner quelles sont et seront les attentes de ces employeurs et quels sont les atouts des agents de développement.

On pense souvent qu'un gisement de compétences existe au niveau de la maîtrise de la méthodologie de projet et les « développeurs » eux-mêmes ont tendance à croire que cette technicité constitue leur métier. En réalité, leurs capacités professionnelles seraient autres, non révélées. Ceci irait de pair avec une montée en puissance de nouveaux métiers du développement liés, par exemple, au développement social.

## **5. Références bibliographiques**

GORGEU Y., POULLE F., 1997. *Essai sur l'urbanité rurale*. Paris, Éditions Syros.

Guide des formations aux métiers du développement territorial :  
[http://www.projetdeterritoire.com/formation\\_developpement\\_territorial/](http://www.projetdeterritoire.com/formation_developpement_territorial/)