

**Synthèse de la journée d'échanges sur les transformations
des métiers du développement territorial**

Foix – 28 février 2013

Rédaction : Nathalie COUX, INRA-UMR AGIR

L'objectif de cette journée d'échanges était de comprendre les transformations des métiers du développement territorial en adoptant une entrée par les pratiques concrètes des acteurs du développement territorial (DT dans la suite). Compte tenu du caractère flou de ces métiers (Jeannot, 2005¹), et en particulier de leurs définitions, une approche par les pratiques en tant que telles devait en effet nous permettre de nous concentrer sur la question de la transformation (ou non) des activités réelles, des exigences nouvelles auxquelles elles répondent et de leur contenu.

Le travail a reposé sur des témoignages de praticiens du développement. Pour préparer ces témoignages, nous avons proposé à chacun des praticiens concernés de réfléchir aux trois ou quatre changements les plus significatifs pour eux depuis dix ans (qu'ils concernent le contenu de leur travail, ses conditions de réalisation ou le contexte dans lequel il s'inscrit) et d'explicitier ce que ces changements révèlent ou impliquent de leur point de vue.

Sur la base de ces témoignages, un échange avec l'ensemble des participants à la journée devait permettre de dégager les principales tendances en termes de transformation des pratiques des acteurs de terrain, d'évolution des métiers du développement territorial. Une mise en perspective avec les principaux éléments issus de travaux antérieurs sur la transformation des métiers du DT devait aussi nourrir les échanges : la synthèse de ces travaux n'ayant pas été réalisée dans le temps imparti, cette mise en perspective n'a pas pu se faire. Le matériau mobilisé ici correspond donc aux seuls contenus des témoignages et des échanges entre les participants repris dans le Compte Rendu de la journée mis en ligne (<http://www.congres-developpeurs-territoriaux.fr/productions/journee-dechange-a-foix/>).

Cette journée a réuni quatorze personnes dont deux agents de développement au sein de Communautés de Communes, deux directeurs de Pays, un chef de projet responsable d'une antenne de développement social de quartier dans une grande ville de Midi Pyrénées, deux chargées de mission de la Région Midi Pyrénées, une responsable d'une association de formation développement, cinq chercheurs et/ou universitaires, une chargée de mission UNADEL. Les témoignages ont été au nombre de cinq ; d'autres éléments de témoignages ont aussi été apportés au cours des échanges par les participants.

La confrontation des témoignages recueillis a fait ressortir quatre points en particulier, complètement inter-reliés, autour desquels nous avons organisé cette synthèse :

- Des témoignages qui mettent l'accent sur un changement de pratiques ou sur un changement de contexte ;
- Une demande de spécialisation ou d'expertise plus grande ;

¹ G. Jeannot, 2005. Les métiers flous du développement rural, Sociologie du travail, **47**:17-35.

- Une tendance à la rationalisation des activités ;
- L'importance des réseaux, la nécessité de les maintenir ou de les adapter.

1) Changement de pratiques ou changement de contexte

Les témoignages mettent plus l'accent soit sur un changement de pratiques soit sur un changement de contexte. Ces deux manières d'aborder le sujet sont très complémentaires mais révèlent que certains praticiens perçoivent plus des évolutions fortes de leurs activités parce qu'il y a des outils nouveaux, des politiques nouvelles, parce qu'ils ont évolué dans leur structure, pris des responsabilités, etc., mais que dans le fond les demandes qui leur sont adressées sont toujours un peu les mêmes. D'autres perçoivent plus des évolutions fortes du contexte (en lien avec la RGPP par exemple, la montée en puissance des intercommunalités, etc.) alors que leurs pratiques et plus globalement leur métier ne changent pas réellement.

Parmi les éléments de contexte, reviennent le plus souvent : la transformation des compétences des intercommunalités ; les relations entre les communes et les EPCI et entre les EPCI et les Pays, relations distantes ou à l'inverse très collaboratives selon les situations ; des relations de plus en plus concurrentielles entre Etat et Régions, Région et Départements, Départements et Pays, etc., concurrence encore exacerbée par la RGPP ; de très nombreuses contraintes financières ; une tendance au New Public Management ; une certaine tendance au quantitatif au détriment du qualitatif. Le changement de contexte peut aussi être plus interne au sein de la structure et se traduire par des changements de pratiques notoires : changement de climat relationnel au sein de la structure (« batailles » politiques), changement de personnes or chacun sait à quel point dans ce domaine les personnes comptent pour beaucoup. Le changement de contexte peut aussi être lié à un développement technologique. Il en est ainsi des NTI qui conduisent, comme partout, à obtenir et échanger toujours plus d'informations et à accélérer les rythmes de l'action. Un élément de contexte par contre ne semble pas avoir beaucoup changé durant ces dix dernières années et devrait interpellé compte tenu des discussions actuelles autour de la notion de parité : les élus locaux, au moins sur certains terrains, sont toujours en grande majorité des hommes !

Du point de vue des pratiques, les témoignages recueillis révèlent que le cœur de métier des agents de développement *sensu lato* reste le même : il s'agit d'animer, d'accueillir et accompagner des porteurs de projets, assurer une veille permanente sur ce qui change, s'informer, rechercher des compétences, rechercher des subventions, etc. Il a un rôle d'intermédiaire entre élus et habitants, de passerelle entre les élus, les habitants et les institutions. Il peut aussi avoir un rôle d'intermédiaire entre élus et agents techniques de la communauté de communes ou du Pays. Pour certains des praticiens ce rôle de généraliste correspond même à une revendication. Mais les témoignages notent aussi une forte tendance à la spécialisation ou à l'expertise ainsi qu'une part croissante des activités des praticiens consacrée à des tâches administratives ce qui peut conduire certains agents à se considérer plus comme des administratifs que comme des agents de développement. Néanmoins un des agents de Communauté de communes dira avoir maintenu une part équivalente de son temps consacré à de l'administratif à celle de la période précédente : cela ne semble donc pas totalement rétrograde ! Dans la suite, c'est surtout à ce point de vue des pratiques que nous nous intéresserons.

2) Une spécialisation plus importante qui re-questionne l'approche territoriale

Une tendance forte ressort donc des différents discours recueillis, celle de la spécialisation ou encore de l'expertise. Certains agents deviennent « experts » du fait de leur expérience professionnelle, parce qu'ils ont déjà plusieurs années de pratique dans un même poste ou dans un poste équivalent. Les attentes formulées à leur égard se font donc plus précises : sur les terrains on s'adresse à eux plus comme à des experts qu'à des généralistes. De ce fait, ils ont aussi moins le droit à l'erreur. Mais au-delà, même si les profils recherchés peuvent encore être des profils généralistes (aménagement par exemple) les personnes recrutées sont de plus en plus souvent affectées à des postes thématiques ou sectoriels : développement touristique, développement durable, développement économique, sports, culture, réussite éducative, etc. Ainsi, au sein d'une structure de taille importante « *la figure un peu idéalisée du chef de projet un peu couteau-suisse* » tend à disparaître au profit d'équipes projets réunissant autour d'un même projet de territoire différentes compétences afin d'essayer de répondre aux attentes des habitants. La question est alors pour le chef de projet de voir comment intégrer de manière cohérente au sein de ce projet de territoire les différents dispositifs. Cette tendance à la spécialisation se retrouve aussi en milieu rural où on peut regretter que de plus en plus de postes au sein des Communautés de Communes soient des postes de gestionnaires ou des postes sectorisés. Le mode de recrutement par voie de concours au sein de la fonction publique territoriale renforcerait ce point : les concours ne visent pas à recruter des généralistes animateurs mais bien des « gestionnaires ».

Cette tendance à la spécialisation se comprend aussi du fait d'une certaine sectorisation des politiques dites territoriales et des financements qui les accompagnent et d'une toujours plus grande complexité des mécanismes à l'œuvre. Elle conduit, dans le contexte actuel de tensions entre les différents services compétents au sein des institutions à un délitement des approches territoriales. Les actions thématiques se juxtaposent plus qu'elles ne s'articulent. Même au sein des Pays qui ont pourtant été mis en place pour permettre une meilleure articulation entre les projets des uns et des autres (collectivités ou secteurs d'activité) le projet territorial peut quelque fois apparaître plus comme un assemblage de morceaux assez disparates (cf. sur ces points la synthèse des débats dans le CR de la réunion). C'est la construction même du sens donné à l'action territoriale qui est en jeu.

Néanmoins, l'expertise peut aussi être une expertise collective ou partagée au sein de petites équipes, à l'échelle d'un territoire, d'agents de développement plus sectoriels ou encore d'agents de développement et d'élus. On parlera alors volontiers de l'émergence de compétences collectives à l'échelle du territoire considéré. Ainsi, sur un des Pays présentés au cours de cette journée l'expertise acquise est le fait d'une petite équipe réunissant l'agent de développement, les élus et le conseil de développement qui ont appris à travailler en relation étroite, qui expérimentent et apprennent ensemble. De même, une équipe projet au sein d'un quartier peut aussi développer des compétences collectives particulières.

Les relations informelles dans les relations entre agents, entre agents et élus d'une même structure ou encore plus entre agents de structures différentes, ne sont pas à négliger : elles permettent souvent de compenser une trop forte sectorisation ou des tensions entre institutions.

A noter enfin que si chacun reconnaît une tendance à une spécialisation et à certaine sectorisation des actions ou des projets, quasiment aucun des agents de développement n'a fait référence dans ses activités à des relations avec les organismes socio-professionnels ce qui peut interroger de nouveau sur la cohérence des actions entreprises à l'échelle d'un territoire par les différents organismes et institutions présentes.

3) Une tendance à la rationalisation des activités

Tous les témoignages recueillis au cours de la réunion ont fait référence, d'une manière ou d'une autre, à une mobilisation importante, voire de plus en plus importante, « d'outils » dans le cadre de leurs pratiques, que ces outils soient imposés par les financeurs ou que les praticiens développent leurs propres instruments : outils de suivi des projets, outils d'évaluation, tableaux de bords divers et variés, outils de partage d'informations, etc. Nombre de ces outils sont développés dans la perspective d'une plus grande rationalisation de l'activité.

L'évaluation s'est très largement développée en lien avec la recherche d'une plus grande rationalité dans l'utilisation des fonds publics et avec elle les outils correspondants : il faut faire mieux avec moins. L'octroi de certaines subventions est aujourd'hui soumis à la présentation de documents d'évaluation (exemple de la politique de la ville). La RGPP a apporté avec elle une série d'outils de gestion qui sont d'abord pensés comme des outils de performance économique et financière. Ils reposent sur des approches très quantitatives et peuvent soulever la question du sens donné au DT et aux valeurs de celui-ci. En particulier ils peuvent faire perdre la dimension humaine du DT derrière une approche très gestionnaire. Sur certains terrains d'autres types d'outils d'évaluation se sont développés afin de rendre compte des objectifs stratégiques du territoire et des dynamiques locales. Ils tentent alors de prendre en compte les dimensions qualitatives de ces dynamiques que les outils précédents n'intègrent pas. Au-delà du suivi gestionnaire, il apparaît ainsi important de conduire des processus d'évaluation plus complets qui prennent en compte des questions de pertinence des différents dispositifs mobilisés et de cohérence entre ces dispositifs.

Cette demande de plus en plus importante d'évaluation, en particulier de la part des services de l'Etat, se traduit directement en termes de temps de travail consacré à cette tâche-là. Elle contribue très directement à l'augmentation de la part consacrée à de l'administration mentionnée plus haut. Néanmoins, au sein de certaines Communautés de communes le choix est fait de « ne pas passer plus de temps à évaluer qu'à agir ». L'évaluation est chronophage et si elle présente de l'intérêt pour guider l'action et tirer profit des expériences acquises elle ne doit pas prendre la place de l'action concrète.

Un autre type d'outils tend à se développer et cela est sans doute à rapprocher de la sectorisation mentionnée plus haut : des outils (tableaux de bord par exemple) pour échanger entre les différents intervenants sur un même terrain. Cela permet au moins de savoir ce que chacun fait. De même, à l'échelle de la région Midi Pyrénées un outil informatique commun aux différents Pays a été élaboré pour rendre compte des activités et des projets menés dans les différents pays de la Région et ainsi avoir une vision à l'échelle de la Région de ce qui se fait dans les Pays.

4) L'importance des réseaux dans les activités des praticiens du développement territorial

Un dernier point, qui n'est pas nouveau en ce qui concerne les métiers du Développement Territorial mais qui justement mérite d'être mentionné car il perdure au fil du temps : l'importance des réseaux dans les activités des praticiens du développement territorial.

Les agents de développement local appartiennent à une diversité de réseaux, formels ou informels selon les cas, sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour trouver les compétences dont ils ne disposent pas, pour chercher de l'information, pour échanger des expériences. Certains praticiens soulignent la dimension très « située » de l'apprentissage du métier en particulier pour la mise en œuvre de transversalités (cf. plus haut) : les connaissances s'élaborent dans la pratique même du Développement Territorial, en situation. Les réseaux d'échanges ont alors un rôle important à jouer : ils permettent d'accéder à des retours d'expérience, à l'échelle de la Région ou plus largement de la France entière. Pour certains un réseau métier structuré manque en Midi Pyrénées malgré les différentes initiatives qu'il y a eues en la matière. Certains réseaux se mettent aussi en place autour de procédures spécifiques (autour des agendas 21 par exemple) : ils permettent un échange d'informations et d'expériences propres à la procédure considérée. Ces deux types de réseaux (métier/ spécifique) sont à penser en complémentarité.

Quel que soit le nombre de réseaux auxquels appartient chaque praticien, ceux-ci ne doivent pas masquer l'importance du réseau informel que chacun va pouvoir se tisser au cours de sa vie professionnelle : son importance est souvent mise en avant, même s'ils ne sont pas suffisants.