

Etude
**« Vers un dénombrement des professionnels
du développement territorial :
enquête exploratoire en Languedoc Roussillon »**

Réalisation : Stéphane Michun, ingénieur d'études

Mutations des Territoires en Europe, Centre
régional associé CEREQ de Montpellier,
Université Paul Valéry

Et

Martine Théveniault, sociologue

Association nationale Pactes Locaux, et
UNADEL

Coordination : Stéphane Loukianoff, délégué général

Plateforme des métiers du développement
territorial et UNADEL

- Rapport réalisé pour le compte de la DRTEFP Languedoc-Roussillon -

DECEMBRE 2008

SOMMAIRE

Introduction	P°3
Première partie : Prendre la mesure du développement territorial : les résultats d'une enquête quantitative en Languedoc-Roussillon	P°5
Deuxième partie : le zoom audois, complément d'enquête à l'étude régionale	P°38
Conclusion	P° 92
Annexes	P°97

Introduction

Avec la montée en puissance des territoires de projet (essor de l'intercommunalité, mise en place des pays, développement des parcs naturels, etc..) et la multiplication de l'offre de formation, les métiers du développement territorial ont, semble-t-il, connu une croissance importante ces dernières années. Toutefois, les travaux menés depuis 2001 par la Plateforme nationale des métiers du développement territorial ont mis en évidence qu'il existe dans ce secteur une grande hétérogénéité de formations, de fonctions, de dénominations et de parcours, ce qui a d'ailleurs amené certains chercheurs à les qualifier de « métiers flous ».

Par ailleurs, avec la nouvelle génération de contrats Etat-Région 2007-2013 et la mise en oeuvre prochaine du FEADER, les nouvelles politiques territoriales des pouvoirs publics connaissent de profondes évolutions susceptibles d'impacter au premier chef la gestion, l'organisation et l'évolution des compétences dans les territoires. Cette évolution fait aussi émerger d'autres questions relatives aux articulations entre les équipes pays et les autres agents de développement du territoire ou encore les rapports à développer entre l'ingénierie généraliste et l'ingénierie spécialisée.

Il convient donc de faire le point sur les professionnels du développement territorial. Qui sont-ils ? Comment se répartissent-ils dans les différents types de territoires ? Dans quelles structures travaillent-ils ? Comment sont-ils recrutés ? Sur quels emplois et pour quelles activités ? Quelles compétences leur reconnaît-on ? Ce sont quelques-unes des questions auxquelles cette étude entend répondre.

C'est dans ce contexte que la DRTEFP a demandé au CEREQ, à la suite d'une étude qualitative réalisée auprès de six territoires du Languedoc-Roussillon, et à l'UNADEL qui anime la Plateforme nationale des métiers

du développement territorial de mener, en partenariat, une étude exploratoire consacrée aux professionnels du développement territorial qui oeuvrent en région.

Mais l'originalité de ce travail tient aussi à la tentative faite par les auteurs de dénombrer les professionnels du développement territorial en Languedoc-Roussillon (au moins sur certains champs ou domaines d'activité). A ce titre cette étude peut être qualifiée de pionnière, aucune étude de ce type n'ayant été réalisée à ce jour, que ce soit au niveau régional ou au niveau national. Il convient donc de distinguer clairement deux choses : d'un côté, les résultats obtenus auprès des quatre-vingt douze structures qui ont accepté de répondre à notre questionnaire en ligne ; de l'autre, le regard critique que l'on peut porter sur la méthode retenue par l'équipe CEREQ / UNADEL et validée par le comité de pilotage régional, associé de façon régulière aux étapes, de même que la Plateforme des métiers, l'objectif étant à terme de démultiplier ce type d'enquêtes dans d'autres régions.

Aussi, après avoir présenté la méthodologie retenue pour l'enquête quantitative et les principaux résultats obtenus en Languedoc-Roussillon (partie 1), la parole sera donnée à un certain nombre d'acteurs du développement territorial afin qu'ils exposent librement leur conception des métiers de l'ingénierie territoriale (partie 2). Ce zoom, réalisé dans le département de l'Aude, permettra de compléter voire d'amender l'approche normative qui sous-tend l'enquête quantitative menée en Languedoc-Roussillon.

Partie 1

Prendre la mesure du développement territorial :

les résultats d'une enquête quantitative en Languedoc-Roussillon

Méthodologie retenue et principaux résultats de l'enquête en ligne

Après une première phase d'établissement des partenariats et de réflexion sur la méthodologie générale au cours du second semestre 2007, la mise en œuvre de cette étude s'est déroulée en 4 étapes de la fin de l'année 2007 à la fin de l'année 2008.

- 1) Installation du comité de pilotage, approfondissement et validation de la méthodologie
- 2) Elaboration du questionnaire mise en ligne et diffusion auprès des publics cibles à l'échelle régionale, réalisation d'entretiens (dans l'Aude).
- 3) Collecte, analyse et traitement des données
- 4) Restitution des principaux résultats et rédaction et du rapport d'étude

L'Unadel, Dideris et le Cereq ont souhaité d'emblée réaliser cette étude exploratoire sur la base d'un partenariat large et d'une approche concertée. Installé le 10 décembre 2007, le comité de pilotage régional était ainsi composé d'une pluralité de partenaires : les financeurs de l'étude, les représentants de structures employeuses concernées et des personnes ressources. Au total 4 réunions ont mobilisé ce comité de pilotage¹. Un comité scientifique national de suivi a aussi été mis en place au sein de la Plateforme nationale des métiers du développement territorial afin d'échanger régulièrement avec l'équipe opérationnelle sur les méthodes susceptibles de conduire à un dénombrement de ces professionnels et sur une analyse croisée des résultats. Ce comité

¹ Liste :CEREQ, Conseil régional du Languedoc Roussillon, DIDERIS, DRTEFP Languedoc Roussillon, IRDSU,Pactes locaux, Parc Naturel régional de la Narbonnaise, Pays Corbières Minervois, réseau Réciprocité, UNADEL

scientifique² s'est réuni à Paris à 3 reprises durant l'année 2008. Enfin, la réalisation de l'étude s'est aussi basée sur un travail en équipe réunissant les deux chargés d'étude, Stéphane Michun (CEREQ) et Martine Théveniaut (Pactes locaux), animé par Stéphane Loukianoff (animateur de l'UNADEL et de la Plateforme nationale des métiers).

Le questionnaire d'enquête (*cf.* annexe) a été adressé à plus de 400 structures présentes en Languedoc-Roussillon et est resté en ligne plus de six mois afin de permettre plusieurs relances. L'objectif était double : mieux connaître les structures susceptibles d'employer des professionnels du développement territorial d'une part, et expérimenter une méthode de dénombrement de ces professionnels d'autre part. Pour ce faire, un préalable était indispensable : retenir une définition suffisamment explicite de ce qu'est un professionnel du développement territorial. Après discussion, le choix s'est porté sur la définition proposée par la Plateforme nationale des métiers du développement territorial (*cf.* encadré suivant).

Cette définition présente plusieurs avantages. Avantage principal : elle est le fruit d'une réflexion soutenue entre professionnels du développement territorial soucieux d'éclaircir les fondements de leur identité professionnelle, sans occulter la diversité organisationnelle et territoriale à laquelle ils doivent faire face quotidiennement. Elle ne repose donc pas sur une vision, une interprétation « extérieure » au monde du développement territorial. Elle n'est pas non plus « plaquée » sur tel ou tel dispositif régional, national ou européen.

Autre avantage : cette définition se décline en un référentiel « cœur de métiers » qui liste les macro-compétences que les professionnels doivent

² Le groupe de travail de la Plateforme des métiers était composé de : Association Profession développement, IRDSU, CNAM, CNFPT, UNADEL, CIEDEL.

domestiquer. Nous avons donc la possibilité de « tester » cette définition, en vérifiant que les personnels répertoriés comme relevant du développement territorial maîtrisaient bien, aux yeux de l'enquêté (généralement un responsable de la structure), les compétences associées.

De quels professionnels parle-t-on ?

« Le professionnel du développement territorial favorise l'aide à la décision et constitue un appui technique, *notamment* aux élus. Ses missions peuvent être assimilées à de l'ingénierie territoriale. Généraliste ou thématique, il se définit comme un professionnel ayant une vision transversale du développement d'un territoire communal ou intercommunal, laquelle s'inscrit nécessairement dans une perspective globale et de long terme. Il participe à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie globale du développement et de la dynamique d'un territoire. Interface entre les élus et les acteurs locaux, il facilite le travail partenarial, suscite la participation des habitants et met en réseau des compétences diverses. » *Définition du référentiel « Cœur de métiers » réalisé en 2004 par la Plateforme nationale des métiers du développement territorial.*

Compte-tenu du caractère expérimental de cette enquête et sachant que l'exhaustivité était hors de portée, nous avons par ailleurs choisi de contacter différents types de structures potentiellement employeuses de professionnels du développement territorial. Plus précisément, nous sommes partis d'un noyau dur de structures dans lesquelles nous étions certains de trouver de tels professionnels : ce cœur de cible est composé des territoires de projet tels que définis pas la loi (communautés de communes ou d'agglomération, pays, parcs naturels). Nous avons ensuite

exploré plusieurs champs de manière plus ou moins poussée en fonction de nos contacts et de la possibilité de repérer ou pas de façon exhaustive toutes les structures appartenant au champ visé.

- ✓ Les champs de l'emploi (maisons de l'emploi, missions locales, plans locaux pour l'insertion et l'emploi, comités de bassin d'emploi) et du tourisme (comité régional du tourisme, comités départementaux du tourisme, union régionale et unions départementales des offices de tourisme et des syndicats d'initiative, pays touristiques) ont été tout particulièrement explorés.
- ✓ Les champs de la politique urbaine (contrats urbains de cohésion sociale, zones franches urbaines, etc.) et du développement économique (chambres consulaires, agences de développement économique, plateformes d'initiatives, maisons des entreprises, etc.) ont donné lieu à de multiples coups de sonde mais toutes les structures potentiellement concernées n'ont pas pu être repérées et / ou les taux de réponse se sont avérés décevants.
- ✓ Quelques tentatives, très loin d'être exhaustives, ont été opérées auprès d'associations en charge du développement local, de l'éducation populaire, de l'économie sociale et solidaire ou de l'environnement. Nous ne pouvons prétendre ici à une quelconque représentativité, d'autant que les associations contactées relevaient, dans leur majorité, du seul département audois.
- ✓ Par ailleurs, il s'est rapidement avéré que les Conseils généraux ou le Conseil régional, bien que fortement impliqués dans le développement territorial (et pas seulement en tant que financeurs), ne pouvaient se reconnaître dans la définition proposée, les spécialités de leur personnel étant par trop spécifiques.

- ✓ Enfin, nous avons également ciblé quelques dispositifs ou procédures (groupes d'action locale, schémas de cohérence territoriale, etc.) mais il est apparu que ces dispositifs étaient rarement confiés à une structure dédiée et relevaient plutôt de structures enquêtées par ailleurs (communautés de communes ou d'agglomération, pays, etc.).

410 destinataires différents ont été contactés par courriel mais 51 courriels se sont avérés non exploitables (non délivrés). Le taux de réponse, calculé sur les courriels ayant abouti, est donc au final très bon, puisqu'avec 92 réponses exploitables issues de tous les départements du Languedoc-Roussillon, il dépasse les 25%. Dans le détail, le taux de réponse est excellent pour les pays, les maisons de l'emploi, les pays touristiques, les missions locales et les parcs naturels (de 35% à 58%) et bon pour les communautés de communes (19%). Pour les autres structures, notamment les chambres consulaires, les taux de réponse sont beaucoup plus faibles. C'est la raison pour laquelle, après avoir présenté les caractéristiques de l'échantillon total et avoir donné des indications sur le poids des professionnels du développement territorial, nous nous concentrerons sur le cœur de cible et les structures ayant en charge l'emploi et le tourisme pour proposer une estimation des emplois concernés en région.

Répartition des répondants par département

	Nombre
Aude	29
Gard	22
Hérault	24
Lozère	10
Pyrénées-Orientales	7
Total	92

Un clivage rural / urbain marqué

L'importance en termes d'emploi des structures localisées en zone rurale est tout d'abord nettement confirmée. Une majorité des structures ayant répondu à notre enquête relèvent de zones infra départementales à dominante rurale. Ces 49 structures emploient, à elles seules, 1040 personnes dont 169 professionnels du développement territorial. Les structures présentes dans des zones infra départementales à dominante urbaine, bien moins nombreuses dans notre échantillon (12 seulement), font travailler à peu près autant de personnes (962 très précisément) mais comptent nettement moins de professionnels du développement territorial : 50 seulement.

Echelle d'intervention principale de la structure

	Nombre	%
Zone infra-départementale à dominante rurale	49	53,3%
Département	14	15,2%
Zone infra-départementale à dominante urbaine	12	13,0%
Commune	10	10,9%
Région ou plusieurs départements	7	7,6%
Total	92	100,0%

Le poids moindre de ces professionnels dans les structures plutôt urbaines (5% de leur effectif salarié contre 16% pour les structures plutôt rurales) renvoie probablement à une division du travail plus poussée, donc à une spécialisation plus forte des salariés, peu compatible avec la définition retenue. La plupart des professionnels repérés dans les espaces urbains assument d'ailleurs des postes à responsabilité (directeurs, chefs de projet, coordonnateurs). La variété des intitulés de poste est beaucoup plus grande dans le monde rural. Aux intitulés déjà mentionnés s'ajoutent ceux d'agent de développement (local ou territorial), de chargé de mission, d'animateur, d'assistant, etc. Ajoutons que le temps partiel est nettement plus développé dans les espaces ruraux (29% des professionnels du développement territorial contre 14% dans les espaces à dominante urbaine).

Quelle a été, en 2007, la fréquence d'intervention de votre structure dans les domaines suivants (en %) ?

	Jamais	Rarement	Souvent	Total
Habitat	41,1	32,2	26,7	100,0
Aménagement	39,6	24,2	36,2	100,0
Appui	10,1	16,9	73,0	100,0
Transports	42,9	37,4	19,7	100,0
Santé	60,4	23,1	16,5	100,0
Délinquance	81,3	9,9	8,8	100,0
Discriminations	71,4	14,3	14,3	100,0
Formation initiale	61,5	28,6	9,9	100,0
Insertion	51,1	21,1	27,8	100,0
Cohésion sociale	41,8	24,2	34,0	100,0
Emploi	31,9	24,1	44,0	100,0

FPC	50,5	25,3	24,2	100,0
Agriculture	39,6	18,7	41,7	100,0
Industrie	54,9	23,1	22,0	100,0
Artisanat	36,3	26,4	37,3	100,0
Services à la personne	33,0	33,0	34,0	100,0
Services aux entreprises	41,8	30,7	27,5	100,0
Innovation	63,7	24,2	12,1	100,0
Tourisme	25,3	20,9	53,8	100,0
Environnement	19,8	20,9	59,3	100,0
Patrimoine	39,5	15,4	45,1	100,0
Culture	33,0	26,4	40,6	100,0
Sport	59,3	24,2	16,5	100,0
International	65,9	20,9	13,2	100,0

Enfin, les acteurs ruraux jouent sur un plus grand nombre de dispositifs ou programmes d'action territoriale (contrats de pays, comités de bassin d'emploi, Leader +, Natura 2000, pôles d'excellence rurale, parcs, etc.) alors qu'en milieu urbain, les contrats d'agglomération et les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) se taillent la part belle. Les domaines d'intervention privilégiés varient en conséquence. Si dans les deux types d'espaces, l'appui au développement territorial arrive au premier rang, la suite diffère nettement. Dans l'univers urbain, les questions d'emploi, d'insertion, de cohésion sociale et de lutte contre les discriminations sont centrales. En milieu rural, l'environnement, le tourisme, la culture et l'agriculture ressortent nettement.

Des équipes de très petite taille

Au-delà du clivage rural / urbain, les structures enquêtées se distinguent par leur statut juridique (même si 54% d'entre elles sont des associations), leur taille (la plupart demeurent en dessous du seuil des 10

salariés mais cinq franchissent le cap des 100 salariés) et bien évidemment, leur budget (la médiane s'établit à 470.000 €). Ceci étant, ces trois variables ont peu d'incidence sur le nombre de professionnels du développement territorial. A titre d'exemple, les communautés d'agglomération ne semblent intégrer dans leur rang que peu de ces professionnels, malgré leur taille relativement importante.

C'est la nature de la structure et les liens qu'elle peut entretenir avec d'autres structures (relations pays – communautés de communes par exemple) qui expliquent le poids de ces professionnels. La raison d'être de ces structures (pays, CBE, etc.) et/ou des obligations statutaires (les maisons de l'emploi) motivent souvent le recours à un ou plusieurs professionnels du développement territorial. Reste que les équipes constituées de tels salariés demeurent modestes. La plupart regroupent au maximum trois personnes et peu de recrutement sont à prévoir.

2447 salariés dénombrés dans les structures répondantes au 1^{er} janvier 2008

	Nombre	%
Moins de 5	34	37,4%
De 5 à 9	21	23,1%
De 10 à 14	10	11,0%
De 15 à 19	9	9,9%
De 20 à 49	8	8,8%
De 50 à 99	4	4,4%
De 100 à 499	4	4,4%
500 et plus	1	1,1%
Total	91	100,0%
Moyenne	27	
Médiane	6	

**307 professionnels du développement territorial dénombrés
dans les structures répondantes au 1^{er} janvier 2008**

	Nombre	%
Aucun	8	8,7%
1	25	27,2%
2	21	22,8%
3	16	17,4%
De 4 à 9	16	17,4%
De 10 à 14	3	3,3%
De 15 à 19	2	2,2%
De 20 à 49	1	1,1%
Total	92	100,0%
Moyenne	3	
Médiane	2	

**Envisagez-vous de recruter un ou plusieurs professionnels du
développement territorial au cours de l'année 2008 ?**

	Nombre	%
Oui	20	24,1%
Non	63	75,9%
Total	83	100,0%

**Quelle est la principale motivation de ce(s) futur(s)
recrutement(s) ?**

	Nombre	%
Accroissement d'activité	8	40,0%
Diversification de l'activité	4	20,0%
Départ probable d'un salarié	4	20,0%
Nouveaux financements	2	10,0%
Autre	2	10,0%
Total	20	100,0%

Quelles sont alors les caractéristiques des plus « grosses » équipes, celles qui sont constituées d'au moins cinq professionnels du développement territorial ? Ces équipes qui, au total, regroupent 172 professionnels recourent plus fréquemment à des outils de gestion des compétences (fiches de poste et référentiels de compétences essentiellement). L'effectif médian de la structure qui les emploie est nettement plus élevé (17 salariés contre 6 seulement pour l'ensemble des répondants). Les femmes restent majoritaires mais de façon moins appuyée que pour l'ensemble de l'échantillon (52% contre 57%). Par comparaison, l'enquête menée en 2007 (dans 6 régions) par l'Inter réseau du développement social urbain (IRDSU) concernant les professionnels de la politique de la Ville montrait également une féminisation importante (62%). Enfin, ces structures plutôt généralistes sont moins souvent constituées en association (47% contre 54% en moyenne) et plus souvent en syndicat mixte (23% contre 9% en moyenne) ou en établissement public (18% contre 3% en moyenne).

Statut juridique de la structure

	Nombre	%
Association	50	54,3%
EPCI	25	27,2%
Syndicat mixte	8	8,7%
Collectivité locale	2	2,2%
GIP	3	3,3%
Etablissement public	3	3,3%
Autre	1	1,1%
Total	92	100,0%

Budget de la structure

Nombre de réponses	85
Minimum	30 000
Maximum	101 534 907
Médiane	470 000

Des contextes d'emploi encore précaires

Un regard rapide sur les caractéristiques des emplois occupés peut être trompeur. Parmi les 307 professionnels repérés, la plupart bénéficient en effet d'un CDI (54%) ou sont fonctionnaires (31%) et sont en outre le plus souvent employés à temps complet (75%). On aurait tort pourtant de conclure systématiquement à une bonne qualité des emplois. D'abord, le temps partiel bien que minoritaire est loin d'être négligeable : il concerne 23% des hommes et 26% des femmes. Pas toujours choisi, le temps partiel s'accompagne généralement de conditions salariales moins avantageuses et de perspectives de carrière moindres.

Répartition des professionnels du développement territorial selon leur statut

	Nombre	%
Fonctionnaires	94	30,7%
CDI	165	53,7%
CDD	48	15,6%
Total	307	100,0%

Répartition des professionnels du développement territorial selon le temps de travail et le sexe

	Hommes	Femmes	Ensemble
Temps plein	103	128	231
Temps partiel	30	46	76
Ensemble	133	174	307

La question relative aux difficultés de recrutement conduit, elle aussi, à nuancer l'appréciation portée sur les emplois. La première difficulté citée est bel et bien le niveau de salaire proposé, suivie de près par la faible expérience des candidats. Les structures employeuses recrutent de nombreux jeunes débutants diplômés du supérieur, fortement attirés par les métiers du développement territorial et acculés à accepter des salaires relativement faibles.

**Age des professionnels du développement territorial
(calculé seulement pour les équipes composées d'au maximum dix
salariés)**

Minimum	22 ans
Maximum	60 ans
Moyenne	37 ans

Un zoom sur les pays

Les pays, fortement ancrés dans les territoires ruraux (85% d'entre eux relèvent de zones infra-départementales à dominante rurale), ont en général de petites équipes de professionnels du développement territorial (au sens de la définition retenue). Plus précisément, la taille médiane des pays est de 3 salariés (l'effectif varie de 1 à 26) ce qui est en dessous de la moyenne nationale relevée par lors de l'enquête de Entreprises Territoires et Développement en 2006 (4,3). De plus, en Languedoc Roussillon les effectifs identifiés en moyenne comme professionnels du développement territorial sont de 2 salariés seulement (l'effectif varie de 1 à 8). Cette situation peut trouver une explication dans le caractère assez récent de la plupart des pays de la région (une grande majorité a été créée depuis moins de 4 ans) mais aussi par le recours croissant à l'ingénierie externe. Ainsi, au niveau national, l'enquête réalisée par ETD révélait que 72% des pays ayant répondu avaient fait appel en 2005 à des consultants (pour une moyenne de 1,5 mission), alors qu'ils n'étaient que 62% en 2004 (pour 1,1 mission). Enfin, la gestion des ressources humaines est encore balbutiante dans les pays : plus d'un tiers d'entre eux n'utilisent aucun outil dans ce domaine et presque la moitié en reste aux fiches de poste. Il est vrai que moins d'un pays sur quatre dispose d'un responsable des ressources humaines.

Par rapport à l'ensemble des structures répondantes, les pays semblent proposer des emplois plus précaires. Ainsi, la part des CDD (32%) y est deux fois supérieure à celle observée pour l'ensemble de l'échantillon. En revanche, le temps partiel y est très peu développé alors même que les femmes représentent l'essentiel des professionnels du développement territorial : leur part atteint 71% dans les pays, contre 57% en moyenne.

Les intitulés d'emploi sont très variés : directeur, coordinateur, chef de projet, chargé de mission (culture, patrimoine, services, emploi / formation, énergies / écologie, coopération transfrontalière, tourisme, charte forestière, leader +, etc.), animateur. Plus de la moitié des pays envisageaient de recruter en 2008, pour l'essentiel suite à un accroissement d'activité. Les principaux critères de recrutement sont la technicité ou l'expertise, le savoir-être relationnel, l'autonomie et la responsabilité. Les difficultés de recrutement, quant à elles, se focalisent sur la faible expérience des candidats, l'inadaptation des candidats au poste, le niveau de salaire proposé et l'isolement du territoire.

Enfin, les domaines d'intervention principaux portent sur l'appui au développement territorial, l'agriculture, l'environnement, le tourisme, la culture, les services à la personne et l'artisanat. On reconnaît là le caractère à la fois rural et généraliste de la plupart des pays.

Principaux critères de recrutement

	Nombre	%
Autonomie et responsabilité	64	69,6%
Savoir-être relationnel	50	54,3%
Technicité ou expertise	47	51,1%
Partage des finalités de la structure	27	29,3%
Expérience	24	26,1%

Connaissance du territoire	18	19,6%
Disponibilité	7	7,6%
Coût du travail	4	4,3%
Niveau scolaire élevé	4	4,3%
Réputation du diplôme ou de l'établissement de formation	1	1,1%

Les principales difficultés survenues lors de recrutements de professionnels du développement territorial

	Nombre	%
Niveau de salaire proposé	35	38,0%
Faible expérience des candidats	34	37,0%
Définition du profil de poste	33	35,9%
Inadaptation au poste	26	28,3%
Isolement du territoire	22	23,9%
Diffusion de l'offre	13	14,1%
Faiblesse quantitative des réponses	13	14,1%
Constitution du jury de recrutement	10	10,9%

Cette dissonance est d'autant plus criante que les critères de recrutement sont, eux, particulièrement exigeants. Ces salariés sont sommés tout à la fois d'être capables d'autonomie et de responsabilité, de faire preuve d'un fort savoir-faire relationnel et d'apporter à leur employeur une technicité ou une expertise certaine en matière d'aménagement du territoire, de gestion de projet, de développement économique, culturel ou touristique... La polyvalence et, plus encore, la polycompétence sont de mise, comme en témoigne la répartition des professionnels du développement territorial : 46% d'entre eux ont pour activité dominante la gestion de

projet, 33% l'animation et 21% développent une approche plutôt thématique.

Une gestion des ressources humaines encore balbutiante

Mais certaines structures enquêtées ont encore de gros efforts à faire en matière de GRH : absence de responsable GRH, non-rattachement fréquent à une convention collective, boîte à outils limitée aux fiches de poste, etc.

Avez-vous un(e) responsable des ressources humaines ?

	Nombre	%
Oui	20	21,7%
Non	72	78,3%
Total	92	100,0%

Votre structure est-elle rattachée à une convention collective ?

	Nombre	%
Oui	42	46,2%
Non	37	40,7%
Ne sait pas	12	13,1%
Total	91	100,0%

Un zoom sur les communautés de communes

A l'instar des pays, les communautés de commune œuvrent essentiellement en milieu rural. Leur taille, en revanche est nettement plus importante. En moyenne, les communautés de communes abritent 25 salariés (contre 5 pour les pays). L'effectif médian est quant à lui de 12 salariés (contre 3 pour les pays). Malgré leur effectif salarié conséquent, les communautés de communes comptent peu de professionnels du développement territorial (au sens de la définition retenue) : leur nombre varie de 0 à 4 seulement (médiane : 2 salariés). Ce sont majoritairement des femmes (59%).

Plus de la moitié de ces professionnels sont fonctionnaires, le reste étant essentiellement constitué de contractuels en CDD. Le temps partiel concerne un professionnel sur cinq. Les bénévoles sont peu présents dans ces structures. Dans 30% des cas seulement, il existe un responsable des ressources humaines. Les fiches de poste sont utilisées par la moitié des structures. Une minorité de communautés de communes (à peine 17%) a recours aux référentiels de compétences ou à un répertoire des métiers. Dans l'ensemble, les personnes interrogées se retrouvent dans la définition retenue du professionnel du développement territorial mais une macro compétence pêche parfois : la production de connaissances sur le territoire. L'heure n'est pas, pour la plupart des structures, à des recrutements supplémentaires. Les principaux critères de recrutement habituellement mobilisés reposent sur l'autonomie et la responsabilité, la technicité ou l'expertise, l'expérience et le partage des finalités de la structure. Les difficultés de recrutement rencontrées portaient principalement sur la définition du poste de travail, la faible expérience des candidats et l'isolement du territoire. Enfin, les domaines d'intervention principaux portent sur l'environnement, le tourisme, l'aménagement du territoire et l'appui au développement territorial.

En matière de gestion des compétences, de quels outils dispose votre structure ?

	%
Aucun	26,1%
Fiches de poste	63,0%
Référentiels de compétences	19,6%
Répertoire des métiers	14,1%
Autre	6,5%

La plupart des structures, en revanche, ne négligent pas la formation de leurs professionnels. Reste que l'isolement des professionnels du développement territorial et la nature chronophage de leur activité demeurent un handicap certain pour la formation et, au-delà, la professionnalisation de ces derniers.

Votre équipe de professionnels du développement territorial a-t-elle bénéficié, au cours de l'année 2007, de formations ?

	Nombre	%
Oui	52	62,7%
Non	31	37,3%
Total	83	100,0%

Les stages de formation demeurent importants mais les séances d'information, les colloques et, plus largement, les échanges de pratiques

sont également fortement mobilisés. La formation sur le tas, étrangement, est très peu citée. Cette dernière est probablement si fortement ancrée dans les habitudes de travail, qu'elle n'est plus autonomisable par les professionnels du développement territorial conduits, au quotidien, à dérouler un métier « complet » laissant une large place à l'initiative individuelle.

Ces formations renvoient essentiellement à...

	Nombre	%
Des stages de formation	19	36,5%
Des séances d'information ou des colloques	14	26,9%
Des échanges de pratiques	11	21,2%
De la formation-développement	7	13,5%
De la formation sur le tas	1	1,9%
De la formation à distance	0	0,0%
Total	52	100,0%

Les domaines de formation sont, quant à eux, très variés. On trouve pêle-mêle :

- ✓ des formations bureautiques classiques ;
- ✓ des formations relevant de la gestion de projet (ingénierie financière, programmes européens, marchés publics, procédures d'évaluation, intelligence économique, etc.) ;

- ✓ de l'animation (conduite de réunions, communication événementielle, technologies de l'information et de la communication, etc.) ;
- ✓ de thématiques particulières (aménagement du territoire, urbanisme, système d'information géographique, marketing, tourisme, gestion intégrée des zones côtières, développement durable, etc.) ;
- ✓ sans compter les formations de préparation aux concours de la fonction publique territoriale.

L'enquête ne nous dit pas si les bénévoles relativement nombreux dans les structures répondantes (plus de la moitié d'entre elles s'appuient sur des bénévoles) bénéficient ou contribuent d'une manière ou d'une autre au développement de ces formations.

Au cours de l'année 2007, combien de bénévoles ont participé significativement à l'activité de votre structure ?

	Nombre	%
Aucun	43	46,7%
Moins de 5	13	14,1%
De 5 à 10	11	12,0%
De 11 à 20	5	5,4%
Plus de 20	20	21,7%
Total	92	100,0%

Le « bon » professionnel du développement territorial

Une question ouverte permettait aux personnes enquêtées de définir ce qu'est à leurs yeux un « bon » professionnel du développement territorial. Les mots les plus fréquemment cités sont les suivants : territoire, écoute, acteur, personne, développement et projet. Ils témoignent de l'engagement personnel du professionnel, de sa capacité à se tourner vers les autres et à « sentir » son territoire. Au-delà, les citations suivantes sont assez illustratives des différentes conceptions en présence :

- ✓ Il doit être curieux de tout ;
- ✓ Il est à l'écoute des acteurs du territoire ;
- ✓ Il doit mettre en musique des intérêts parfois divergents ;
- ✓ Il doit suivre les volontés locales en les guidant ;
- ✓ Il doit avoir une bonne connaissance du territoire et une vision stratégique des enjeux ;
- ✓ C'est quelqu'un qui ne travaille pas seul ;
- ✓ C'est un peu le mouton à cinq pattes ;
- ✓ C'est un facilitateur ;
- ✓ C'est un communicant ;
- ✓ C'est un technicien capable de mettre en œuvre des dispositifs territoriaux dans un cadre partenarial.

On touche là la difficulté de définir ce(s) métier(s). Parmi les professionnels repérés dans le cadre de cette enquête, certains sont des « touche à tout », des généralistes soucieux avant tout d'accompagner, de dynamiser et de canaliser les volontés locales. Ce sont alors des « animateurs », des « gestionnaires d'idées », des « inventifs », des « catalyseurs » et des « pédagogues ». D'autres sont avant tout des techniciens qui mettent leurs connaissances et leur savoir-faire spécialisés à disposition d'une organisation et d'un territoire. Il leur revient alors de « se mettre à la portée des personnes non initiées ». D'autres enfin, en charge d'une équipe en voie de structuration, sont amenés à développer des compétences managériales. Il s'agit pour eux d'« élaborer une stratégie territoriale, de la faire partager, de la mettre en œuvre par l'animation et le soutien technique ».

Cette question ouverte comme les questions fermées portant sur le degré de maîtrise atteint par l'équipe de professionnels du développement territorial témoignent de l'intérêt du référentiel « cœur de métiers » réalisé par la Plateforme nationale des métiers du développement territorial³. Ces métiers se construisent effectivement autour des cinq macro compétences suivantes : animation ; analyse stratégique du territoire ; aide à la décision ; ingénierie et conduite de projet ; production de connaissances sur le territoire.

³ Unadel (2005), *Référentiel de compétences Cœur des métiers*, Pantin, Unadel – Plateforme « Métiers du développement territorial ».

Degré de maîtrise atteint par l'équipe de professionnels du développement territorial dans les cinq domaines de compétence suivants

	Moyenne	Minimum	Maximum
Animation	8,5	2,0	10,0
Analyse stratégique du territoire	8,1	3,0	10,0
Aide à la décision	8,5	4,0	10,0
Ingénierie et conduite de projet	8,7	1,0	10,0
Production de connaissances sur le territoire	8,1	5,0	10,0

Note de lecture : Chaque domaine de compétence était noté de 0 à 10.

Animer c'est « être capable d'organiser des rencontres et de créer des liens entre des acteurs ayant des cultures et motivations différentes pour trouver un consensus ou faire naître des dynamiques communes grâce à des techniques et à des outils adaptés » (Unadel, 2005, p. 13). Contribuer à l'analyse stratégique du territoire, c'est « concrétiser l'inscription du territoire dans les dispositifs législatifs ou financiers » (Unadel, 2005, p. 14). Observer et analyser son territoire, c'est « être capable de faire émerger de la connaissance sur le territoire pour en faciliter la compréhension partagée, pour réduire les écarts entre les perceptions et la réalité, en proposant de nouveaux regards et en ouvrant de nouveaux possibles » (Unadel, 2005, p. 15). Aider à la décision, c'est « être capable d'apporter des connaissances, des exemples, des analyses pour aider les élus et certains responsables non élus à prendre du recul et à décider dans le cadre d'un projet de territoire » (Unadel, 2005, p. 11). Enfin,

conduire un projet, c'est être capable de formuler et de formaliser un projet, d'évaluer sa faisabilité et de définir un calendrier, de s'informer en permanence sur les financements envisageables, de mobiliser les ressources humaines internes et externes, de suivre la mise en place des actions programmées, de résoudre les inévitables écarts entre le prescrit et le réalisé et, enfin, d'évaluer le tout et d'imaginer une éventuelle suite.

On le voit, les métiers du développement territorial peuvent être qualifiés de « complets ». Ils reposent sur de multiples compétences complémentaires, sur des outils ou dispositifs parfois pointus et sur des qualités individuelles qui font la part belle à l'écoute, à l'analyse et à l'animation. Il est donc légitime de s'interroger sur le nombre de ces « moutons à cinq pattes » en Languedoc-Roussillon.

Quantification des professionnels du développement territorial

Un poids des professionnels du développement territorial très variable

L'enquête permet de calculer le poids des professionnels du développement (au sens de la définition retenue) dans l'effectif salarié total de chaque type de structure. Nous avons déjà mentionné précédemment le poids accru de ces professionnels dans les structures plutôt rurales : 16% de leur effectif total correspond à des professionnels du développement territorial contre 5% seulement dans les structures plutôt urbaines.

Structures plutôt rurales

Nombre de structures répondantes :	49
Effectif salarié total :	1040
Professionnels du développement territorial :	169

Poids des professionnels :
16%

Structures plutôt urbaines

Nombre de structures répondantes :	12
Effectif salarié total :	962
Professionnels du développement territorial :	50

Poids des professionnels : **5%**

Les structures « généralistes » dégagent une proportion relativement faible de professionnels du développement territorial (8%). Les communautés de communes ou les communautés d'agglomération, par exemple, abritent de nombreux techniciens, employés administratifs ou ouvriers qui contribuent probablement au développement local mais dont les professionnalités ne cadrent pas avec le référentiel de la Plateforme nationale des métiers du développement territorial. La mission d'une structure peut donc renvoyer au développement territorial sans que l'essentiel des métiers que cette structure abrite s'y rattachent clairement.

Les structures en charge du développement touristique ou économique semblent de plus en plus attentives au développement territorial. Plus

d'un salarié sur trois correspond, dans les structures en charge du tourisme (type pays touristiques) à la définition de la Plateforme nationale des métiers du développement territorial. Au sein des structures de développement économique, la proportion est également élevée (18%) mais elle est à considérer avec plus de précaution. Peu de structures de ce type ont en effet répondu à l'enquête.

Les structures généralistes

Nombre de structures répondantes : 45
Effectif salarié total : 1816
Professionnels du développement territorial : 144

Poids des professionnels : 8%

Les structures axées sur l'emploi

Nombre de structures répondantes : 15
Effectif salarié total : 160
Professionnels du développement territorial : 59

Poids des professionnels : 37%

Les structures axées sur le tourisme

Nombre de structures répondantes : 7
Effectif salarié total : 25
Professionnels du développement territorial : 9

Poids des professionnels : 36%

Les structures axées sur le développement économique

Nombre de structures répondantes : 8

Effectif salarié total : 165

Professionnels du développement territorial : 29

Poids des professionnels : 18%

Les pays

Nombre de structures répondantes : 11

Effectif salarié total : 60

Professionnels du développement territorial : 34

Poids des professionnels : 57%

Les communautés de communes

Nombre de structures répondantes : 23

Effectif salarié total : 571

Professionnels du développement territorial : 34

Poids des professionnels : 6%

Les communautés d'agglomération

Nombre de structures répondantes : 2

Effectif salarié total : 1015

Professionnels du développement territorial : 12

Poids des professionnels : 1%

Les Maisons de l'emploi

Nombre de structures répondantes : 4

Effectif salarié total : 31

Professionnels du développement territorial : 17

Poids des professionnels : 55%

Sans surprise, ce sont les pays qui recueillent, en proportion, le plus de professionnels du développement territorial : 57% de leur effectif salarié correspond, selon les responsables enquêtés, à la définition de la Plateforme nationale des métiers du développement territorial.

La surprise vient plutôt des structures en charge de l'emploi : 37% de leurs salariés exerceraient un métier du développement territorial au sens où nous l'entendons dans cette enquête. La proportion grimpe même jusqu'à 55% dans les maisons de l'emploi. Certes, l'injonction de contribuer au développement local faite aux maisons de l'emploi (en lien avec la labellisation nationale et les attentes de certains élus locaux) a pu conduire certains enquêtés à « forcer le trait » mais des raisons plus « objectives » ne doivent pas pour autant être négligées. Ainsi, les structures en charge de l'emploi dont les professionnalités se sont, à l'origine, construites à partir de la connaissance des publics accompagnés et des dispositifs de la politique publique, ont été fortement incitées à inscrire leur activité dans leur environnement local, soit au travers de politiques territorialisées (logique descendante), soit carrément au travers de politiques territoriales (logique horizontale). Tout se passe donc comme si le développement territorial avait « déteint » sur les intermédiaires du marché du travail jusqu'à modifier sensiblement leur rapport au territoire.

Une estimation des emplois en région

En fonction des données obtenues via l'enquête en ligne et des données disponibles par ailleurs sur le nombre de structures de tel ou tel type en région (pondération), il est possible de fournir une estimation des emplois du développement territorial en Languedoc-Roussillon. Compte-tenu des taux de réponse obtenus, cette estimation n'est possible que pour deux ensembles de structures : d'une part, celles qui relèvent du cœur de cible de notre enquête (pays, communautés de communes, communautés d'agglomération et parcs), d'autre part, celles qui ont en charge les questions d'emploi et de tourisme (comités de bassin d'emploi, maisons de l'emploi, missions locales, plans locaux pour l'insertion et l'emploi, pays touristiques).

Le cœur de cible de l'enquête	
Pays	60
Communautés de communes	180
Communautés d'agglomération	54
Parcs	100

TOTAL	394

Les structures en charge de l'emploi et du tourisme	
CBE	4
Maisons de l'emploi	38
Missions locales	76
PLIE	22
Pays touristiques	15

TOTAL	155

D'après nos estimations, le cœur de cible du développement territorial concentrerait donc environ **400 professionnels** tandis que les structures en charge de l'emploi et du tourisme compteraient, de leur côté, plus de **150 professionnels**. Il existe donc un potentiel relativement important pour assurer le développement de nos territoires, notamment ruraux.

Partie : le zoom audois

Complément d'enquête à l'étude régionale

Les objectifs du « Zoom audois » sont

- d'apporter un éclairage complémentaire aux résultats de l'enquête quantitative, en améliorant le taux de réponse dans un département.
- de mieux comprendre quelles missions remplissent les professionnels exerçant des métiers du développement territorial (PDT) par des entretiens qualitatifs.
- D'appréhender les effets de l'évolution sur ces métiers.

L'étude s'appuie sur les 34 réponses au questionnaire en ligne, plus particulièrement les questions ouvertes qui demandaient à chacun ce qu'est un « bon » professionnel.

Treize entretiens, concernant 16 structures employeuses, ont été réalisés auprès d'un échantillon diversifié de structures employeuses :

- AADEL (Association Audoise de Développement Local)
- ADEPFO (Association de développement des Pyrénées par la formation) : secteur Haute Vallée de l'Aude et Corbières
- Association de développement Energies de la Piège, Centre social et culturel
- BASE Sud Audois (Bureau pour l'Action Solidaire dans l'Espace Sud Audois)
- Chambre d'agriculture
- Chambre de Commerce et d'industrie de Carcassonne
- Conseil général
- CUCS de Carcassonne
- Fédération associative Aude Claire
- Maison de l'emploi de l'Agglomération de la Narbonnaise

- Mission locale du Pays Narbonnais
- Parc naturel de la Narbonnaise
- Pays Corbières Minervois
- Pays Haute Vallée de l'Aude
- Pépinière d'entreprises de Limoux
- PLIE de l'Agglomération de la Narbonnaise

Les questions posées sont les suivantes :

- Historique de la structure
- Parcours professionnel de la personne
- Ses fonctions, missions dans la structure
- Les fonctions/missions de développement territorial de la structure (Lesquelles ? Comment ? Avec qui ?)
- Les effets de l'évolution sur les fonctions/missions de la structure (territorialisation des politique sectorielles, décentralisation, etc...), et sur son organisation interne
- Les effets sur les métiers et compétences nécessaires, les recrutements, la politique RH
- Une définition de ce qu'est un professionnel du développement territorial pour lui/elle.

1 – UN ECLAIRAGE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE QUANTITATIVE.

Les résultats de l'enquête audoise s'inscrivent dans les grandes lignes de l'enquête régionale, présentés au précédent chapitre.

- L'échelon infra départemental est le plus représenté en nombre de structures répondantes, avec de petites équipes. Ce qui correspond bien à la caractéristique d'un territoire à dominante rurale. La place que prennent les associations de développement local, rattachées à des intercommunalités, est une particularité de la politique territoriale du Département de l'Aude, nous y reviendrons.
- Même avec un moins grand nombre de réponses, le nombre de professionnels est plus important dans les agglomérations urbaines. Ceci traduit la concentration de la population de l'Aude. Les 329 000 habitants (2006) se répartissent entre 438 communes, regroupées dans 29 communautés de communes soit 88 % des communes qui regroupent 54 % de la population. Mais les deux communautés d'agglomération de Carcassonne et Narbonne, soit 9 % des communes regroupent 46 % de la population.
- Ce phénomène se traduit aussi dans les dominantes thématiques des structures employeuses, soit urbaines (politique de la ville, emploi, cohésion sociale, financement des micro-projets) ; soit rurales (développement local, culture, agriculture, tourisme, patrimoine). Ces politiques urbaines et rurales sont soit l'application de politiques publiques territorialisées, soit le résultat de démarches ascendantes de développement qui ont donné lieu à la mise en place de territoires de projet, au sens défini par la loi.

L'environnement, une nouvelle problématique qui s'inscrit dans les approches territoriales de développement.

- Dans un cas, la thématique est appliquée dans les contours d'un territoire de projet : le Parc naturel régional de la Narbonnaise, à un bassin versant et à la qualité de l'eau des lagunes de 6 communes riveraines des mêmes étangs.
- Dans le cas du Groupe d'Éducation à l'Environnement (GÉE-Aude) et celui d'Aude Claire, il s'agit de structures départementales, intervenant, de l'extérieur, à des applications environnementales territorialisées. Elles sont thématiques (chartes paysagères, gestion d'un bassin fluvial, gestion raisonnée de zones de montagnes, inventaire patrimonial, éducation et sensibilisation, etc), le plus souvent dans le cadre de procédures interinstitutionnelles (SAGE, NATURA 2000, Schéma Départemental des Espaces Naturels Sensibles ou SDENS, etc...), et dans une perspective de développement durable.
- Un autre cas de figure encore : celui du Département, en tant que collectivité, engagé dans la mise en place d'un Agenda 21. Il s'agit d'une restructuration des services du CG 11, visant à articuler et renforcer les relations entre les échelles de territorialités, du local jusqu'à la programmation européenne, et les relations entre les secteurs, par souci de transversalité. L'une de celles-ci passe par l'inscription des principes du développement durable dans les approches sectorielles. Cette évolution s'applique aux 3 niveaux de la commune, de la communauté de communes et du Pays, pour des politiques localisées (mouvement descendant), des déclinaisons locales de schémas départementaux (rencontre descendant/ ascendant), des

propositions du territoire (mouvement ascendant). Une autre articulation de l'Agenda 21 concerne les relations entre le Département et la Région appliqués au co-financements de politiques régionales dans l'Aude.

Des indications quantitatives sous-estimées de la place du bénévolat.

Les entretiens qualitatifs réalisés auprès de 5 structures qui ont aussi répondu à l'enquête en ligne mettent en évidence la sous-estimation de leur nombre. L'échange montre que les personnes qui l'ont rempli n'ont pas forcément pensé à signaler le poids des contributions volontaires dans la vie de leur structure. Certes, il ne s'agit pas de professionnels PDT⁴. Ils ne rentrent donc pas dans le cadre principal de l'enquête. Une plus ample investigation serait toutefois utile car ce sont bien souvent des interlocuteurs des PDT. Ils disposent d'une expertise à partir de leur expérience et mettent leurs savoir-faire à leur service. La dimension de citoyenneté se trouve alimentée par ce processus d'engagement.

Cette contribution bénévole prend diverses formes.

- La présence dans les instances associatives. Or ce statut juridique est utilisé dans plus de la moitié des cas. Une fois la question posée, les entretiens montrent que, soit les fonctions existent, activées à minima pour le fonctionnement de la structure, mais que dans d'autres cas la part active de ces bénévoles est déterminante pour le processus décisionnel et pas seulement une figuration.

⁴ professionnels des du développement territorial

- La participation active et continue, signalée celle-là, aux conseils de développement des Pays : 11 à 20 personnes pour le Pays de la Narbonnaise ; au-delà de 20 pour les 4 autres Pays. C'est un indicateur intéressant d'une dimension participative caractéristique de ce nouvel échelon, qui propose un espace public de discussion dont l'intérêt s'élargit au-delà des questions strictement quotidiennes. Malgré son caractère limité à la consultation, ce que ces bénévoles n'ignorent pas, les Pays sont investis comme des espaces d'interconnaissance et d'apprentissage du travail en commun.
- Aucune indication dans les entretiens ou les questionnaires ne permet d'estimer les engagements bénévoles, dans le cadre de la RTT (réduction du temps de travail), la pré-retraite ou la retraite, alors qu'ils existent aussi.

Le questionnaire ne permet pas de mesurer toutes les composantes de professionnels qui exercent des missions de développement territorial.

La définition de référence dédiait, volontairement, cette enquête aux structures employeuses, à l'échelle d'un « *territoire communal ou intercommunal* ». Il n'a donc pas été spontanément évident de se sentir concerné pour des structures agissant à d'autres échelles ou dans d'autres configurations d'approches territoriales de développement sur lesquelles on reviendra plus longuement par la suite.

Plusieurs cas de figure se présentent :

- **Un nombre impossible à chiffrer n'a pas répondu, ne se sentant pas concerné.** C'est le cas du Conseil général de l'Aude (CG11). Le questionnaire de l'étude n'est pas approprié pour décrire les missions d'appui au développement territorial d'un Conseil général, d'un Conseil régional, ou de services déconcentrés de l'Etat. « *Il s'adresse aux généralistes, aux petites structures, au milieu rural* ». Pour autant le CG11 contribue au financement d'environ 60 postes de PDT dans l'Aude : agents de développement local dans les micro territoires intercommunaux ; directeurs ou animateurs des démarches projet dans les 5 Pays ; coordonnateurs de zone (CDZ) à l'échelle des Pays aussi et qui sont « *les ambassadeurs* » du CG11 dans les territoires de projet, chargés d'articuler leurs programmes d'action avec les schémas départementaux. Un financement conséquent est aussi apporté à l'ingénierie du Parc naturel régional de la Narbonnaise. Si l'on devait dénombrer les professionnels PDT strictement dédiés, ce serait en fait 3 cadres à la Direction des territoires du CG11 qui n'ont pas été comptabilisés par l'enquête.

Le CR intervient également dans le financement des missions d'ingénierie territoriale, notamment celles des Parcs naturels. Quelques entretiens auprès des services régionaux seraient utiles pour dénombrer l'impact de ces allocations de moyens sur le département de l'Aude et le nombre de postes à comptabiliser pour reconnaître la part qu'occupe ces nouvelles formes d'ingénierie territoriale d'encadrement, liées d'une façon ou d'une autre à l'évolution de la décentralisation. D'autre part, il serait intéressant de confronter ces éléments chiffrés avec des statistiques régionales d'emplois territoriaux de la fonction publique. Une part au moins de ces postes relève aussi de l'ingénierie territoriale, qu'ils soient ou non liés à l'exercice de missions dans des territoires de projet stricto sensu.

- Lors des réunions du comité de pilotage régional de l'étude, une représentante du CR a dit ne pas avoir le sentiment d'exercer « *un métier du/dans le territoire* », mais d'en partager la philosophie, les enjeux dans le cadre de sa fonction technique d'assistance d'échelon régional. Même point de vue au CG11 : « Ses fonctions et missions ne sont plus à cent pour cent professionnelles du développement territorial. Le lien passe par sa pratique (exercice bénévole de mandats dans plusieurs territoires de projet). Le développement territorial, c'est une fibre, un état d'esprit. Ce sont des gens militants, impliqués qui ne comptent pas les heures. Il n'y a donc pas de déroulement de carrière évident, en tous cas il ne peut pas être linéaire. Il y a des profils et des parcours qui ne sont pas formalisables de façon standard ».
- **Un certain nombre a répondu tout de même, bien que n'agissant pas à cette échelle,** avec des effets sur les chiffres qu'il n'est pas aisé d'apprécier et justifierait une plus ample investigation. Pourquoi l'ont-ils fait ? Un entretien permet de mieux le comprendre. La personne de la direction « Développement des entreprises et des territoires » de la Chambre de commerce et d'industrie de Carcassonne interrogée se reconnaît dans la définition⁵ qui décrit des compétences professionnelles exercées dans une vision partenariale d'activité, c'est pourquoi il est passé outre. Il a comptabilisé comme PDT les 12

⁵ « Le professionnel du développement territorial favorise l'aide à la décision et constitue un appui technique, notamment aux élus. Ses missions peuvent être assimilées à de l'ingénierie territoriale. Généraliste ou thématique, il se définit comme un professionnel ayant une vision transversale du développement d'un territoire communal ou intercommunal, laquelle s'inscrit nécessairement dans une perspective globale et de long terme. Il participe à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie globale du développement et de la dynamique d'un territoire. Interface entre les élus et les acteurs locaux, il facilite le travail partenarial, suscite la participation des habitants et met en réseau des compétences diverses. » Définition du référentiel « Cœur de métiers », établie en 2004 par la Plateforme nationale des métiers du développement territorial.

personnes travaillant dans cette direction, sur 120 employés au total. L'intention est aussi de manifester l'importance accordée dorénavant par cette instance consulaire à l'approche territoriale de son métier de services aux entreprises. Toutefois *« la part administrative de la fonction et la part qui est proprement développement territorial dans chacun de ces 12 postes n'ont pas pu être dénombrées. Et les fonctions d'un professionnel de CCI sont plus d'être généralistes au service de l'entreprise que professionnels de développement territorial. Toutefois, le territoire est présent : clusters, communautés d'entreprises, clubs par territoires, chacun avec ses objectifs propres. Du fait du grand contournement de Toulouse, celui de Castelnaudary est plus prospectif. Le territoire est également présent pour l'accompagnement de la création d'entreprises, à partir du second accueil, traité par les antennes de la Chambre, ainsi que mes documents d'urbanisme ».*

Pour conclure sur l'apport du zoom audois à l'étude régionale, on peut envisager deux voies d'exploration envisageables, voire souhaitables :

- Un dénombrement par entretiens (téléphoniques et qualitatifs) d'un certain nombre de structures employant et/ou finançant des activités de développement territorial à des échelons départementaux et régional.
- Une redéfinition du champ d'application d'une autre étude quantitative régionale, élargissant délibérément son approche, au-delà des seuls territoires de projet.

2 - MIEUX COMPRENDRE LES CONDTIONS D'EXERCICE DES MISSIONS ET DES METIERS DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AUJOURD'HUI.

Les professionnels se reconnaissent dans les cinq « macrocompétences » identifiées dans le référentiel des métiers, réalisé par la Plateforme.

Ils sont bien conscients d'exercer un métier relationnel dont l'objectif est :

- L'ingénierie et conduite de projet.
- La production de connaissances sur le territoire
- L'analyse stratégique du territoire
- L'aide à la décision
- L'animation

Les fonctions d'animation.

- Le terme est très vaste. Dans une époque qui voit augmenter les exigences d'expertise et de gestion, il a besoin d'être « incarné » pour bien comprendre ce qu'il recouvre dans la pratique. *« Aujourd'hui, on ne parle plus de DL, on parle d'aménagement, ce n'est pas anodin. On ne parle plus d'animateurs, mais de techniciens. Les pays vont devenir quoi ? Le territoire est mis à toutes les sauces, on n'en a jamais autant parlé et aussi peu fait. On ne finance plus cette fonction d'ingénierie, personne pour prendre soin des liens entre tous. De ce fait, ce n'est pas évident de s'y retrouver pour les nouveaux ».*
- Il peut être compris comme une qualité intrinsèque d'attention et d'écoute, associée à un esprit de synthèse. Ce serait le plus petit

commun dénominateur, une condition sine qua non, applicable aux diverses situations d'exercice du métier. *« L'animateur donne l'âme. Sa qualité, c'est faire le lien, la transversalité. C'est applicable à plein de postes différents. Savoir écouter, structurer, organiser à partir du dialogue. C'est généraliste et c'est aussi savoir trouver l'information quand toi-même tu ne sais pas répondre. L'avenir ? Il y avait beaucoup d'expérimentations, d'initiatives il y a 20 ans, notamment de femmes. Y en a t'il encore ? Est-ce dépassé ? ».*

- L'animation est fortement tributaire de l'échelle territoriale à laquelle elle s'applique : La distance est géographique. Elle va de la proximité du territoire de vie, celui auquel on se sent appartenir au quotidien, à la grande échelle du « global ». Ici, la compréhension systémique devient nécessaire, car le plus petit espace est inscrit dans un jeu d'interdépendances qui conditionne les réponses locales. *« La petite échelle doit être pluridisciplinaire ; bien séparer le politique et le technique ; bien sentir ce qui se passe aux autres échelles (département, région, état) et orienter le territoire dans le bon sens, en ces temps difficiles. C'est être en bascule entre la commande publique et les habitants, interface, faire se rencontrer pour une bonne compréhension mutuelle et une bonne qualité de consensus sur le projet du territoire. C'est bien vérifier les besoins, les demandes et accompagner la décision politique et la demande des habitants ».*
- *« Le résultat est aussi important que la dynamique créée et les habitudes communes de travail mises en œuvre ».* En effet, l'animation, c'est aussi la conscience que l'échelon de la proximité est celui de la recomposition. Les professionnels du DT sont aux premières loges pour mesurer que, de nos jours, le voisinage n'est plus synonyme de communauté de vie. Du fait de l'évolution et de trajectoires de vie plus mobiles, des distances importantes coexistent entre habitants d'un

même territoire, sans forcément qu'ils en aient une claire conscience. La découverte qu'existent et interagissent autant de mondes, segmentés par thème, filière, échelon territorial d'exercice de compétences, est une exploration que personne ne peut faire à la place de quelqu'un d'autre. À première et courte vue, l'évitement du dialogue limite le temps passé (perdu ?) aux interactions humaines de l'explication, du débat contradictoire et de l'appropriation du sens des choses. L'accompagnement de cet élargissement des points de vue est bien compris par les PDT comme l'un des atouts pour que les changements actuels soient compris, anticipés, voire acceptés.

- C'est ce à quoi un certain nombre d'entre eux ont le sentiment de servir. Un PDT est *« une personne qui a une bonne connaissance du contexte politico institutionnel dans lequel elle travaille ; qui veille en permanence à créer du lien entre les acteurs avec qui elle travaille (mise en réseau) ; qui accompagne, aide à la définition d'une vision territoriale ; qui est capable d'anticipation, de projection, de prospective ; qui veille à associer différents types d'acteurs à sa démarche, est capable de se mettre à la portée de personnes non initiées. Il peut être généraliste ou spécialisé dans un champ professionnel (ex. énergie, culture, etc.). Il a un esprit de synthèse et de la pédagogie pour produire des documents appropriables. Il a de la diplomatie, de la bonne humeur et de la rigueur »*.

Dans ce témoignage, on est très près d'une représentation en termes d'idéal type. Il est difficile de distinguer ce qui est du ressort de la capacité professionnelle, de la qualité humaine de la personne et de la posture institutionnelle qui fait du PDT un technicien au service de la stratégie d'une structure dont il n'est pas, à proprement parler, l'auteur. *« Un bon professionnel du développement territorial construit une représentation de l'avenir souhaité, sur la base du croisement entre les enjeux territoriaux à traiter et les logiques d'action en cours.*

Il doit dégager le "souhaitable" et le traduire en "réalisable" dans une vision partagée du devenir du territoire afin d'esquisser les orientations nécessaires au développement du territoire sur lequel il intervient. Sa principale force est l'anticipation, la force de persuasion, la négociation, et l'imagination ».

Analyse stratégique du territoire et ingénierie sont intimement associées.

- Comme le montrent déjà les précédents témoignages, l'analyse stratégique est souvent ressentie comme un préalable à la traduction dans une conduite d'action, dans la représentation que les PDT se font de leur métier. Les compétences mobilisées sont « *une analyse avec l'esprit synthétique et transversal, une capacité à mobiliser et à convaincre les partenaires* ». Il faut « *une efficacité dans l'organisation et les méthodes de travail, en raison du faible nombre de salariés* ».
- L'application professionnelle de ces qualités d'analyse et de conduite d'action résulte également d'une expertise au service de la finalité de l'action de la structure employeuse. Un PDT est « *une personne qui sait recueillir les besoins des entreprises, porter un projet auprès des partenaires et le conduire à son terme* ». C'est « *un technicien, professionnel territorial, capable de s'adapter à des problématiques locales, d'anticiper, de concevoir et/ou de mettre en oeuvre des dispositifs territoriaux dans un cadre partenarial* ». Dans ces deux témoignages, on perçoit deux finalités distinctes dans la logique institutionnelle des structures employeuses : dans un cas, il s'agit avant tout de servir une catégorie de « ressortissants » et raison d'être de la structure ; dans le second, la finalité est de réussir à recomposer une capacité d'action collective pour appliquer une politique publique à

l'échelle territoriale d'action de la structure. L'interinstitutionnel est l'objet de la mission à l'origine de la structure.

- Si les compétences et les « macrocompétences » signalées par les PDT font appel aux qualités relationnelles, des écarts sont identifiés dans plusieurs témoignages entre les métiers de l'animation, décrits dans le paragraphe précédent et ceux qui font référence en priorité aux composantes de spécialisation et d'expertise, présentés ici. S'agit-il des mêmes métiers ? Un PDT, *« c'est avant tout la capacité à mobiliser les élus. Quelqu'un qui ne sait pas circuler dans cette sphère-là en est resté au niveau de l'animateur de développement local, ce qui est un autre métier. C'est une fonction de responsabilité qui demande une culture assez large, savoir appréhender les situations, analyser des thématiques très différentes, des transversalités. Il faut une base solide. Puis, le reste, c'est mobiliser les acteurs, aller les chercher, être tête de pont. Il y faudrait de la reconnaissance, comme traduction du fait qu'il s'agit d'une ressource, et qu'il faut la protéger »*.

Production de connaissances et aide à la décision, dans un contexte marqué par l'incertitude.

- C'est en se plaçant dans une perspective formulée en termes de processus - plutôt que d'application de procédures - que l'on perçoit le mieux l'essence des métiers du développement territorial, qui est d'accompagner l'évolution dans son ancrage territorial. L'augmentation du nombre des parties prenantes, dont l'intervention impacte l'organisation des ressources et la vie des communautés, explique la promotion de ces professions et l'augmentation numérique qu'elle connaît. L'animation comme l'expertise sont nécessaires pour comprendre et anticiper les prises de décisions. *« L'écoute vient en*

premier, observer, traduire. On peut détailler la traduction en tenant compte de la pensée collective des acteurs, décideurs du territoire. La traduction doit être réaliste ; sans renoncer à l'ambition, étalée dans le temps. La stratégie du silence est un problème, elle fait partie du réalisme pour ne pas fâcher tel ou tel. Mais ensuite il faut recomposer le puzzle ! Tu connais les pièces, et tu es le seul à voir l'image ». Il faut « réaliser des documents communicants à la portée des élus et des techniciens, s'adapter aux discours ».

- Du fait même de leur posture, engagés au quotidien dans la vie du territoire, en relation avec les acteurs et des habitants, les professionnels sont aux premières loges pour percevoir l'évolution et se faire les relais de ce qu'ils apprennent à ce contact. Il faut aussi « savoir aller chercher l'info avec une méthode pragmatique » pour agir. L'information n'est pas donnée d'avance. Elle est morcelée entre différentes sources, à organiser en fonction des objectifs (notamment pour l'accès aux financements), voire à produire à l'échelle où agissent les PDT. « À la base, il faut une formation, pas forcément spécialisée, permettant une ouverture d'esprit et des connaissances du fonctionnement territorial. Ce n'est pas que l'oral et la réunion, il faut aussi savoir écrire et transmettre un certain nombre de messages dans les termes d'interlocuteurs de cultures variées : élus, associations, presse, etc. Il faut savoir distinguer. Plusieurs diplômes permettent ça. Dans l'équipe, pas un n'a suivi le même chemin pour acquérir ces capacités. Souvent tout de même cela passe par des diplômes d'ingénieurs pourvu qu'ils ne soient pas trop techniques. Une fois en poste, cela demande une grosse capacité d'adaptation, car les choses évoluent très vite, il faut un esprit d'ouverture ; ça s'acquiert sur le terrain en 2 ou 3 ans ».

- Les témoignages insistent sur les temporalités nécessaires à toute approche collective pour qu'elle débouche sur des résultats. « *Prendre le temps du débat* » ; « *agir avec une vision de moyen et long terme* ». Pour aboutir, le schéma de services d'un Pays a demandé du temps. « *C'est maintenant, deux ans plus tard, que la démarche obtient une reconnaissance de la part des élus* » et la directrice de projet, de son travail. On peut voir concrètement « *les avancées, les mesurer, même si les clivages entre territoires plus ou moins riches sur l'implantation de ces services, n'ont pas été abolis* ».

De la projection idéale à la réalité, des mesures d'écart sont identifiées et un ressenti de « pressions » semble récurrent :

- Urgence du court terme
 - Pression institutionnelle et technique
 - Enchevêtrement des territoires, qui pilote quoi ?
 - Fragilité de postes
 - Dépendances envers l'élu
 - Une fonction exposée d'interface, avec un mandat pas toujours clair.
- Dans la synthèse entre fonctions d'animation et expertise pour l'aide à la décision, ce terme d'interface revient souvent. L'interface est nécessaire à toutes les échelles, dans la proximité, mais aussi dans la (plus ou moins longue) distance des chaînes décisionnelles. Telle réforme des fonds structurels à Bruxelles peut avoir plus d'impact sur les territoires, ruraux ou urbains, qu'une délibération intercommunale, voire même d'un Conseil général. Comment le faire comprendre à des porteurs d'un projet qui subissent des délais de réponses, voire des refus ? Comment porter la contradiction de ne rien pouvoir faire, à la place exposée de direction d'un projet ? Comment éviter le découragement de la participation, du fait des ruptures

programmatisques qui freinent le travail d'apprentissage de la co-action dans un projet de territoire ?

- Les interfaces sont souvent insuffisantes pour entretenir une bonne compréhension mutuelle des logiques d'action des différentes parties prenantes, coexistant de fait dans une décision. *« Il existe des risques de clans entre les points de vue du rural et de l'urbain, entre les étapes de traduction d'une thématique, du projet global à la mise en œuvre, entre émergence de projet et opérationnalité... Toutes ces passerelles ne sont pas évidentes et parfois inexistantes »*. Cet agent de développement d'une intercommunalité *« découvre l'étude pays, une fois finie. L'essentiel s'est décidé ailleurs »*.
- Ceci pose la question de la participation démocratique qui était au cœur de l'approche portée par la Plateforme des métiers *« C'est devenu trop technique. Or, c'est la philosophie de l'action qui fait le cœur de métier du développeur et qui fait le bon professionnel. Tant que l'élu porte la démarche, le travail se fait en confiance et avec de la cohérence dans les actions. C'est moins vrai aujourd'hui, la confiance réciproque a diminué. L'élu intercommunal perd ce contact... »*.
- À quoi sert la participation, certains se posent la question : *« Une des difficultés est que le développement local est palpable dans la proximité. Mais à une autre échelle, plus vaste ? Cela reste une grande question. Le problème des mises en relation entre échelles, communautés de communes, pays et au-delà..., suppose de garder en tête et de comprendre à quoi ça contribue à l'évolution du territoire, pour aller dans le sens des objectifs du territoire. Mais quand on a une sainte horreur des schémas ! ? »*. *« Comment, même avec une vraie participation, un projet solide peut-il être négocié avec les services techniques d'un Conseil régional ? Ce n'est pas gagné ! Quid des mécanismes de prise de décision et de participation démocratique ? »*

Education populaire,
Animation
Organisation de la participation

Territoires de vie et
de projet : Espace
d'expression et de
débats public
Quelle autonomie ?
Quelle efficacité
dans la prise en
compte des avis ?

Le challenge
Manquant :
les interfaces aux
échelons
intermédiaires :
Quels mandats ?
Cultiver le faire
ensemble ;
Travailler en équipes
composites
Expliciter les règles du
jeu des coopérations
Faire circuler pour faire
comprendre,
Rendre des comptes.

Préparation des décisions
concertation, communication
aller retour terrain/ schéma,
éviter ruptures haut bas

Vers une
responsabilité
partagée
Mise en cohérence
décisionnelle
territoriale et
sectorielle
Quelle transparence ?
Quels arbitrages ?
Démocratiques ?

Expertise relationnelle, Compétences
professionnelles (contenus), autonomie
et rigueur dans la mise en oeuvre des
mandats

4 - L'ÉVOLUTION DE L'ANCRAGE TERRITORIAL ET SON IMPACT SUR LES MISSIONS DES PROFESSIONNELS DU DÉVELOPPEMENT.

Les témoignages font état de l'évolution de l'organisation territoriale et de ses impacts dans l'exercice de leurs missions. Pour présenter la situation, nous commencerons par un historique succinct du contexte et des politiques territoriales des vingt dernières années largement évoquées lors des entretiens. Puis nous proposerons une façon de visualiser comment co-existent postures et fonctionnalités dans l'exercice des missions de développement territorial d'un même territoire, le département de l'Aude.

A – LES ORGANISATIONS TERRITORIALES DANS LEUR CONTEXTE.

La population de l'Aude avoisine 300 000 habitants tout au long du siècle. Le maintien d'un relatif équilibre démographique tient, au dix-neuvième siècle comme aujourd'hui, au phénomène migratoire. Cette aire de la langue d'oc est intégratrice. Sa population résulte d'une sédimentation de migrations, méditerranéennes pour l'essentiel. Nous sommes là entre deux mers, aux confins du Massif Central et des Pyrénées, dans une aire linguistique vivante, bien que la langue d'oc régresse dans le parler, avec la disparition progressive des anciens.

Dans les deux derniers siècles, les espaces languedociens sont restés à la marge des espaces où furent inventés l'Europe et le capitalisme mondial, plus au Nord. L'Aude est restée à l'écart de la révolution industrielle. Atout ? Handicap aux échéances qui se profilent ? Ceci n'a pas empêché l'existence d'une industrie rurale, caractéristique des vallées et contreforts

montagneux. Elle a freiné la dépopulation, constitué des creusets originaux entre natifs et migrants, faisant naître des microterritoires, avec diverses personnalités culturelles. Une moindre exigence salariale que celles de l'ouvrier urbain, un arrière-pays agro-pastoral, des solidarités villageoises et des traditions artisanales, ont maintenu de l'activité en même temps qu'un fort sentiment d'appartenance.

La substitution de la monoculture viticole à l'ancienne polyculture est la plus importante mutation de l'économie audoise entre le dix-neuvième et le vingtième siècle. Ce phénomène, somme toute récent, a des conséquences considérables sur l'économie et sur les mentalités. La concentration de la population s'est effectuée dans les zones de viticulture. Elle a engendré une autre façon de produire, intensive, à vinification rapide, une concentration des capitaux nécessaires à cette monoproduction de modèle industriel. La dépendance au marché s'est accrue avec les crises viticoles de surproduction et leurs effets économiques et humains, les arrachages, les faillites, les abandons et l'amertume. L'organisation spécifique de la profession sur le mode coopératif a accompagné la transformation de la production agricole. La vie publique reste attachée pour l'essentiel à la culture viticole, bien qu'elle ait perdu sa suprématie. Elle s'est rétrécie. La mondialisation du marché du vin met la filière en danger de disparition. La spéculation foncière gagne avec les arrachages. Comme dans bien des territoires de hautes cultures et de patrimoine, bien des titres de propriété changent de mains !

Les élus locaux sont traditionnellement radicaux ou socialistes, ruralistes. Se percevant héritiers d'un passé médiéval de résistance au pouvoir central, beaucoup d'entre eux opposent un « nous » régional au « eux », les parisiens, les technocrates, les bruxellois. Le système politique,

fortement personnalisé, reste aux mains des natifs. La part des nouveaux résidents dans l'exercice du pouvoir politique local est sans commune mesure avec leur apport numérique et économique.

Dans ce contexte de fragilité économique, l'ouverture d'une ligne aérienne à bas prix à Carcassonne, rendant le territoire facilement accessible, a des effets contrastés. L'impact à long terme est difficile à analyser. Si la fréquentation touristique est en forte augmentation, les prix du foncier le sont aussi. La maîtrise des effets de ce phénomène par les politiques publiques locales est faible, car il s'agit d'une organisation internationale de flux touristiques par des agences de voyage, des promoteurs immobiliers, des tours opérateurs. Et l'aéroport de Carcassonne est dépendant à plus de 95 % de la clientèle internationale⁶ ! Ces évolutions augmentent dangereusement la dépendance du territoire vis-à-vis de l'extérieur.

Dans le département de l'Aude, la perte des emplois salariés de l'industrie, la diminution du nombre des petites exploitations artisanales ou agricoles conduit à compléter la liste des moyens de survie sur place des sommes publiques injectées au titre du reclassement professionnel, de la formation ou de l'aide sociale. Ces mesures fonctionnent plus comme appoints de ressources que comme remèdes aux inadéquations entre les offres et les demandes d'emploi. La raison en est simple. Le nombre d'embauches reste faible, en tous cas sans commune mesure avec celui des demandeurs. Les normes de productivité, profondément modifiées, sont trop éloignées du savoir-faire d'ouvriers, d'artisans, de petits commerçants, ou d'agriculteurs écartés ainsi du marché du travail. Un fossé s'est creusé entre les contenus professionnels des offres et les

⁶ Par comparaison, Toulouse est à 30,48%, Perpignan à 32,85% et Montpellier à 16% (Chiffres de la Direction Générale de l'Aviation Civile).

aptitudes professionnelles ou les expériences acquises par les travailleurs sans emploi.

Le niveau de scolarité des enfants reste assez faible. La voie empruntée auparavant qui consistait à financer des études jusqu'à permettre aux enfants la sécurité de l'emploi, pas trop loin, est rendue improbable par la diminution des embauches dans l'administration. Les jeunes ruraux sont moins nombreux à tenter leur chance en ville parce qu'ils n'y voient pas de perspective réaliste d'un sort meilleur. Trop repliés sur le local, beaucoup manquent de repères pour savoir comment aborder la situation, avec appétit et avec réalisme.

La précarisation des conditions d'existence s'aggrave⁷. Plus de 30 % des actifs de l'Aude sont en difficulté de travail et d'emploi (chiffres 2000). Près de la moitié sont en chômage, employés en contrats aidés, à temps partiel, intérimaires et autres emplois dits atypiques. Une partie d'entre eux est touchée par la pauvreté. Le nombre des personnes au RMI est en augmentation. Dans la Haute Vallée de l'Aude, ils sont 1523 à la fin 2003. Il faut doubler ce chiffre pour tenir compte des ayants droits, soit à peu près 3000 personnes sur les 42 000 habitants de la Haute Vallée de l'Aude. Leur nombre est en augmentation de 7 % sur les 2 dernières années⁸.

Depuis une trentaine d'années, le repeuplement rural se confirme. Le phénomène est particulièrement vif dans la région du Languedoc-Roussillon où il gagne les communes dans un rayon de 10 à 20 km autour des villes ou des bourgs. Le nombre des constructions neuves, des

⁷ Theveniaut-Muller M., Ravignan F.de, 2001 Theveniaut-Muller M., Ravignan F.de, 2001, Research Project RISO : The Role of Intermediary Support Structures in Promoting Third System Employment Activities at Local Level Étude appliquée à la région française du Languedoc-Roussillon.

⁸ Source : Conseil général de l'Aude, CLI de la Haute Vallée de l'Aude, bilan 2006.

maisons anciennes retapées est l'indicateur d'un goût nouveau pour la vie rurale, avec un emploi salarié en ville, dans une région au climat plutôt clément. Une étude démographique réalisée en 2003 approfondit la compréhension de ce phénomène dans la Haute Vallée de l'Aude⁹. De 1300 à 1400 personnes arrivent chaque année dont 30% d'enfants. Ainsi 30% de la population a été renouvelée en dix ans. Mais le phénomène des départs et des redéparts ne manque pas d'être inquiétant. En effet, si on compte 13 080 nouveaux résidents entre 1990 et 1999 (31,5 % de la population totale), on dénombre aussi 11 639 départs. Le solde naturel demeurant négatif (- 2 199), le solde migratoire s'établit à 1 441 personnes. La situation est donc fragile, voire réversible.

Les migrants sont plus jeunes et plus actifs. 54% sont des actifs avec emploi. Ce taux est supérieur au taux moyen de la Haute Vallée de l'Aude qui est de 42% (extrapolation 2003). 28% ont moins de vingt ans alors qu'ils sont 22% pour la HVA. La proportion du chômage est sensiblement identique.. Par contre, les personnes inemployées augmentent et passent de 11% (68/85) à 29% (93/03). Cette augmentation concerne toute la population, confirmant la précarisation générale des conditions d'emploi.

Les nouveaux résidents viennent de moins loin qu'on l'imagine. Dans 70 % des cas, ils proviennent de l'aire méditerranéenne : 20% du département de l'Aude lui-même, le reste des départements voisins des Pyrénées Orientales, de l'Ariège, ou des régions avoisinantes, Midi-Pyrénées ou de Provence Alpes Côtes d'Azur. Seulement le tiers vient du Nord de la Loire, ligne de démarcation linguistique hautement

⁹ Ubierno, J.G., 2003, Attractivité et marginalité en Haute Vallée de l'Aude : Entre motivations personnelles et transformations sociales, les enjeux territoriaux de l'installation de nouveaux résidents, Étude SEGESA-BASE Sud Audois, octobre 2003, 58 p et annexes, 49 p. Etude téléchargeable sur le site du Pays de la Haute Vallée de l'Aude www.payshva.org et du BASE Sud Audois www.base-sud-audois.fr avec les annexes, notamment « un guide village ».

symbolique pour la culture occitane : la Région parisienne (8 %), la Bretagne, le Nord Pas de Calais (7%) et l'Europe (15%). On a donc tort de croire que le brassage se généralise. La préférence demeure aux mobilités à distances culturellement et familialement courtes.

Le nombre de résidences secondaires est en forte augmentation. Insignifiantes dans les bourgs ruraux de la plaine, elles sont plus nombreuses que les résidences principales dans bien des communes des contreforts pyrénéens jusqu'à 204 % dans le Pays de Sault. La pression sur le foncier et le bâti s'accroît. La concurrence s'accroît autour des usages sociaux de l'espace rural. Les maires se sentent démunis devant l'arrivée de nouveaux résidents. Ils sont d'abord sensibles à une très forte demande de logement, dont le déficit est endémique. Dans l'ensemble, les nouveaux résidents sont perçus à partir de leurs demandes (logement, permis de construire). L'idée d'un espace de pleine nature à préserver est souvent évoquée par les maires. Elle est rarement référée à la culture, elle est vue surtout dans une spécialisation des territoires vers la réponse à des demandes de loisir. La question de l'accueil n'est pas abordée dans la perspective du (bon) usage « des ressources humaines ». Pourtant l'installation de nouveaux résidents transforme activités et métiers du milieu rural (accueil et services touristiques, artisanat, loisirs).

Les installations sont majoritairement familiales (70% d'adultes en couples et 33% de foyers avec enfants, dont 6% d'étrangers avec emploi). Un désir doublé d'une réflexion sont le plus souvent à l'origine d'un choix volontaire de migration. Le hasard lui-même est guidé, résultat d'une vie en recherche. Ce sont des jeunes qui veulent allier activité et pleine nature, des séparations ouvrant sur la prise de risque, la retraite comme étape qui repousse les obligations. C'est s'autoriser, essayer, se mettre à l'épreuve d'autre chose, sauf dans les cas de très grande

précarité où la voiture tombe à panne sans moyens de repartir. C'est le cas révélé par l'un des entretiens. Le territoire est un espace, investi d'abord dans l'imaginaire : un retour dans la maison de famille, « *le parfum des années 50 loin du bruit et des sollicitations creuses* », « *des heures dans les bois* », le rêve de posséder une maison dans la nature, un rêve d'enfant de 9 ans, un projet d'adolescent. Les migrants sont prêts à des prises de risques, à reconsidérer leur vie. Pas étonnant que cela produise de nouveaux couples. Les capacités personnelles déployées pour « *faire son trou* » dans ce territoire sont nombreuses. Certaines sont du ressort intérieur de la ténacité, l'autonomie, la patience, la francophilie. Certaines traduisent une décision mûrie d'investir là son capital, son pouvoir d'achat, son métier. Le charme de ces piémonts est vécu comme un potentiel énorme, un ingrédient de ce qui fait venir ou rester. Le problème du logement vient en tête des préoccupations exprimées. Celui des services publics locaux vient tout de suite après, notamment en direction de l'enfance et de la jeunesse, puis des moyens de transport.

Dans la création de leur activité, les nouveaux résidents se sentent peu aidés. « *Il n'existe pas de soutien organisé du milieu autour des projets qui se montent* ». Le territoire est « *un potentiel énorme orienté sans originalité autour d'une industrie touristique très conventionnelle* ». « *Les entreprises ne sont pas intéressées par la relation avec le client* ». « *La qualité ou la qualification ne sont pas recherchées* », alors qu'il existe une clientèle solvable dont le choix de vie s'inscrit dans cette démarche.

Les relations, même informelles, les réseaux sociaux sont essentiels pour réussir une installation et engagent à l'organisation des solidarités. Préexistants souvent à la migration, les réseaux sont entretenus ensuite avec le pays ou la région d'origine et utilisés pour organiser de nouveaux circuits économiques. Des réseaux capillaires se construisent dans le

champ professionnel à des distances parfois lointaines, sur un mode spécialisé : salons de la poterie, du cuir, vente fermière, foires, sites internet remplissent les carnets de commande ou les gîtes. C'est démultiplié par le bouche à oreille. De nouvelles relations se créent aussi sur place du fait de problèmes à résoudre comme la garde d'enfants, les transports, la recherche d'un logement, le partage des idées, le plaisir de la fête, des rencontres, une vision alternative de vie partagée. Ces aspirations contribuent à révéler des talents, à renouveler les services proposés localement et à faire vivre des échanges culturels, loin des idées toutes faites d'une France profonde coupée du monde. Sans moyens financiers, sans pouvoir d'achat au départ, sans réseau relationnel, il est plus difficile aujourd'hui qu'il y a dix ans de réussir une installation viable économiquement. L'absence de relation ou de réseau peut être à l'origine d'un redépart.

Cette courte présentation permet de montrer comment les territoires, à l'échelle de la vie quotidienne, ce sont d'abord des espaces de vie, où rester et y venir est l'effet d'un choix. C'est là que s'organisent des relations productives, interpersonnelles, intergénérationnelles et culturelles.

Territoires et politiques territoriales de l'Aude.

Superficie : 6 139 km²

Densité : 54 habitants / km² ;

Population : 329 000

Habitants (2006)

Nombre de communes : 438 ;

Nombre de cantons : 35 .

Intercommunalités

31 EPCI (428 communes) soit 98 % des communes du territoire regroupant 99 % de la population.

29 communautés de communes soit 389 communes (88 %) et 54 % de la population.

2 communautés d'agglomération soit : 39 communes (9 %) et 141 288 hab (46 % de la population) Carcassonne, Narbonne.

10 communes sont encore hors intercommunalité.

Pays

Pays Carcassonnais : 78 communes (77 audoises + 1 du Tarn).

Pays Corbières Minervois : 89 communes.

Pays Haute Vallée de l'Aude : 148 communes.

Pays Lauragais : 148 communes (75 communes audoises, 69 de Haute-Garonne et 9 du Tarn).

Pays Narbonnaise : 28 communes.

SCOT (Schémas de cohérence territoriale)

SCOT de la Narbonnaise, créé par arrêté préfectoral du 10 octobre 2002 : 40 communes.

SCOT du Carcassonnais, créé par arrêté préfectoral du 3 octobre 2005 : 21 communes,

SCOT du Lézignanais, créé par arrêté préfectoral du 14 décembre 2005 :

19 communes,

Projet de SCOT du Lauragais

Source: Des contrats pour l'avenir - Dossier de presse, Conseil régional, 4 octobre 2006

Bref historique des politiques de développement territorial dans l'Aude.

Années 1980-90 : du prototype vers une politique départementale.

Les politiques de développement territorial sont initiées par quelques élus locaux. Sur une voie ouverte par Eric Andrieu, ils entendent utiliser leurs mandats pour résister à la dévitalisation rurale, dans les années 1980. Un élu dispose de plusieurs ressources. L'éligibilité renvoie à des circonscriptions administratives où il capte un ou des mandats. Le périmètre de l'action publique est une autre territorialité qui ouvre un nouveau potentiel d'action avec la décentralisation, pour qui sait s'en saisir. Mais il existe une troisième source, probablement la plus fondamentale, celle qui puise dans la culture des lieux et fait référence au territoire, lieu de vie ou de mémoire.

Eric Andrieu est un animateur en milieu rural. Dans le canton de Mouthoumet, il participe dès l'origine à « *la première fête cathare* » de Villerouge-Termenès. Son implication concrète dans la vie locale lui

permet en 1988, alors qu'il n'a pas trente ans, d'accéder au mandat de conseiller général, avec la légitimité d'une succession voulue par son prédécesseur, âgé de 78 ans. Pour mener à bien sa politique de développement local, il mobilise, comme la plupart des élus locaux, les outils institutionnels mis à sa disposition par la décentralisation. Il obtient la création d'un district à fiscalité propre sur le canton de Mouthoumet en 1990. C'est le plus petit de France. Jusque-là, son parcours politique ressemble à celui des élus locaux audois.

Toutefois, il s'en différencie par la façon dont il joue sur le registre de l'expertise en matière de développement et sur un discours centré sur le territoire. Pour lui, développement économique et travail politique se rejoignent dans une stratégie de mobilisation des identités territoriales par la population locale. Dans les débats audois qui opposent les partisans de l'approche sectorielle du tourisme, il défend la conception selon laquelle l'élu local ne doit pas se restreindre à « *un rôle de gestionnaire* », mais « *redonner la vie à un territoire qui crève parce qu'il a perdu tout référent* » par une « *démarche participative* ». Sa stratégie se traduit dans une méthode de « *développement global, autant culturel, social qu'économique, concerté et négocié* ».

Le projet Pays cathare dans le département de l'Aude a fait l'objet d'un ouvrage très documenté¹⁰. Les auteurs montrent comment il a été tout d'abord porté par le réseau des experts du patrimoine. Il prend une nouvelle dimension avec la nomination en 1989 d'Eric Andrieu, jeune élu, à la présidence du CDPCA¹¹ et l'admission de ce projet aux fonds européens du programme Leader. Sa mise en route modifie le système

¹⁰ Garcia, M.C., Genieys W., 2005, L'invention du Pays cathare, essai de constitution d'un territoire imaginé, L'Harmattan, 126 p..

¹¹ CDPCA : Cendre Départemental du Patrimoine Culturel de l'Aude.

politique local. Les politiques communautaires mobilisent directement les élus locaux en se passant de la médiation de l'État français. L'octroi de l'aide financière européenne, conditionné par un cofinancement du Conseil général de l'Aude, engage une institutionnalisation du processus, restreint au cadre départemental. La constitution d'un réseau formel, le Groupe d'Action Locale (GAL), avec pour mission de piloter le projet, transforme le réseau initial au profit des élites politiques locales. Les experts perdent la main. Les habitants, associés au démarrage, sont obligés d'accepter l'interface du Conseil général pour l'accès aux moyens financiers et sont nombreux à s'éloigner du programme « Pays cathare ».

L'objectif de cette politique de développement local est de « *faire du patrimoine historique et architectural audois un outil de développement qui permette aux Audois de mieux vivre* ». C'est plus que la valorisation et la promotion des sites touristiques, châteaux, cités et abbayes, plus que l'exploitation de marchés de niche. Cette stratégie départementale se traduit dans une méthode qui stimule et orchestre une démarche de participation démocratique. Fort de son attachement culturel à son territoire et de ses convictions démocratiques, Eric Andrieu obtient la reconnaissance des interlocuteurs européens. Ceci lui permet d'engager le maillage du territoire. Il met en place une politique départementale de développement local reposant sur l'échelon cantonal. La nouvelle logique d'allocation de moyens accorde la priorité au projet de territoire.

Cette base organise aussi les socioprofessionnels, agriculteurs, artisans, vigneron et les prestataires touristiques autour d'une marque territoriale « Pays cathare » déposée à l'INPI. Ce circuit dispose de l'assistance technique de l'Association Audoise de Développement Local (AADEL), financée pour l'essentiel par du Conseil Général, complétée par des prestations de formation/développement. Une organisation

interprofessionnelle a vu le jour qui réunit trois collèges : les sites pôles (châteaux et lieux de mémoire), les associations de développement, les professionnels des filières autour d'une charte de qualité. « Pays cathare » regroupe aujourd'hui 800 professionnels des filières de production, distribution, transformation et tourisme en 28 réseaux. Elle organise l'intervention des Chambres d'Agriculture, Métiers, Commerce et Industrie et le relais des Gîtes. Elle réunit les sites patrimoniaux et cherche à diffuser et faire durer la présence touristique par une animation culturelle et des conférenciers spécialement formés à l'histoire et à la culture des lieux. Des réponses plus ciblées, gastronomiques, culturelles, festives sont aménagées pour retenir et attirer des catégories de touristes aux attentes différenciées, et pour maintenir et promouvoir l'économie territoriale, agricole et viticole. Ce dispositif responsabilise les acteurs économiques pour maintenir des positions face à la grande distribution, augmenter la plus-value des ventes en circuits courts, en coordonnant la valorisation réciproque des produits et des prestations, dans un contexte extrêmement concurrentiel.

Si les différentes sensibilités politiques ont freiné le mouvement, notamment en direction des agglomérations, les intercommunalités passent, en une dizaine d'années, de quelques territoires volontaires à une couverture de tout le département (ou presque) aujourd'hui. Territorialement, le programme se traduit par des contrats d'objectifs avec des associations intercommunales (correspondant en gros aux cantons). Depuis qu'ils existent, le Conseil général soutient la politique des Pays. Ils sont devenus le périmètre d'intervention de la politique touristique depuis 2003. Chaque Pays est tenu de définir son Schéma Local de développement touristique (SLOT) pour contractualiser avec le Département et avoir accès aux financements de la Région et de l'Europe. Cette politique départementale est sciemment une stratégie publique de combinaison et démultiplication des allocations de moyens.

Les années 2000 : Atouts et risques d'une évolution qui percute l'existant.

La situation actuelle place le Languedoc-Roussillon, et l'Aude, devant un ensemble de défis. Certains s'inscrivent dans l'évolution générale, d'autres constituent des traits spécifiques à la région.

La prise de conscience du bouleversement démographique et de ses conséquences est maintenant actée. L'arrivée de nouveaux résidents est un atout, mais elle n'enraye pas le vieillissement de la population. Il existe des risques de rupture de continuité dans les services publics, du fait des départs en retraite massifs, de la tertiarisation de l'économie, et d'un très fort endettement des collectivités. Le Languedoc-Roussillon est une région où les montants de la redistribution publique dépassent ceux des revenus de la production de biens et de services marchands.

L'émergence des questions environnementales est particulièrement cruciale. Les limites de la disponibilité des espaces sont atteintes. On estime à 384 000 personnes, les habitants qui vivent en zone inondable, soit un sur dix, dont 83% dans une zone où le risque est fort voire très fort ! Le plus gros des enjeux se joue sur la frange littorale. *« La concurrence sur le foncier se traduit aussi par la spéculation sur les friches, la recherche de profits à court terme, l'urbanisme, l'impact de la culture urbaine dominante en faveur des zones aménagées, protégées, disponibles pour les loisirs de pleine nature. Les conciliations sont*

défavorables à l'agriculture et à l'élevage »¹². Les grands axes et les réseaux de transport sont saturés.

Les jeux d'acteurs territoriaux existent, là comme ailleurs. Ils mobilisent beaucoup d'énergie et d'affect. PLU, Pays, SCOT, etc ont leurs adeptes et leurs détracteurs. Les débats traversent toutes les formes de réorganisation des politiques territoriales, avec une forte politisation des enjeux. L'évolution contribue, de façon générale à imposer de nouvelles cultures techniques moins participatives, à justifier de nouveaux périmètres d'intervention qui avivent les concurrences. Le transfert complet des compétences sociales aux Départements les absorbe dans une réorganisation qui accorde le primat à la gestion sur l'expérimentation. Le développement local devenant compétence optionnelle, le CG 11 n'y consacre plus autant de moyens. L'émergence des Pays, avec la loi Voynet de 1999, bouscule les relations antérieures entre les différentes catégories de microterritoires et le CG11.

L'Etat concentre son intervention sur tout ce qui a trait à la croissance et à l'emploi, conformément à la stratégie de Lisbonne révisée. Il impulse de nouveaux périmètres territoriaux, expérimentaux, pour stimuler l'économie (pôles d'excellence rurale, pôles de compétitivité). Il privatise de larges pans des services de l'emploi et encourage les coopérations interinstitutionnelles (Maisons de l'emploi, etc...). Il se resserre sur l'exercice de ses fonctions centrales de régulation et de contrôle, réorganise la présence des services déconcentrés par des fusions de services et de directions, avec une baisse tendancielle du nombre des postes occupés. L'UE élargie encourage la compétitivité (y compris entre

¹² Groupement de la Statistique publique régionale, 2003, composé des services déconcentrés de l'État : DIREN, DRAF, DRE, DRIRE, DRTEFP, INSEE, Rectorat.

les territoires) comme moteur d'une croissance exogène, non sans risque pour les bases des économies régionales.

La question de la cohérence territoriale.

Elle constitue un enjeu majeur du contrat de plan Etat Région pour mettre en œuvre un projet de développement économique pluriannuel, en phase avec la dimension européenne. La Région en charge du développement économique s'empare de son mandat, construit des connaissances à son échelle, structure une perspective d'avenir pour conduire la négociation des prochaines contractualisations et lui donner le même caractère contraignant que les procédures PLU ou SCOT. Elle diffuse une prise de conscience des enjeux en formalisant trois grandes controverses amenées à structurer les réponses, en plaçant le curseur entre attractivité et biodiversité, croissance économique et développement social, cohésion des territoires et compétitivité de la Région. *« Les capacités réelles des territoires régionaux n'ont pas encore été révélées. L'objectif d'une vision prospective est de mettre en évidence, en fonction d'un futur souhaitable, les potentiels locaux ainsi que les moyens de les valoriser, et de conduire une action régionale en profondeur. Le Languedoc-Roussillon est riche de territoires porteurs de projets multiples et variés, territoires trop souvent opposés par des rapports de concurrence que les nouvelles structures communautaires devraient atténuer. Cependant, le risque de dispersion des énergies, d'atomisation des entités économiques et de morcellement des pouvoirs demeure, d'où le besoin de partager une stratégie de développement économique, de définir les objectifs de développement sur la base de territoires d'action, de construire un partenariat vivant avec les diverses collectivités territoriales. La concertation puis la contractualisation territoriale, quel que soit le modèle de négociation, sont des instruments*

de mise en cohérence des projets locaux (économiques, sociaux, culturels, sportifs...) avec une vision globale du développement régional. Mais la Région doit également s'engager dans un processus de coopération interrégionale, en particulier avec les régions limitrophes (...), pour mieux asseoir ce développement »¹³.

B – INTERRELATIONS ENTRE STRUCTURES À VOCATION TERRITORIALE DU DÉPARTEMENT DE L'AUDE.

Cartographie territoriale des structures engagées dans le développement territorial

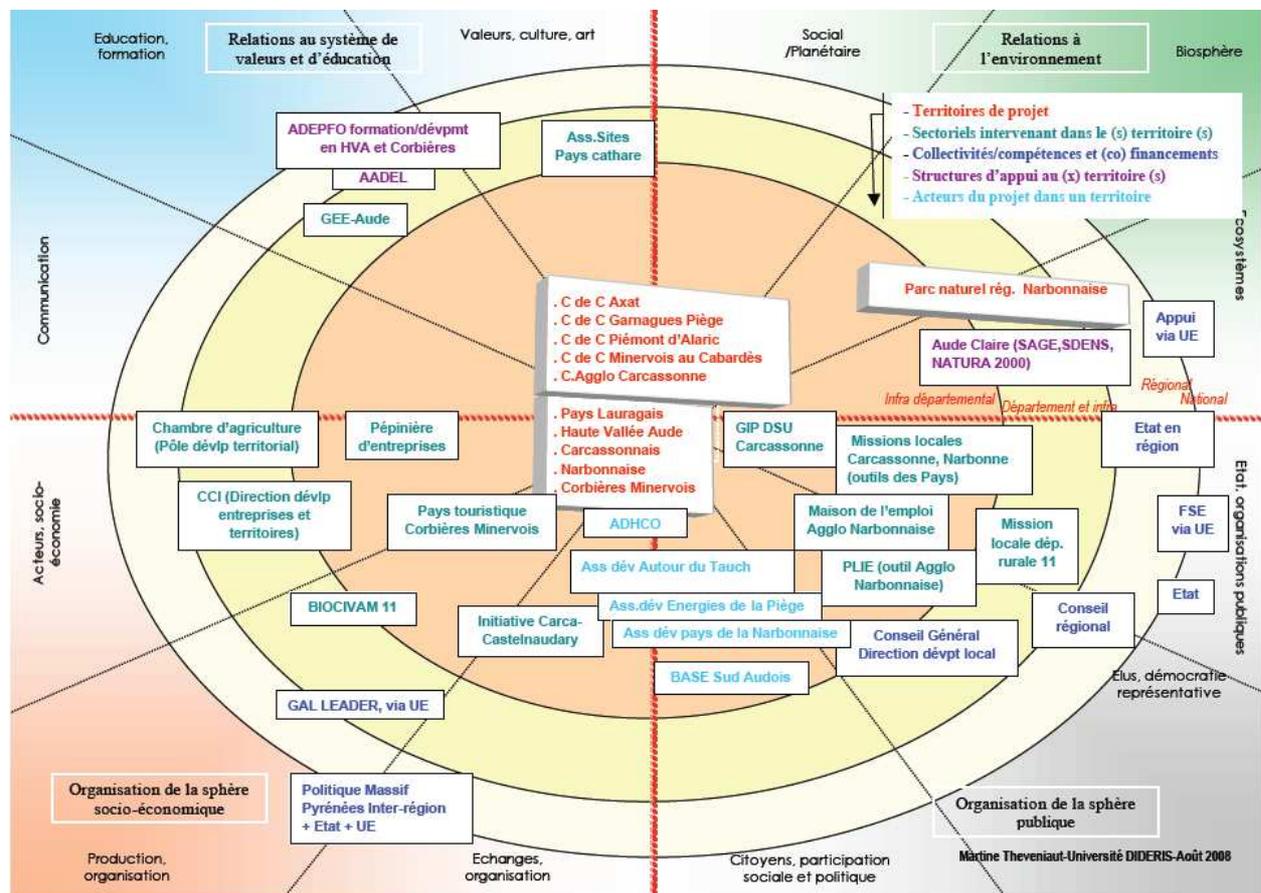
Les territoires sont systèmes de relations aux interdépendances croissantes. Comme nous l'avons indiqué, l'un des enjeux de l'évolution consiste à rechercher les interactions positives - ou « *interfaces* » comme le disent les personnes interrogées - entre structures concernées, du fait qu'elles interviennent dans les contours d'un même territoire, ou qu'elles ont à répondre ensemble à une même problématique, ou les deux. Dès lors, il est intéressant de mieux comprendre comment fonctionnent ces relations pour contribuer à l'amélioration des résultats, impliquant des structures souvent nombreuses à co-agir, et de préparer des PDT, interfaces par leurs fonctions.

Pour éclairer cette problématique, les réponses audoises (enquête en ligne et entretiens) ont été rassemblées sur une même « cartographie » dans

¹³ Enjeux et propositions, SERVIR (Stratégie Economique Régionale de Valorisation et d'Intégration des Ressources), approuvé par l'Assemblée régionale, le 23 décembre 2005, chapitre II : Qualifier et agir : enjeux et conditions de réussite. Troisième enjeu : assurer la cohérence économique territoriale.

l'intention de visualiser la place respective qu'y prennent les structures employeurs de PDT dans leur territorialité d'ancrage et de mieux percevoir comment s'installent les jeux d'acteurs entre :

- un « dedans » : celui des territoires de projet, cœur de cible de l'étude,
- un « dehors » : celui des co-acteurs intervenant du fait de leurs propres missions ou de leurs compétences. Ce dehors est délimité ici par le département, mais il est à considérer lui-même comme « englobé » dans d'autres systèmes de relations « supra ».



Dans cette cartographie, les structures employeuses enquêtées sont situées dans l'un des quatre cadrans, selon leurs missions principales :

- L'environnement (en haut à droite). On constate immédiatement qu'il est encore émergent dans les problématiques et peu occupé en nombre de structures.
- L'organisation de la sphère publique (en bas à droite) situe « le meccano de la gouvernance » qui occupe un grand nombre de structures.
- L'organisation de la sphère socioéconomique (en bas à gauche) est en quelque sorte le pendant de la sphère publique, sur le versant des échanges marchands.
- Le système de valeurs et d'éducation (en haut à gauche) est très peu occupé, ce qui traduit peut-être un (trop) faible intérêt pour une approche territoriale de l'éducation et comprend tout ce qui relève des savoirs du territoire (histoire, culture, écologie, développement socioéconomique, ingénierie du relationnel, conduite du changement, etc...)

Les structures employeuses sont placées dans l'un des quatre cercles concentriques selon leurs territorialités d'intervention :

- Le 1^{ier} cercle est celui des territoires de proximité et de projet, cœur de cible de l'étude.
- Le 2^{ème} cercle correspond au département qui est l'objet de la présente étude. À cette échelle, agissent des collectivités, des représentants de structures sectorielles ou de réseaux, en relation de partenariat (ou non) avec les territoires de projet, des structures d'appui.
- Le 3^{ème} cercle correspond à la région, principale échelle avec laquelle le département est en interaction
- La 4^{ème} rassemble tout ce qui est supra : le national, l'UE, et le global, ou encore le terrien c'est-à-dire les interactions systémiques - sues ou

insues - avec le cadre naturel dans lequel se déroule la vie humaine et sans lequel elle n'est pas possible.

- Certaines structures sont à cheval sur plusieurs territorialités, parce qu'elles définissent les cadres de l'action, financent ou encore en tant que structures d'appui thématiques dont le siège est extérieur aux territoires.

Les résumés ci-dessous sont présentés par type de structure employeuse, en partant du cœur de cible, puis en l'élargissant ensuite par cercle concentrique. Ce n'est pas une vision en surplomb, ou une description objectivante. La vue est prise du point de vue du professionnel interrogé et de son expertise d'usage. Elle n'occulte pas le ressenti ou l'analyse critique. Elle a l'avantage de caractériser – en situation d'exercice - les relations entretenues (ou non) par la structure dans ses co-actions avec d'autres structures concernées :

- soit dans la posture occupée du fait de ses compétences propres,
- soit du fait de sa volonté d'entretenir, sans obligation formelle, des relations partenariales.

1 - Missions et métiers dans les territoires de projet.

Il s'agit les communautés de communes, des agglomérations, des pays et du parc naturel régional de la Narbonnaise. Ils sont figurés au centre de la carto en rouge.

Les communautés de communes (CC), territorialité d'organisation des services aux habitants.

- Institutionnellement, les CC exercent des compétences propres. Elles vivent une situation d'interface entre autonomie d'action et application de schémas départementaux.
- Elles sont soumises à de multiples réglementations. La gestion impose de plus en plus ses conditions à la conduite du projet.
- Les relations avec les habitants trouvent à s'exprimer dans les associations de développement local adossées aux CC, du fait de l'héritage de l'organisation territoriale audoise des années 90.
- Quelques-unes de ces associations ont évolué avec le temps pour remplir une fonction opérationnelle dans la mise en œuvre de services locaux. C'est le cas de l'Association de développement des Hautes Corbières (ADHCO) dans la CC « Massif de Mouthoumet » qui fait travailler 45 personnes, dont 7 PDT et recense plus de 20 bénévoles contribuant à la vie de l'association. C'est le cas aussi de l'association de développement « Énergies de la Piège », sous la forme d'un Centre social et culturel cofinancé par la CAF, dans la CC « Hers et Ganguise ». Il fait travailler 3 personnes dont 1 PDT et compte plus de 20 bénévoles actifs.

Points de vue de Professionnels du développement territorial :

- Dans beaucoup de CC, *« les collectivités ont pris le processus en mains »* et embauchent directement.
- Le CG finance moins les postes d'agents de développement, n'impose plus la démocratie participative comme condition d'appui financier.
- *« La qualité du consensus constitue la mission principale : vérifier les besoins, les demandes, être interface pour accompagner la décision politique et la demande des habitants ».*

- « *Le nombre de spécialistes augmente, tandis que celui des généralistes diminue. Les territoires ont moins besoin d'animation et demandent plutôt du montage de dossiers* ».

Les communautés d'agglomérations (Agglo), territorialité de mise en cohérence des acteurs institutionnels.

- Elles sont mieux dotées financièrement, mais le développement territorial n'est pas identifié comme prioritaire : 2 PDT sur 157 personnes employées directement par l'Agglo de Carcassonne.
- L'Agglo se trouve *de facto* au pilotage de nombreuses structures à caractère sectoriel de son périmètre, notamment dans le champ des politiques publiques territorialisées de l'emploi, de la ville ou de l'insertion : GIP Développement Social Urbain, Mission Locale (Agglo Carcassonne) ; Maison de l'emploi, PLIE (Agglo Narbonne) et Mission Locale (Agglo et Pays Narbonnais).
- L'Etat s'est en partie désengagé des politiques de la ville, en tant que politique publique de droit commun. Les CUCS ne sont plus signés que pour 3 ans, contre 6 auparavant. Le maire ou le président de l'Agglo est au centre du dispositif. Le CG11 porte moins la dynamique. La CAF la finance moins. L'état actuel des relations crée un vide dans le co-portage politique. Le bénéfice d'une représentation institutionnelle formalisée tient largement à la volonté politique de ses responsables. Si elles demeurent statutaires ou routinières, elles ne suffisent pas à la qualité de relations partenariales.

Points de vue de Professionnels du développement territorial :

- « *La Maison de l'Emploi de Narbonne traduit une volonté dans un plan d'action adapté au territoire, avec les partenaires. Sa plus-value, c'est la mise en cohérence. Elle n'est pas là pour faire ou refaire ce que font les partenaires, mais impulser de nouvelles actions, coordonner...* ».
- Les qualités relationnelles sont jugées premières. C'est « *la capacité à mobiliser les élus et à évoluer dans ce milieu* » qui sont déterminantes dans ces postes. Mais il faut aussi des compétences de « *technicité, d'expertise et des compétences pointues dans le domaine concerné* ».
- « *Le professionnel territorial est un technicien qui sait s'adapter à des problématiques locales, mettre en œuvre des dispositifs dans un cadre partenarial* ».
- « *Avec des priorités changeantes, des moyens en recul, un resserrement des territoires prioritaires et un engagement minimal des parties prenantes, les responsabilités professionnelles sont difficiles à assumer* ».
- « *Ce n'est pas le même métier qu'animateur de DL* ».

Les Pays, territoires prospectifs de projet de développement durable, sans mandat de faire.

- Le Pays est un laboratoire des articulations entre politiques sectorielles, échelles décisionnelles, approche descendante/ascendante, autour d'un projet territorial de développement durable à dix ans. La participation

démocratique est inscrite dans la loi de comme une condition d'un plus financier pour les collectivités.

- Les conseils de développement sont plus ou moins encouragés à exister : question de volonté politique, question de moyens. Ils sont globalement en diminution pour financer l'ingénierie humaine.
- Le Syndicat mixte du Pays Corbières Minervois emploie 7 personnes dont 5 PDT ; le Pays de la Narbonnaise 5 dont 3 PMDT ; l'association du Pays Lauragais 4 dont 2 PDT ; le Pays Haute Vallée de l'Aude 3, tous 3 comptabilisés comme PDT ; le Pays Carcassonnais, 2 sont comptabilisés comme PDT .
- Toutes les réponses au questionnaire signalent une présence bénévole : de 11 à 20 pour le Pays de la Narbonnaise et au-delà de 20 pour les autres Pays. C'est un indicateur intéressant d'une dimension participative, et ce malgré son caractère limité à la consultation, qui est caractéristique de cet échelon. Il traduit l'intérêt ressenti par des habitants de s'associer à la réflexion au-delà des questions strictement quotidiennes. Les Pays sont investis comme un espace d'interconnaissance et d'apprentissage du travail en commun. La durée d'une co-construction de programme qui fait la place aux différentes parties prenantes, si elle demande du temps donc des moyens, porte ses fruits dans la qualité des consensus et le temps gagné, par la suite, pour des prises de décision plus collectives.
- Les Pays n'a pas de maîtrise d'oeuvre et disposent d'une légitimité insuffisante pour faire valoir la cohérence du programme d'actions, bien qu'il soit établi de façon concertée et intégrée.
- Il est tributaire des conditions de financements décidés par les échelons englobants.
- Signalons un nouvel acteur associatif, le BASE Sud Audois, créé en 2000 pour intervenir pour/dans le périmètre d'action du Pays de la Haute Vallée de l'Aude. Cette Plateforme associative d'économie solidaire et de développement local durable a obtenu une forme de reconnaissance pour l'utilité de ce qu'elle représente et sa contribution

aux travaux de la charte de développement durable. Une délibération du Syndicat mixte l'inscrit dans le programme des actions « structurantes » du territoire, avec une fonction de veille territoriale, notamment l'accueil des nouveaux résidents et les créations d'activités. Il participe au groupe transversal issu du conseil de développement. Sauf pour un secrétariat-comptable en temps partagé, le BASE Sud Audois n'a pas d'emploi permanent, mais des contrats de missions pour la réalisation de ses activités, à la mesure des financements accordés. Le bénévolat est donc élevé en temps consacré, considéré comme un « *investissement immatériel* » pour assurer la continuité de l'action.

Points de vue de Professionnels du développement territorial :

- « *La logique de proximité d'une CC ne fonctionne pas à cette nouvelle échelle du Pays et fait appel à une autre ingénierie. Un conseil de développement doit certes encourager la plus large participation aux commissions de travail. Mais engager un groupe dans une démarche de construction de projet demande un engagement au-delà de la simple expression citoyenne. Ceci a entraîné le besoin de mettre au clair une représentation de qui fait quoi, des interfaces ascendant / descendant, même de la part des citoyens* ».
- « *La participation, à cette échelle, c'est l'engagement des habitants qui se mettent au travail. C'est un autre métier que l'animation d'un microterritoire. C'est un métier d'encadrement, de coordination, d'interface entre Syndicat Mixte et conseil de développement, de suivi / évaluation. C'est une attention aux méthodes, de la rigueur dans la définition des enjeux* ».

- *« Définir les cadres pour les autres et avoir des opérateurs, c'est inconfortable pour un directeur de projet. ».*
- *« La spécificité du conseil de développement du Pays Corbières Minervois est d'être très axé sur la participation citoyenne, de travailler avec les professionnels et pas seulement les têtes de réseau institutionnelles. Le retour vers le grand groupe est toujours prévu, mais la participation reste assez faible. Associer 400 personnes dans un fonctionnement, c'est difficile, cela relève de l'éducation populaire et il faut le faire. La forme d'animation du conseil de développement se cherche, dans le respect de la place de chacun. Soit le conseil de développement est autonome, soit l'équipe permanente vient l'animer, mais c'est autre chose, ça se prépare dans un timing, dans le choix du point d'entrée et dans le respect de la place de chacun. »*
- *« On constate aujourd'hui une institutionnalisation des Pays, plus de professionnalité, y compris dans les formes de participation. Les élus commencent à apprécier la plus-value de cette façon de faire, de la transversalité ».*

Le Parc Naturel Régional (PNR) de la Narbonnaise, une approche territoriale de projet intégré.

- Il se met en place autour d'une entrée technique : un bassin versant et la qualité de l'eau des lagunes de 6 communes riveraines des étangs (1995). Classé PNR, projet pilote pour la gestion intégrée des zones côtières (2003) dans un paysage institutionnel bouleversé (CC, Agglo,

Pays). Il compte 22 emplois. Son renouvellement est conditionné à une meilleure lisibilité (2009).

- C'est une des territorialités d'action où la dimension participative occupe une place importante. Le processus de révision actuellement engagé est conçu comme un travail de fond de bilan, par des échanges avec tous les acteurs du territoire et une collecte de leurs réactions. Il donne lieu à une actualisation en continu, où chacun peut suivre l'évolution de la situation dans des fiches-action, disponibles sur le site du parc. Dans ce cas précis, on peut dire que la relation se définit de trois façons distinctes et complémentaires : la relation relie, relaie et relate.

Points de vue de Professionnels du développement territorial :

- *« Ce territoire n'a pas d'identité au départ. Il repose sur l'acquisition de connaissances et l'expertise locale des acteurs. D'où l'importance de la culture qui donne sens au développement local, relie littoral et arrière-pays, activités économiques et patrimoine, Parc et Pays cathare ».*
- *« En termes de compétences, il y a deux profils de poste : ceux qui agissent sur le cœur de métier : gestion des espaces naturels, éducation à l'environnement (quelque chose d'autre que de la communication), c'est pourquoi le PNR tient essentiellement à la dimension culturelle. Les autres métiers sont plus de coordination d'action et d'interface avec les financeurs potentiels ».*
- *L'approche territoire est en redéfinition. Certains postes vont devoir évoluer vers des mises à disposition, de nouveaux profils vont être nécessaires. Tout est envisageable pour les personnels. L'essentiel est*

que le PNR reste l'interface avec les financeurs et soit à la définition des orientations elles-mêmes ».

- *« À la base, ce qui compte, c'est l'ouverture d'esprit, des connaissances du fonctionnement territorial. Il faut aussi savoir transmettre des messages auprès d'interlocuteurs de cultures variées (élus, associations, presse...). Il faut savoir prendre du recul, replacer la question dans son contexte, les finalités, la place du territoire et ses réalités ».*
- *« Le point faible, c'est la carence actuelle de professionnels avec une bonne culture juridique. Les diplômés en droit, gestion, environnement ne sont pas adaptés. Soit il faut externaliser, soit il faut tâtonner ».*

2. Métiers et missions à d'autres échelles, partenaires (ou non) des territoires de projet.

Les territoires de projet, reposant sur un acte volontaire, sont récents (années 80). Leurs contours et les fonctions qu'ils exercent se superposent ou se gênent parfois, mais leur existence s'est imposée. C'est un milieu professionnel en forte croissance numérique.

D'autres structures emploient des professionnels exerçant des missions de développement. Ils ne développent-ils pas LE territoire défini comme un espace repérable, en général délimité dans une relative proximité pour

être mieux maîtrisable, caractérisé par un projet intégré, conçu dans et pour ce territoire.

Ces autres structures, présentées ici au regard du cœur de cible de l'étude, ce sont

- Les structures partenaires comme les organisations socioprofessionnelles,
- Les structures prescriptrices comme le CG 11, la Région, l'Etat et l'UE,
- Les dispositifs thématiques, le plus souvent interinstitutionnels, qui créent des emplois de territoires. Soit de façon plus ou moins pérenne comme les PLIE, soit pour un temps délimité en fonction de la durée des moyens consentis : Groupes d'action locale financés « LEADER + », « Emplois et territoires » financés par la mesure 10 A du FSE, voire les Maisons de l'emploi dont la pérennité n'est pas assurée, NATURA 2000, etc...
- Les structures d'appui, dont les consultants (non interrogés dans le cadre de cette étude, mais dont le rôle est important et va croissant).

Les Chambres consulaires redéfinissent, non sans difficulté, leurs approches et leurs relations avec les territoires.

- Ces organisations socioprofessionnelles ont été conçues, dans une délimitation (départementale avec des antennes par arrondissement en général) pour exercer une activité tournée vers la réponse aux besoins de leurs « ressortissants », entreprises, exploitants agricoles, artisans ou commerçants. Elles sont amenées à « faire avec » de multiples partenaires, notamment avec des collectivités ou des équipes de territoires de projet.

Points de vue de Professionnels du développement territorial :

- À signaler pour la bonne compréhension des chiffres avancés de 12 PDT à la direction développement des entreprises et territoires (sur 120 employés) de la CCI de Carcassonne, le fait que « *la part de la fonction qui est administrative et la part qui est proprement développement territorial dans chacun de ces 12 postes n'a pas pu être dénombrée. Et les fonctions d'un professionnel de CCI sont plus d'être généraliste (au service de l'entreprise) que professionnel de développement territorial. Toutefois, le territoire est présent : clusters, communautés d'entreprises, clubs par territoires (Haute Vallée de l'Aude, Carcassonne, un relancé à Castelnaudary), chacun avec ses objectifs propres. Du fait du grand contournement de Toulouse, Castelnaudary est plus prospectif. Le territoire est aussi présent pour l'accompagnement de la création d'entreprises : pas pour le premier accueil (présélection), mais pour le second qui est adressé aux antennes de la Chambre. C'est elles qui traitent. Elles sont aussi à traiter des documents d'urbanisme* ». Mais la compétitivité exogène « *met les CCI en concurrence. Il faut travailler davantage sur un échelon collectif et moins individuel* ». Il leur faut évoluer pour exercer « *un pouvoir économique d'influence et d'expertise intégré dans des espaces partenariaux* » afin de continuer à servir les entreprises. À ce titre, par exemple, à la CCI, le Pays cathare est reconnu comme « *un produit territorial* ».
- Cette évolution provoque des résistances. La création du pôle de développement territorial, en 2001, correspondait à un projet politique de la Chambre d'Agriculture : « *s'intéresser à la façon dont les actions, les niveaux de travail des structures et collectifs agricoles s'articulent avec les politiques territoriales, les procédures, voire s'insèrent dans*

les territoires de projet. Et plus concrètement, c'était voir comment croiser les mesures CTE (contrats territoriaux d'exploitation) qui impliquaient de la transversalité (environnement, qualité des produits, emploi, relations avec les collectivités, etc) avec un réseau d'animation territoriale Chambre ».

La création d'un service développement territorial n'atteint pas tous ses objectifs, mais dans son repli, réussit à « négocier une continuité et de maintenir des moyens, et des rattachements dans l'organigramme. L'agriculture a sa place dans des applications thématiques environnement, DFCI, expertises mobilisées par Natura 2000, agrienvironnement. L'esprit demeure de façon résiduelle, dans le contexte de fortes contraintes de moyens, du fait de relations installées antérieurement et des modalités de la nouvelle programmation LEADER, avec une participation au GAL « Vignerons en Corbières Minervois ». C'est un moyen de s'organiser pour ceux qui veulent vivre là, pour des gens qui s'installent, pour diversifier les modes de commercialisation (venez déguster). Les viticulteurs ne sont plus les prescripteurs et deviennent pessimistes. Il faut casser le marasme. Le GAL permet de parler de développement rural, ça va produire des effets, c'est intéressant. L'univers des Chambres d'agriculture doit s'interroger. Peut-on répondre aux besoins des exploitants agricoles en faisant l'impasse sur leur ancrage dans leurs territoires ? La réalité s'impose, il faut y mettre des billes ».

- Du point de vue des territoires de projet, la place des agriculteurs, dans la définition d'un PLU par exemple, doit traduire le fait qu'*« ils ne sont plus prépondérants, mais l'une des catégories d'usagers de l'espace »*. De façon plus générale, cette évolution conforte l'analyse selon laquelle, c'est bien dans les territoires de petite maille, ceux de *« la proximité que le débat de fond peut avoir lieu sur la juste place de chacun. La fonction d'animation par un PDT est indispensable pour*

exercer une médiation et obtenir un consensus autour d'un projet partagé ».

B - Département, et par extension Région, Etat déconcentré : l'art de gérer les écarts entre domaines de compétences sectorisés et équilibrage territorial des allocations de moyens .

- Le CG contribue au financement d'environ 60 postes de PDT dans l'Aude.
 - ADL dans les microterritoires (échelle CC).
 - Ingénierie des 5 Pays.
 - Coordonnateurs de zone (CDZ) (échelle des Pays).
 - PNR (échelles Département + Région).
 - Cadres à la Direction des territoires du CG11 (échelle départementale).

La restructuration en cours des services du CG 11, sous la forme d'un Agenda 21 départemental, souhaite installer la transversalité, articuler et renforcer les relations entre échelles de territorialités, du local jusqu'à la programmation européenne, et les relations entre les secteurs. L'une des transversalités passe par l'inscription des principes du développement durable dans les approches sectorielles. Une évolution aux 3 niveaux commune, CC, pays : a) politiques localisées sur telle ou telle territorialité (mouvement descendant), b) déclinaison locale des schémas départementaux (rencontre descendant/ ascendant),c) proposition du territoire (mouvement ascendant). Il y a aussi l'articulation avec la Région qui perçoit le département comme un co-financeur de ses politiques.

- Le CR intervient également dans le financement des missions d'ingénierie territoriale, notamment du Parc naturel, et bien sûr de formation. Le dénombrement des postes de PDT qu'il contribue à financer serait à compléter par quelques entretiens auprès des services régionaux pour mesurer l'impact de ces allocations de moyens sur le département de l'Aude.
- L'Etat déconcentré - et les Fonds européens par son entremise - est très présent dans les financements d'ingénierie de l'emploi, de l'environnement, et de l'aide économique aux entreprises.

Points de vue de Professionnels du développement territorial :

- Le questionnaire de l'étude n'est pas approprié pour décrire les missions d'appui au DT d'un CG ou d'un CR. *« Il s'adresse aux généralistes, aux petites structures, au milieu rural ».*
- Les missions d'encadrement des politiques territoriales, au CG 11 s'exercent dans l'esprit du développement local, *« une fibre, un état d'esprit »*, mais ce ne sont pas directement des métiers du développement territorial.
- L'impact de l'évolution sur les métiers est d'augmenter le besoin de *« qualités relationnelles de passeurs, de compétences de synthèse, fonctions du cadre d'action, des missions, des objectifs, de la position hiérarchique »*. Les PDT ont besoin de *« bouger pour ne pas entrer dans une gestion de structure, de garder la faculté d'animer, de percuter, de provoquer le changement, d'inventer des passerelles - souvent inexistantes - pour traduire une thématique dans un projet global, de l'émergence jusqu'à la mise en oeuvre opérationnelle »*.

- *Il y a des profils et des parcours, mais ils ne sont pas formalisables de façon standard. Un CDZ est le représentant du CG dans le territoire et l'ambassadeur du territoire auprès du CG, il fait le lien entre les deux visions, il complète, il fait évoluer ».*

C - Structures d'appui, entre expertise technique et accompagnement pédagogique des évolutions.

1) L'environnement fait son entrée.

Mais la territorialisation sectorielle n'est pas calée. L'exemple d'Aude Claire est présenté pour montrer comment s'est opérée cette émergence et comment elle est amenée à prendre place dans les approches territoriales du développement.

Points de vue de Professionnels du développement territorial :

- *Historique : « Le déclencheur, ce sont les inondations de Couiza en 1992. Un collectif informel d'associations monte au créneau pour réfléchir aux usages de l'eau de façon globale. La fédération est vite reconnue car elle comble un vide. Elle passe d'un emploi en contrat aidé à 3 emplois temps plein en 10 ans. Elle exerce un métier d'animation, de médiation et de représentation dans des dispositifs interinstitutionnels de concertation (SAGE, SMMAR, Natura 2000, Agence de l'eau Rhône Méditerranée, etc). Elle inventorie les ressources en amont de la mise en place du Schéma départemental des espaces naturels et sensibles (SDENS); participe aux chartes paysagères, fait de l'éducation à l'environnement ».*
- *« La participation a fait bouger les choses, mais on assiste à une reconcentration rapide du pouvoir des services techniques (Département, Région). Les élus n'ont pas la maîtrise de ces services.*

Les dérives sont inquiétantes : manque de dialogue et de régulation du milieu. Or, le développement, ça ne marche qu'avec les gens ».

2) Le déficit d'ingénierie dans l'accompagnement humain des approches complexes.

- De façon générale, la technicité des problèmes et le déficit de financement d'ingénierie sociale font reculer la participation démocratique, au profit des concertations techniques, de la gestion et de l'expertise externalisée.

Points de vue de Professionnels du développement territorial :

- La formation développement et l'ADEPFO (Association de Développement des Pyrénées par la Formation) est une structure d'appui peu reconnue malgré son efficacité. *« Le métier de pilote éducatif, c'est situer tout projet individuel dans un projet territorial, orienter le porteur de projet vers les OF au mieux de ses besoins. C'est une forte composante de mise en relation, de maillage. Il ne dépend pas des collectivités, peut parler vrai, agir avec autonomie. Il n'a rien à vendre, l'accompagnement est gratuit ».*
- La cessation de l'AADEL (Association Audoise de Développement Local), structure d'appui adossée au CG11, est symptomatique d'une évolution. *« On ne parle plus de DT, mais d'aménagement. On ne parle plus d'animateurs mais de techniciens. On n'a jamais autant parlé du territoire, et aussi peu fait. On ne finance plus la fonction d'ingénierie pour prendre soin des liens entre tous. Or l'animateur, c'est celui qui*

donne l'âme, fait la transversalité, écoute, organise à partir du dialogue ».

CONCLUSION

Au-delà du dénombrement réalisé, les résultats de cette enquête viennent confirmer les éléments saillants d'autres études de dimension nationale ou régionale¹⁴ mais ciblées sur des publics plus spécifiques, c'est-à-dire sur une partie du champ de l'ingénierie territoriale. Ainsi, la taille réduite des équipes en milieu rural en Languedoc Roussillon et la faiblesse des rémunérations au regard du niveau de qualification sont aussi relevées par ETD dans une enquête portant sur l'ingénierie des Pays en France (2006). De même, la féminisation et la jeunesse des équipes sont aussi identifiées chez les professionnels de la politique de la ville (IRDSU 2007). Ceci constitue sans doute un premier apport de la présente enquête: certaines caractéristiques de ces métiers, précédemment identifiées dans des catégories de structures employeuses ou des publics spécifiques, se révèlent ainsi dans d'autres structures territoriales où exercent des professionnels du développement territorial.

D'ailleurs « le zoom » réalisé dans l'Aude sur la base d'une série d'entretiens pointe d'autres convergences. En particulier, les entretiens audois témoignent d'une montée en puissance des procédures et des tâches de gestion au détriment de l'animation du projet de territoire et des relations avec les acteurs locaux. Cette évolution, soulignée aussi dans les résultats de l'enquête de l'IRDSU semble donc se diffuser dans les territoires ruraux « où l'on ne fait plus que du montage de dossiers ». Evidemment, il n'est pas interdit de penser que cette situation tient en partie à l'évolution des politiques publiques territoriales de ces dernières années. Cette évolution est caractérisée par le désengagement de l'Etat du financement de l'ingénierie territoriale et par la mise en concurrence

¹⁴ Le nombre total de professionnels du développement territorial de Languedoc Roussillon travaillant au sein des structures de notre « cœur de cible » (400) est du même ordre que les dénombrements obtenus par le CNFPT en 2007 dans certaines régions de France si l'on tient compte du caractère plus urbain de ces régions par rapport au Languedoc Roussillon (Pays de la Loire : 411 ; Rhône Alpes : 720)

croissante des territoires via une logique d'appels à projets. Ce que Renaud Epstein¹⁵ appelle « le gouvernement des territoires à distance » et qui constitue une nouvelle étape du rapport de l'Etat aux territoires, après l'Etat centralisateur des années d'après guerre et l'Etat contractuel des années 80 aux années 2000.

Mais cette évolution des politiques publiques territoriales qui impacte au premier chef l'organisation et l'évolution des compétences dans les territoires fait aussi émerger la question de l'articulation entre les équipes pays et les autres agents de développement du territoire, en particulier ceux des intercommunalités. Devant la raréfaction des financements publics, il existe ainsi une forme d'incantation à la mutualisation des équipes et des compétences. Or, notre étude met en évidence un très faible nombre de professionnels du développement territorial dans les communautés de communes. Seulement 6 % d'entre eux sont identifiés comme relevant de ces métiers (contre 57 % dans les Pays), ceci, rappelons-le, sur la base de la définition de la Plateforme nationale des métiers du développement territorial. Ce constat fait écho à l'enquête réalisée par ETD en 2006 qui soulignait la grande difficulté de l'ingénierie des Pays à identifier des agents de développement à l'échelle intercommunale, malgré des collaborations assez fréquentes.

A contrario, un apport important de cette enquête exploratoire est bien de révéler une ingénierie du développement territorial conséquente en dehors des communes, des intercommunalités, des PNR et des Pays. La méthodologie mise en place a en effet permis de dénombrer environ 150 professionnels évoluant dans les seuls secteurs du tourisme et de l'emploi. Et tout laisse à penser que d'autres secteurs pourraient être concernés. Le « zoom audois » pointe en particulier le secteur de l'environnement, mais le secteur, vaste, de l'agriculture serait sans doute aussi à étudier. Ce constat semble donc indiquer la diffusion d'une culture territoriale, au-delà

¹⁵ Renaud Epstein, chercheur au CNRS - Revue Esprit « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires » - 2006.

des structures « classiques » qui pourrait ouvrir des perspectives sur les ressources mobilisables dans les territoires en s'appuyant davantage sur les synergies que sur la valeur ajoutée hypothétique des rationalisations territoriales actuellement en projet¹⁶.

Par ailleurs, l'objectif de transférabilité méthodologique de cette enquête à d'autres régions nous incite à nous interroger sur la définition des métiers du développement territorial que nous avons utilisé. Il est clair que si cette définition répond bien aux caractéristiques des métiers territoriaux « par nature » (ceux qui se sont d'emblée construits en terme de développement local ou territorial), elle peine à intégrer toute la diversité des métiers par « destination » (ceux qui se sont constitués dans un contexte *a priori* a-territorial, autour par exemple d'un dispositif public réfléchi et décidé « d'en haut », et qui, au fil du temps, ont été marqués, façonnés par l'ancrage local de leurs titulaires). Du coup, la définition de la Plateforme nationale des métiers du développement territorial met peut être trop exclusivement l'accent sur la polyvalence des professionnels (certains techniciens ou spécialistes pourtant fortement impliqués dans leur territoire ont pu se sentir exclus, notamment dans le milieu urbain) et sur une approche locale (la proximité est privilégiée dans la mesure où seuls les territoires communaux ou intercommunaux sont nommément cités).

Enfin, une option méthodologique pourrait aussi consister à faire évoluer le référentiel des métiers¹⁷ en y introduisant explicitement les fonctions d'interface et l'art des conciliations. Plusieurs représentations du métier de professionnel de développement territorial coexistent en effet derrière la même rhétorique du « développement », du « projet », du « territoire ». Elles ne tirent pas nécessairement dans le même sens. Pour certains, la

¹⁶ Le projet de loi de Modernisation de la démocratie locale du Secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales, Alain Marleix, propose notamment de supprimer les Pays et de fusionner les intercommunalités afin de simplifier le millefeuille institutionnel français.

¹⁷ Le référentiel « cœur de métiers » a été élaboré en 2004 par la Plateforme nationale des métiers du développement territorial, la définition retenue dans notre enquête est issue de ce référentiel.

vision est aménagiste : le développement territorial c'est « *l'aménagement et l'économie et la répartition des hommes et des activités* ». D'autres insistent sur « *la mise en cohérence de dispositifs territoriaux dans un cadre partenarial* ». D'autres enfin mettent les processus au premier plan, car ils sont garants des finalités du développement territorial : c'est « *le tissage des relations, orienté vers ce qui donne une direction à l'action, permet de repérer des potentialités et de définir des objectifs ; ça inclut les relations avec ceux qui sont eux-mêmes en relation avec ceux des sphères au-dessus* ». C'est la vision constructiviste, « *être dans une logique d'animation, de coordination, c'est un processus et pas une procédure* ». La situation actuelle est bouleversée par l'entrée en jeu du paramètre de la durabilité du développement. Or, la réalisation de cette finalité passe nécessairement par la viabilité de ses conditions d'ancrage. L'approche du territoire, c'est le repérage des capacités, des volontés, puis des compétences. Elle conduit chaque catégorie d'acteurs à prendre conscience d'antagonismes, de tensions, d'écarts, de différences. Cette approche pousse donc à travailler sur l'altérité, la différence, les autres logiques, ce qui n'est pas ici, tout de suite. Comment rapprocher les contraires et concilier global et local, long terme et court terme, intérêts collectifs et des intérêts individuels, approche 'mono' et 'poly' activité ? Les fruits de ces efforts sont les ingrédients même de la durabilité et inventent les traductions et concrétisations locales d'un projet collectif. À partir de ces constats, la Plateforme des métiers pourrait donc faire évoluer le référentiel dans une perspective de recherche utile à l'action, ouverte sur l'avenir, pour :

- mieux qualifier les caractéristiques relationnelles de ces fonctions, qui vont au-delà du savoir-faire d'animation généraliste ou de management, maintenant largement diffusés au-delà des métiers du territoire,

- contribuer à la nécessaire clarification des mandats d'exercice de ces missions professionnelles. Elles sont exposées, au contact humain des contradictions qui se vivent et s'expriment
- vers une pondération entre compétences d'expertise (thématique ou gestion) et fonctions relationnelles, indispensables pour accompagner l'évolution.

ANNEXES

- 1 – Questionnaire en ligne
- 2 - Liste des structures ayant répondu à l'enquête en ligne.
- 3 – Guide d'entretien

Annexe 1

Le questionnaire en ligne

Les ressources humaines et les métiers de la structure

Avez-vous un(e) responsable des ressources humaines ?

Oui Non

Votre structure est-elle rattachée à une convention collective ?

Oui Non Ne sait pas

Quelle est cette convention collective ?

Animation Bureaux d'études Autre

Si 'Autre', précisez :

En matière de gestion des compétences, de quels outils dispose votre structure (plusieurs réponses possibles) ?

Aucun Fiches de poste Répertoire des métiers Référentiels de compétences Autre

Si 'Autre', précisez :

Au cours de l'année 2007, combien de bénévoles ont participé significativement à l'activité de votre structure ?

Aucun Moins de 5 De 5 à 10 De 11 à 20 Plus de 20

Nombre total de salariés au 1er janvier 2008 :

Parmi eux, combien de salariés ont pour principale activité d'impulser, concevoir et animer des projets ou actions de développement territorial ?

De quels professionnels parle-t-on ?

" Le professionnel du développement territorial favorise l'aide à la décision et constitue un appui technique, notamment aux élus. Ses missions peuvent être assimilées à de l'ingénierie territoriale. Généraliste ou thématique, il se définit comme un professionnel ayant une vision transversale du développement d'un territoire communal ou intercommunal, laquelle s'inscrit nécessairement dans une perspective globale et de long terme. Il participe à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie globale du développement et de la dynamique d'un territoire. Interface entre les élus et les acteurs locaux, il facilite le travail partenarial, suscite la participation des habitants et met en réseau des compétences diverses " (Définition du référentiel " Cœur de métiers " réalisé en 2004 par la Plateforme nationale des métiers du développement territorial).

Comment ce nombre se répartit-il selon le statut des salariés ?

Fonctionnaires (titulaires ou stagiaires)

Contractuels en CDD

Contractuels en CDI

Parmi ces professionnels, combien sont...

En contrat aidé

Mis à disposition par d'autres structures

Merci de répartir dans le tableau suivant les professionnels du développement territorial présents au 1er janvier 2008 dans votre structure :

	Hommes	Femmes	Ensemble
Temps plein	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Temps partiel	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ensemble	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Pour chacun des cinq domaines de compétences suivants, notez de 0 à 10 le degré de maîtrise de votre équipe de professionnels :

	0	10
Animation	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Analyse stratégique du territoire	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Aide à la décision	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ingénierie et conduite de projet	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Production de connaissances sur le territoire	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Il est fait référence ici aux compétences collectives de votre équipe de 0 professionnels du développement territorial.

C'est quoi pour vous un bon professionnel du développement territorial ?

Veuillez renseigner le tableau suivant pour chacun des 0 professionnels du développement territorial présents dans votre structure au 1er janvier 2008.

Nom et prénom	Sexe	Age	Intitulé de l'emploi	Activité dominante
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique
_____	<input type="radio"/> M <input type="radio"/> F	_____	_____	<input type="radio"/> Animation <input type="radio"/> Gestion de projets <input type="radio"/> Thématique



L'indication du nom des 0 professionnels est facultative. Ces données ne seront en aucun cas cédées à des tiers. Elles ne seront pas citées sans l'autorisation expresse des intéressés.

Classez les trois principaux critères de recrutement par ordre d'importance décroissant :

<input type="checkbox"/> Savoir-être relationnel	<input type="checkbox"/> Expérience
<input type="checkbox"/> Autonomie et responsabilité	<input type="checkbox"/> Technicité ou expertise
<input type="checkbox"/> Niveau scolaire élevé	<input type="checkbox"/> Disponibilité
<input type="checkbox"/> Réputation du diplôme ou de l'établissement de formation	<input type="checkbox"/> Coût du travail
<input type="checkbox"/> Partage des finalités de la structure	<input type="checkbox"/> Connaissance du territoire

Classez, par ordre d'importance décroissant, les trois principales difficultés survenues lors de recrutements de professionnels du développement territorial :

<input type="checkbox"/> Définition du profil de poste	<input type="checkbox"/> Inadaptation au poste
<input type="checkbox"/> Diffusion de l'offre	<input type="checkbox"/> Isolement du territoire
<input type="checkbox"/> Faiblesse quantitative des réponses	<input type="checkbox"/> Constitution du jury de recrutement
<input type="checkbox"/> Faible expérience des candidats	<input type="checkbox"/> Niveau de salaire proposé

Envisagez-vous de recruter un ou plusieurs professionnels du développement territorial au cours de l'année 2008 ?

Oui Non

Quelle est la principale motivation de ce(s) futur(s) recrutement(s) ?

Accroissement d'activité Diversification de l'activité Départ probable d'un salarié Nouveaux financements Autre

Autre motivation préciser :

Votre équipe de professionnels du développement territorial a-t-elle bénéficié, au cours de l'année 2007, de formations ?

Oui

Non

Ces formations renvoyaient essentiellement à...

De La formation sur le tas

De la formation-développement

Des séances d'information ou des colloques

Des stages de formation

De la formation à distance

Des échanges de pratiques

Sur quoi ces formations ont-elles porté (principaux domaines de formation) ?

La structure et ses domaines d'intervention

Nom de la structure :

Année de création de la structure :

Echelle d'intervention principale de la structure :

Commune

Zone infra-départementale à dominante urbaine

Zone infra-départementale à dominante rurale

Département

Région ou plusieurs départements

Statut juridique de la structure :

Collectivité locale

EPCI

Etablissement public

GIP

Syndicat intercommunal

Société d'économie mixte

Syndicat mixte

Association

Autre

Code postal :

Commune :

Quel était en 2007 le montant, au besoin approximatif, du budget total (fonctionnement et investissement) de votre structure :

Merci de préciser quelle a été, en 2007, la fréquence d'intervention de votre structure dans les domaines suivants :

	Jamais	Rarement	Souvent
Habitat et logement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aménagement et urbanisme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Appui au développement territorial	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transports et mobilités	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Santé publique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prévention de la délinquance	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lutte contre les discriminations	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formation initiale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Insertion des jeunes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cohésion sociale et intégration	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Emploi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formation continue	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Agriculture	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Industrie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Commerce / Artisanat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Services à la personne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Services aux entreprises	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innovation / Recherche	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tourisme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Environnement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Patrimoine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vie culturelle et spectacles	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sport	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Coopération internationale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

A quel(s) dispositif(s) ou programme(s) d'action territoriale participez-vous (contrats de pays ou d'agglomération, pôles de compétitivité ou d'excellence rurale, contrat urbain de cohésion sociale, parc naturel, Natura 2000, agenda 21, Leader +, etc.)

Le répondant

Nom :

Prénom :

Fonction :

Téléphone :

Courriel :

Merci d'avoir répondu à notre questionnaire.

Annexe 2

Tableau 1
Les structures ayant répondu au 26 août 2008

Structure	Département	Effectif dévt territorial
GIP Développement Social Urbain	Aude	1
Mission locale du bassin carcassonnais	Aude	2
INITIATIVE CARCASSONNE CASTELNAUDARY	Aude	0
Association des sites du pays Cathare	Aude	1
CCI	Aude	12
communauté d'agglomération du carcassonnais	Aude	2
Mission Locale d'Insertion Départementale Rurale 11	Aude	2
Pays Carcassonnais	Aude	2
Pays de la Narbonnaise	Aude	3
parc naturel régional de la narbonnaise	Aude	15
Maison de l'Emploi de la Narbonnaise	Aude	4
Mission Locale d'Insertion Narbonne Littoral	Aude	18
Communauté de communes du Canton d'Axat	Aude	1
Pays Corbières & Minervois	Aude	5
pays touristique Corbières Minervois	Aude	2
Bureau pour l'Action Solidaire dans l'Espace Sud Audois	Aude	0
Fédération Aude Claire	Aude	3
Groupe d'Education à l'Environnement de l'Aude	Aude	1
Syndicat Mixte de la Vallée de l'Aude et des Pyrénées Audoises	Aude	3
Pays Lauragais	Aude	2
ADHCo Centre Social/CPIE des Hautes-Corbières	Aude	7
Association de développement autour du Tauch	Aude	1
Association de développement Energies de la Piège	Aude	1
COMMUNAUTE DE COMMUNES DU GARNAGUES ET DE LA PIEGE	Aude	0
Communauté de communes du Minervois au Cabardes	Aude	2
Communauté de Communes Piémont d'Alaric	Aude	2
Association Audoise de Développement Local	Aude	8
BIOCIVAM 11	Aude	3
Pays Garrigues et Costières de Nîmes	Gard	1
CAUE DU GARD	Gard	14
MAIRIE d'Alès et Agglomération du Grand Alès	Gard	10
PLIE Cévenol	Gard	2
GIP-DSU CUCS Piémont cévenol	Gard	2
Pays Grand'Combien	Gard	2
Communauté de communes de la cote du rhone gardoise	Gard	1
communauté de communes cévennes actives	Gard	3
Fédération des Foyers Ruraux du Gard	Gard	3

Association pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural (ADEAR LR)	Gard	5
Communauté de Communes Leins Gardonnenque	Gard	0
Agence de Développement Economique du Gard rhodanien	Gard	3
Pays Uzège-Pont du Gard	Gard	2
Pays d'accueil de la vallée du Vidourle	Gard	1
Communauté de Communes du Val de Tave	Gard	2
pole touristique	Gard	1
PLIE des cantons du Sud Gardois	Gard	1
Communauté de communes de l'Aigoual	Gard	3
Communauté de Communes du Grand Lussan	Gard	1
Pays Vidourle Camargue	Gard	3
Commune de Saint-Gilles	Gard	1
SYNDICAT MIXTE DU SCOT DU SUD DU GARD	Gard	2
FROTSI LR	Hérault	0
GIPDSUA	Hérault	5
Cres LR	Hérault	2
Chambre régionale des métiers et de l'artisanat	Hérault	6
Fédération Régionales des Pays Touristiques Languedoc Roussillon	Hérault	3
Communauté de communes Le Minervois	Hérault	0
association des villages circulaires languedociens	Hérault	1
Communauté de Communes Coteaux et Châteaux	Hérault	0
Pays Haut Languedoc et Vignobles	Hérault	8
communauté de communes du saint-chinianais	Hérault	0
PLIE de la Petite Camargue Héraultaise	Hérault	3
MLI PCH	Hérault	3
communauté de communes du pays de lunel	Hérault	2
Maison de l'Emploi de la Petite Camargue Héraultaise	Hérault	4
COMMUNAUTE DE COMMUNES DU FAUGERES	Hérault	2
Maison de l'Emploi du Grand Biterrois	Hérault	4
MISSION LOCALE D'INSERTION	Hérault	1
Fédération Départementale des Foyers Ruraux de l'Hérault	Hérault	3
syndicat mixte du bassin de Thau	Hérault	5
Maison de l'Emploi Pays Coeur d'Hérault et dispositif PLIE	Hérault	5
Maison des Entreprises	Hérault	3
Terres Vivantes 34	Hérault	7
Mission Locale Lozère	Lozère	1
Lozère Développement	Lozère	3
Fédération départementale des foyers ruraux de Lozère	Lozère	3
Pays des Sources en Lozère	Lozère	1
Communauté de Communes de la Cévenne des Hauts Gardons	Lozère	1
Communauté de communes de la Vallée Longue et du Calbertois en Cévennes	Lozère	1
Comité de Bassin d'Emploi des Cévennes	Lozère	4

Pays des Gorges, Causses et Cévennes (préfig)	Lozère	1
Communauté de Communes de Villefort	Lozère	1
Préfecture des PO	P-O	1
COMMUNAUTE COMMUNES ROUSSILLON CONFLENT	P-O	2
Communauté de Communes Capcir - Haut Conflent	P-O	2
communauté de communes agly fenouilledes	P-O	2
Pays de la Vallée de l'Agly	P-O	1
Syndicat Mixte du SCOT Plaine du Roussillon	P-O	2
Pays Pyrénées-Méditerranée-CBE	P-O	7

Annexe 3 :

Guide d'entretien

1) Descriptif de la structure (direction)

- ✓ Origine de la structure
- ✓ Missions et activités
- ✓ Projets en cours : contenus, financements et partenaires
- ✓ Perspectives de développement

2) Division du travail et métiers (direction)

- ✓ Effectifs salariés : répartition et évolution par sexe, âge, statut, etc.
- ✓ Composition de l'équipe technique (organigramme et sociogramme)
- ✓ Repérage des métiers présents dans la structure
- ✓ Modalités de recrutement, d'intégration et de formation

3) Acquisition et développement des compétences (direction et agents)

- ✓ Parcours professionnel antérieur
- ✓ Modalités de recrutement et d'intégration dans la structure actuelle
- ✓ Description du travail effectué : intitulé du poste occupé ; type de contrat ; durée du temps de travail ; activités mises en œuvre ; connaissances, savoir-faire et qualités nécessaires ; outils ou méthodes utilisés ; collaborations internes et externes (repérages des chaînes d'activités) ; critères de résultat ; facteurs d'évolution
- ✓ L'action de se former et son initiative
- ✓ Perspectives futures et mobilités envisagées

4) Ancrage territorial (direction et agents)

- ✓ Le diagnostic territorial : avec qui ? comment ? pour quels résultats ?
- ✓ Quelle reconnaissance pour les agents de développement ?
- ✓ Positionnement par rapport au référentiel de l'Unadel et à ses 5 « macro compétences » :
 - Aide à la décision
 - Ingénierie et conduite de projet
 - Animation
 - Stratégie
 - Production de connaissances sur le territoire
- ✓ Repérage à partir de ce référentiel d'autres professionnels locaux ou régionaux