



HAL
open science

Les experts du développement local face à l'Etat. L'invention du “ Pays Cathare ”

William Genieys

► To cite this version:

William Genieys. Les experts du développement local face à l'Etat. L'invention du “ Pays Cathare ”. ”Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe”, Association Française de Science Politique (AFSP), Sep 1997, Lyon, France. pp. 361-384. hal-01401802

HAL Id: hal-01401802

<https://hal.science/hal-01401802v1>

Submitted on 25 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les experts du développement local face à l'Etat. L'invention du « Pays Cathare »

William Genieys (CEPEL, Université Montpellier I)

Communication présentée au colloque « Politique locales et transformation de l'action publique en Europe »

7ème session : *Les nouvelles formes d'expertise*, rapporteur Dominique Lorrain.
ASFP 25-26 septembre 1997 IEP Lyon

(à paraître dans un ouvrage collectif dirigé par Richard Balme, Alain Faure et Jean Luc Parodi aux Presses de Science Po en 1998)

Résumé / Abstract :

Il s'agit de montrer à partir d'une étude sociologie de la genèse du projet de développement du « Pays Cathare » le nouveau rôle que peut avoir l'expertise sur l'action publique locale. Cette étude de terrain montre combien il est important de s'y intéresser au moment où les experts donnent du sens au projet. L'invention du « Pays Cathare » comme territoire d'une histoire, d'un imaginaire s'oppose aux conceptions centralistes des agents de l'Etat. La particularité de ce projet de développement est renforcé par la logique d'action propre au politique d'aide au développement rural (Leader). Cette forme de mobilisation du territoire par les experts n'est pas sans effet sur les nouvelles pratiques politiques des élites locales.

Depuis, la crise économique des années 1970, les modes d'intervention et de gestion du territoire par l'Etat français ont changés. Les élites dirigeantes ont ainsi admis l'idée selon laquelle il fallait inventer des formes de développement adaptées à chaque situation¹. La sociologie des politiques publiques constate à ce propos que l'étude des politiques locales est toujours en retard en France, contrastant avec la situation américaine où les recherches, les publications et les controverses se multiplient². Partant de là, certains sociologues ont ouvert un débat sur « les acteurs du développement local »³. Pour ces chercheurs, il s'agissait de clarifier la réflexion sur le devenir du développement en milieu urbain au regard des lois de décentralisation⁴. Dans cette nouvelle configuration institutionnelle du pouvoir local, la dynamique des politiques de développement repose sur quatre facteurs : une relative autonomie de décision et des ressources propres ; une composition sociale favorable de sa population (participation et consensus sur une politique locale) ; une position dominante dans l'espace environnant permettant l'accès au circuits politiques pour les négociations des aides de l'Etat ; et enfin une situation historique d'opposition au pouvoir central. L'analyse de la transformation du système de gestion des villes permet à Dominique Lorrain de montrer que la modernisation des pratiques et des modes d'action de l'administration républicaine entraîne une transformation des rapports à l'Etat central⁵. Le système d'administration locale tel que l'avait décrit Pierre Grémion⁶ est ainsi dépassé par le modèle du « gouvernement urbain ». De façon plus générale, la politique de décentralisation était vue comme un rééquilibrage volontariste entre un Etat trop puissant et une France profonde marginalisée, au profit de l'initiative de la base⁷. Le récent bilan des études de l'action publique des élus locaux confirme la profonde transformation des mécanismes d'allégeance des acteurs de la vie politique locale aux services administratifs

¹Jean-Claude Thoenig, « Does local politics matter ? », débat entre Dominique Lorrain, Jean-Claude Thoenig et Philippe Urfalino, *Politix*, n°7-8, oct-déc 1989, p.116.

²Pierre Muller rappelle que leur existence même fut mise en doute par de nombreux auteurs, cf., Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1990, p.104.

³Se référer au numéro thématique « Les acteurs du développement local » de la revue *Sociologie du Travail*, vol. XXXII, n°4, 1991.

⁴Odile Benoit-Guilbot, « Les acteurs locaux du développement économique local : y-a-t-il un effet localité ? », *Sociologie du Travail*, op. cit., p. 453.

⁵Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, op. cit., pp. 461-484.

⁶Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

⁷Alain Faure, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation », *Revue Française de Science Politique*, vol. 44, n°3 1994, p. 477.

déconcentrés⁸. Cette prise de conscience des limites de l'analyse sectorielle des politiques publiques est perceptible dans certain domaine de l'intervention publique tel que la lutte contre la pauvreté, l'emploi, la sécurité, l'environnement ou l'urbanisme⁹. L'analyse comparée des politiques publiques met l'accent sur les rapports qu'entretiennent les acteurs locaux à leur territoire, en faisant de la prise en compte de cette composante spatiale une condition importante de réussite de ces politiques¹⁰. Face à cette nouvelle configuration de la vie politique locale, certains auteurs prennent le parti d'analyser la capacité politique des territoires¹¹. Il s'agit alors de montrer que certains territoires dotés d'un potentiel social, économique et culturel spécifique peuvent générer des politiques particulières. Les politiques communautaires, notamment les fonds structurels, trouvent dans l'ancrage territorial un moyen d'expression privilégié¹². Le territoire du local s'impose comme le lieu où l'on peut observer comment au concret se redéfinissent les formes de l'action publique. Dans le cadre de l'Union Européenne, les nouveaux enjeux de la recomposition économique et sociale passent bien souvent par un processus de territorialisation des politiques. Celui-ci devient une ressource facilitant l'adaptation à la crise des normes étatiques et des organisations politique nationales. Ainsi, la professionnalisation des administrations territoriales et la réorganisation des administrations déconcentrées entraînent la mise en oeuvre de nouveaux savoir-faire dans la constitution des politiques locales. Dans ce contexte particulièrement favorable de redéfinition des cadres de l'action publique à travers le polycentrisme et la négociation politique territorialisée, les experts du développement local voient s'élargir leur champ de compétence.

Il convient de préciser que les acteurs que nous qualifions « d'experts » sont les agents qui sont intervenus en mobilisant leur savoir-faire dans la construction intellectuelle du projet de développement local¹³. Il s'agit alors de montrer que le rôle de l'expertise dans un contexte de

⁸Patrice Duran, Jean-Claude Theonig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4 août 1996.

⁹Voir à ce propos, le numéro spécial « Négociations », *Pôle Sud*, n°4 mai 1996.

¹⁰Richard Balme, et ali., *Le territoire pour politique : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.

¹¹Evelyne Ritaine, « Territoire et politique en Europe du Sud », *Revue Française de Science Politique*, vol. 44, n°1 février 1994.

¹²Andy Smith, *L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹³La sociologie de l'expertise en soulignant l'importance des « situations d'expertise » se refuse à avancer une définition de cette profession particulière, cf., Jean-Yves Trépos, *La sociologie de l'expertise*, Paris, P.U.F., 1996.

décentralisation ne correspond plus réellement au modèle classique à dominante technocratique¹⁴. Plutôt que de raisonner sur l'opposition fonctionnelle de catégories d'experts, on s'efforcera de décrire les modalités précises d'exercice de la fonction d'expertise dans le cadre de la formation du réseau d'action publique¹⁵ autour du projet « Pays cathare ». En effet, notre étude de terrain révèle que les acteurs locaux qui apportent leur compétences dans ce projet de développement sont issus d'univers sociaux et professionnel assez variés. La genèse du projet du « Pays cathare » offre un exemple du rôle nouveau que peuvent jouer ces acteurs dans le cadre du développement local. Ainsi, au début des années quatre vingt des experts locaux agissant pour le compte de différentes institutions locales (Conseil général de l'Aude, Centre national d'études cathares, DDA, Datar) vont réfléchir sur la mise en forme d'un projet de valorisation des ressources du territoire du « Pays cathare ». Le patrimoine archéologique « cathare » est alors présenté comme une ressource territoriale sur laquelle doit se construire un projet de développement économique et touristique. Cependant, il convient de préciser que ce groupe d'experts est composé d'acteurs ayant des trajectoires sociales et de logiques d'action fort différentes. En effet, on y trouve tout d'abord les historiens et les « intellectuels » du Centre National d'Etudes Cathare (CNEC/René Nelli) qui hors des logiques instrumentale du développement ont produit un discours historique légitimant sur le catharisme¹⁶. Fort de cette légitimité ces acteurs s'imposent comme les garants de « l'authenticité » du Pays cathare. Ensuite, on rencontre des experts issus du secteur du patrimoine et de l'archéologie qui travaillent au concret sur les cites cathares. Ces experts « de la pierre » regroupés autour de Jean Pierre Sarret vont jouer un rôle central grâce à leur connaissance du terrain et à leur position médiane entre les « érudits » et les partisans de l'approche économique. En effet parallèlement, des techniciens de l'action publique locale affiliés à diverses institutions départementales apportent leur savoir-faire en matière de développement local. Enfin, des experts agissant pour le compte des administrations

¹⁴Dans son étude sur l'expertise scientifique, Christiane Restier-Melleray avait dégagé trois grands modèles d'expertise : le modèle technocratique, le modèle décisioniste, le modèle organique, cf., Christiane Restier-Melleray, « Experts et expertise scientifique. Le Cas de la France », *Revue Française de Science Politique*, vol. 40, n°4, 1990, pp. 546-585.

¹⁵ Il s'agit ici d'appréhender l'action publique « par le bas » afin de restituer les interaction entre acteurs conditionnant la mise en forme de l'action publique locale, cf., Patrick Hassenteufel, « Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in Patrick Le Galès, Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 96.

¹⁶ Le CNEC est un centre de recherche et de documentation, fondé au début des années quatre vingt par le président du conseil général de l'Aude, qui a pour objectif le développement des travaux « universitaire et scientifique » sur le catharisme afin de mettre fin à la mythologie qui l'entoure. On y trouve tout autant des universitaires étrangers et des intellectuels issus du régionalisme occitan. Le conseil scientifique du Cnec se structure autour d'un dualisme fonctionnel qui oppose les chercheurs qui entretiennent une certaine distance avec leur objet de recherche aux intellectuels marginaux « spécialistes » du catharisme (entretien, N. Gouzy, directeur CNEC).

déconcentrées de l'Etat s'impliquent aussi dans la réalisation du projet. Ainsi, ce groupe d'acteurs hétérogène forme une configuration d'experts au sein de laquelle les conflits et les antagonismes ont pour effet de donner une dynamique particulière au projet. L'analyse de la genèse du programme « Pays Cathare » montre que dans une configuration territoriale particulière les savoir-faire spécifiques liés à l'expertise d'acteurs défendant des logiques d'actions sectorielles sont dépassés par la dimension cognitive du projet. L'analyse des experts en interaction permet de montrer comment la confrontation de « représentations cognitives » contrastées débouche sur la construction d'un nouveau rapport au territoire¹⁷. Néanmoins, si ce réseau d'experts semble se structurer autour de l'existence d'une valeur partagée, la référence au « Pays cathare », il n'en demeure pas moins que des divergences profondes subsistent quant à la réalisation pratique du projet. Ainsi, ce groupe d'experts n'arrive pas à se constituer en véritable « communauté épistémique » car leurs savoir faire ne s'ancre pas dans des pratiques communes¹⁸.

A partir de notre enquête de terrain réalisée en milieu rural, sur le projet de développement local « Pays Cathare », on montrera le nouveau lien qui s'établit entre les experts locaux de l'action publique et le territoire¹⁹. Il s'agit ici d'analyser le rôle majeur de ces acteurs à partir de l'opposition structurante entre la conception du développement local des acteurs intervenant pour le compte des administrations déconcentrées de l'Etat et celles portées par les experts du « terroir ». En effet, l'analyse des différentes stratégies avancées par ces acteurs montre comment à un moment donné une « certaine représentation territoriale » du Pays Cathare est imposée comme légitime. L'analyse de la mobilisation des différents répertoires d'action publique locale par ces acteurs (logiques sectorielles versus logique territoriale) ouvre la voie à une réflexion plus générale sur les nouvelles formes de légitimation de l'action politique à travers

¹⁷ On reprend ici dans le cadre d'une application locale la thèse de Pierre Muller sur le rôle des politiques publiques dans la construction d'un rapport au monde particulier, cf., Pierre Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 153-179.

¹⁸ Pour Haas la présence « d'espistemic communities » caractérise des réseaux d'action publique fortement intégrés. Il s'agit de réseaux présentant quatre caractéristiques : « 1/ une série de croyances normatives partagées, entraînant la même logique d'action basée sur des valeurs propres à chacun des membres du réseau ; 2/ des croyances causales partagées, découlant de leur analyse des pratiques au centre des problèmes de leurs domaines d'activité et qui forment la base pour l'élucidation des liens multiples entre leurs actions et leurs buts poursuivis ; 3/ des notions validantes partagées, c'est à dire des critères définis entre eux pour évaluer et soupeser le savoir expert dans leur domaine ; 4/ un mode opératoire commun, c'est à dire des pratiques communes », cf., Ernst Hass, « Introduction : Espistemic Communities and international Policy Co-ordination », *International Organization*, 49 (1), 1992, p. 3.

¹⁹ Il convient de préciser que le projet du « Pays Cathare » s'inscrit dans une dynamique différente de celle des contrats de « pays » reconnus par la loi Pasqua d'avril 1995. En effet, bien qu'il s'agisse dans les deux cas de figure de poser le territoire du pays comme un échelon de développement pertinent, la conception du « Pays cathare » introduit une dimension identitaire au territoire que la loi sur les « pays » tend à minorer. Pour une présentation analytique des contrats de « pays » se référer à Alain Faure, « Vers une République régionale ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 26 1995, pp. 21-24.

le prisme des identités territoriales. Alors que certains sociologues annoncent « la fin des territoires » ou « l'illusion identitaire »²⁰, la question de la mobilisation d'identités territoriales par les experts locaux dans la construction du projet de développement sera au centre de notre analyse. En effet, les lois de décentralisation ouvrent la voie à de nouvelles opportunités pour la mise en oeuvre des politiques publiques locales. Le développement local devient un secteur propice à l'innovation. Les élus locaux qui en ont la responsabilité impliquent de plus en plus des experts locaux sur cette question. De plus, ce phénomène singulier se trouve amplifié par l'intervention des politiques européennes qui, en règle générale, s'appuient sur des territoires infra-nationaux.

I/ Les nouvelles formes de mobilisation du territoire

La mobilisation d'un nouveau territoire pour le développement local est posée de façon explicite par les experts locaux qui participent à l'élaboration du projet « Pays Cathare ». Ce postulat de départ caractérise-t-il l'apparition d'un nouveau mode de mobilisation du territoire par des acteurs en quête de nouvelle réalité sociale ou est-ce le signe du retour de « l'utopie communautaire »?²¹ En effet, pourquoi des experts mobilisent un référent territorial à connotation identitaire, le « Pays Cathare », que la tradition républicaine a enfoui dans les limbes de son historiographie nationale? S'agit-il d'une stratégie délibérée *d'invention d'une tradition* au sens au Eric Hobsbawm l'entend ? Ce projet de développement local construit à partir de la mobilisation du *territoire imaginaire* du « Pays Cathare » correspond-t-il à une nouvelle forme d'institutionnalisation des périphéries ?²² Ce questionnement constitue la trame de notre présente réflexion. Partant de là l'analyse de la capacité d'innovation du réseau d'experts qui construit le projet permet d'interroger de façon plus générale la dynamique des systèmes d'action concrets

²⁰Voir les récents ouvrages de Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995, et Jean François Bayart, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.

²¹Bernard Lacroix, *L'utopie communautaire*, Paris, P.U.F., 1981.

²² On se propose de reprendre ici, dans une acception qui nous est propre, l'analyse de la formation des « communautés imaginaires » de Benedict Anderson ou l'auto-définition du territoire dépend d'abord d'un processus de construction endogène d'un « imaginaire spatial ». Pour nous, ce processus peut se développer sur un territoire à partir du moment où une politique de communication à connotation culturelle est effectuée sur une population locale. Le travail effectué par les experts locaux sur la mémoire historique du Pays Cathare et les symboles identitaires (les châteaux cathares) sont considérés comme les indices de la construction d'un imaginaire territorial, cf., Benedict Anderson, *L'imaginaire national. Réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.

dans le cadre du processus de décentralisation²³. Toutefois, la prise en compte de la dimension cognitive autour de laquelle se structure l'action collective « Pays Cathare » montre comment un système d'action échappe progressivement aux acteurs qui le génèrent.

Le territoire du « Pays Cathare » se situe dans le sud de la France, et s'étend au pied du contrefort pyrénéen, sur deux régions et plusieurs départements²⁴. Le département rural de l'Aude doté d'un fort patrimoine historique et culturel, les châteaux cathares, élabore dans les années quatre-vingt le programme de développement local étudié²⁵. C'est dans le contexte du processus de décentralisation institutionnelle et politique que certains acteurs locaux optent pour une stratégie de mobilisation du patrimoine culturel afin de dynamiser la vie sociale en milieu rural. Dès le début des années quatre vingt, le président du Conseil général de l'Aude, prolonge la politique de la « mission Racine »²⁶ en œuvrant pour l'instauration d'un tourisme dans l'arrière-pays audois. En effet, l'économie locale, fragile, a vu sa petite industrie progressivement disparaître alors que le développement se porte sur le littoral. En raison, de cette situation économique désastreuse et face à la désertification du monde rural, ce notable socialiste audois s'engage dans la mise en place de nouveaux instruments devant faciliter le développement local à l'intérieur des terres. Grâce aux opportunités offertes par la décentralisation, il met sur pied des institutions para-départementales, telle que le Centre National d'Etudes Cathares (CNEC)²⁷ et le Comité Départemental du Patrimoine Culturel Audois (CDPCA) pour évaluer le patrimoine culturel de l'Aude. Ces dernières recrutent des experts dans différents secteurs de la vie politique locale. En règle générale ses acteurs ont effectué leur « cursus honorum » au sein de la périphérie. Dans notre cas particulier, ils ont été pour la plus part influencé lors de leur socialisation par les mouvements occitanistes ou tiers-mondistes du début des années 1970. Ainsi, la dynamique du

²³ Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, pp. 247-251.

²⁴ La mobilisation autour de « l'hérésie cathare » se situe au XIII^{ème} siècle sur les territoires historiques du Comté de Toulouse et du Languedoc. La croisade et l'annexion par la monarchie française ont mis fin à ce mouvement utopique que certains auteurs ont qualifié de démocratique, égalitaire et émancipateur. Aujourd'hui, il reste un certain nombre de châteaux symbolisant les lieux de la résistance répartis entre les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Le département de l'Aude possède le plus grand nombre de sites cathare (10 châteaux), cf., Le dossier « L'aventure des cathares », *L'Histoire*, n°183 déc. 1994, pp. 38-61.

²⁵ Cette enquête de terrain a été effectuée en collaboration avec Olivier Dedieu dans le cadre du programme de recherche REGE du MZES Manheim sur les réseaux européen de l'Europe 1996. Elle repose sur la base d'un recueil systématique des articles de presse et d'une vingtaine d'entretiens réalisés auprès des acteurs qui ont porté le projet « Pays Cathare ».

²⁶ La mission Racine est la structure qui a planifié dans les années soixante le développement du tourisme sur le littoral méditerranéen.

²⁷ Le Cnec a pour mission l'analyse historique du patrimoine culturel cathare. Le président Capdeville déclare en 1982, le jour de l'inauguration du Cnec : « à partir d'aujourd'hui nous sommes tous Cathares », cf., entretien Nicolas Gouzy, actuel directeur du Cnec, 29/06/95.

« retour des terroirs » s'appuie sur une mobilisation d'un substrat social régionaliste assez fort dans cette région situé au coeur de « l'occitanie »²⁸. Ces expert locaux vont participer directement au processus de réinvention du territoire. Dans cette perspective, la mise sur agenda du projet de développement que nous étudions est exemplaire car il montre le rôle structurant de la référence à un territoire imaginaire, le « Pays cathare » sur ce type d'action publique localisée. Dans ce cas particulier, le syncrétisme stratégique entre une culture locale réifiée par des experts locaux attachés au « patrimoine cathare » (CDPCA et CNEC) et la politique de reconversion économique de l'Aude portée par l'institution départementale donne naissance à une forme particulière de mobilisation du territoire qui remet en cause la dimension tutélaire de l'Etat français²⁹.

En effet, ces institutions para-départementales vont être un lieu de réflexion au sein duquel le programme voit le jour. Un réseau d'experts se structure progressivement afin de poser les bases d'un projet de développement touristique fondé sur le patrimoine culturel de l'Aude. Il est nécessaire de rappeler que le CDPCA est une émanation du Comité départemental du Tourisme dirigé par le conseiller général du canton de (haut canton de l'Aude) Jacques Montagné. Cet élu local place à la direction de cette institution un archéologue, Jean Pierre Sarret³⁰. Cet expert « de la pierre » se définit comme un méridional, diplômé des Beaux Arts à Toulouse après un travail sur la plastique du catharisme. Il a rédigé une thèse sur l'archéologie de l'architecture des châteaux cathares et la vie au XIIIème siècle et a dirigé les fouilles sur les châteaux de Montségur pendant douze ans. Fort de cette longue expérience archéologique, il décide de diffuser son savoir sur le patrimoine cathare. Ainsi, il se trouve chargé de l'évaluation du patrimoine culturel du département de l'Aude. Pour lui, les châteaux cathares constituent l'atout majeur du patrimoine de ce territoire. Dès lors, il s'implique dans une logique de valorisation du « Pays Cathare » en fédérant autour du CDPCA un réseau d'experts très hétérogène, comprenant, les intellectuels du CNEC, un représentant de la Datar, le responsable du Commissariat de Massif, le directeur de la culture du département de l'Aude, un représentant de la direction départementale de l'agriculture et de nombreux techniciens du développement. Au terme d'une collaboration de plus en plus constante, ce groupe d'experts définit le cadre d'un

²⁸ Alain Touraine, François Dubet, Michel Wieviorka (dir.), *Le pays contre l'Etat*, Paris, Seuil, 1981

²⁹ Bruno Jobert, « La fin de l'Etat tutélaire », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24 1995, pp. 107-126

³⁰ cf., notre entretien avec Jean Pierre Sarret.

projet développement local centré sur le territoire du Pays cathare. En vue de développer les rapports économie-culture, les premières actions du CDPCA, portent sur la connaissance et l'évaluation des ressources patrimoniales du département de l'Aude autour des châteaux cathares. Les acteurs constituant ce réseau s'accordent sur le principe selon lequel les enjeux du développement local résident dans la mobilisation du patrimoine culturel. Pour Jean-Pierre Sarret, président du CDPCA, « cette terre méridionale doit puiser aujourd'hui ses racines et la force de son devenir en cultivant la personnalité du Pays Cathare »³¹. Les premières évaluation de la potentialité économique du patrimoine les confortent dans ce choix. Incontestablement, les sites médiévaux liés à la croisade contre les albigeois représentent déjà en 1982 plus de la moitié de la fréquentation des sites, monuments et musées ouverts au public. Dès 1984, les premières enquêtes de fréquentation-satisfaction et l'étude systématique des conditions d'accueil sur les sites sont lancées. Selon le directeur du CDPCA, « la définition géographique du territoire, identifiée tant par les populations autochtones que par les visiteurs, s'est imposée sur des bases culturelles : elle est interdépartementale et ne concerne pas seulement des sites majeurs, mais encore tout l'espace, théâtre des événements historiques »³². Le patrimoine vécu jusqu'alors comme une charge pour les institutions de la vie politique locale devient un atout supplémentaire pour la politique du tourisme. A partir de là, les ré-appropriations du bâti par les collectivités locales s'effectuent : achats, déclarations d'utilité publique ou travaux d'office réalisés par les services de l'Etat. A cette période, l'accueil du public se normalise : billetterie, tarifs, horaires d'ouverture s'harmonisent. Le CDPCA avec l'appui du comité régional au tourisme Languedoc-Roussillon et la caisse nationale des monuments historiques et des sites met sur pied la formule des forfaits « chèques-visites » (1985-1987). Face à cette effervescence, les services de l'Etat et en particulier la DATAR encouragent, le conseil général de l'Aude à lancer une vaste expertise pour mesurer le potentiel économique du projet. Dans un même temps, les réseaux d'experts locaux s'associent aux rencontres internationales pour la protection du patrimoine culturel d'Avignon en 1987, et accèdent ainsi à de nouveaux savoir-faire. En effet, nos experts reprennent à leur compte la thèse de Valérie Patin, responsable du comité du tourisme de l'ICOMOS, sur l'exploitation touristique du patrimoine culturel³³. Pour cette spécialiste, si le patrimoine s'inscrit

³¹cf., Jean Pierre Sarret, « Le pays cathare. Un atout majeur pour le développement », in Collection, *Monuments Historiques*, Languedoc-Roussillon, n°187 1993, p. 87.

³²cf., Jean -Pierre Sarret, « Le pays cathare. Un atout majeur pour le développement », op. cit., p. 88.

³³Valéry Patin, docteur en sociologie et spécialiste des politiques patrimoniales du tourisme, présente aux rencontres internationale d'Avignon sa thèse sur l'exploitation touristique du patrimoine culturel, cf., Valérie Patin, « L'image du patrimoine et la

chaque jour de plus en plus dans une logique économique, il est nécessaire de dépasser l'opposition latente entre les partisans de l'exploitation économique qui risque de dénaturer les représentations voire détruire le patrimoine et les tenants de la préservation exclusive qui risque d'atteindre à l'existence même du patrimoine par l'asphyxie économique et sociale. Fort de cette nouvelle orientation, le conseil général engage une étude de valorisation de l'ensemble des sites dans le cadre de l'Europe³⁴. En 1990 à l'issue de ces travaux préalables, un programme de développement interdépartemental est élaboré par le CDPCA. Celui-ci s'impose comme une action prioritaire pour le département de l'Aude. Cependant, pour comprendre l'écho favorable obtenu par le projet de développement auprès des instances communautaires, il convient de revenir sur le moment et sur les conditions dans lesquelles la référence à l'imaginaire territorial du « Pays Cathare » est imposée par certains experts au sein du réseau.

II/ Le territoire du Pays Cathare : d'une construction imaginaire à la réalité communautaire.

Il s'agit dans ce développement de montrer comment ce réseau d'experts parvient à imposé comme cadre légitime pour le projet de développement local le territoire imaginaire du Pays cathare³⁵. En effet, lors de la genèse du programme, ces acteurs manifestent leur autonomie fonctionnelle par rapport aux agents des services administratifs déconcentrés de l'Etat intégrés dans le réseau. Pour ces experts, il s'agit de mettre sur agenda un processus de développement local qui transcende les cadres territoriaux traditionnels de l'action publique. Ainsi, la question du sens ou encore de la dimension cognitive des politiques publiques locales trouve ici une application concrète³⁶.

consommation touristique », communication présentée *Les actes des 3ème Rencontres Internationales pour la Protection du Patrimoine Culturel*, Avignon 18/19/20 novembre 1987, pp. 19-25.

³⁴L'enquête est réalisée en 1989 par Serge Briez du cabinet de consultant « Image Virtuelles - Paris ».

³⁵Il va de soi que dans les populations des territoires concernés, le « Pays Cathare », n'a aucune réalité sociale. Par contre, il en va différemment pour les experts locaux qui portent le projet. Pour ces acteurs, la dimension « faire du développement local autrement » notamment en s'appuyant sur un territoire imaginé est primordiale. De fait, le « Pays Cathare » relève d'une construction intellectuelle fondé sur un territoire imaginé (cf. nos entretiens Paul Marie Durand Datar, Jean Pierre Sarret CDPAC).

³⁶Andy Smith, « Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique », in Patrick Le Galès, Mark Thatcher, *Les réseaux de politique publique*, op. cit., pp. 109-120 et Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), *La construction du sens*

L'analyse du moment ou le référent au Pays cathare s'affirme comme l'appellation légitime du programme est révélatrice des différentes conceptions du territoire que l'on trouve au sein du réseau d'experts. En effet, les acteurs du réseau qui s'y affrontent ont des représentations cognitives du Pays cathare fortement différenciées. Dès les premières rencontres inter-régionales et inter-départementales proposé par le CDPCA, entre l'Aude, l'Hérault et l'Ariège, regroupant à la fois des professionnels du tourisme (CRT/CDT) et le monde scientifique (le directeur des archives départementales et quelques chercheurs du CNEC), montre que la construction d'une dynamique collective s'avère difficile en raison de l'opposition structurelle entre les représentants des secteurs du tourisme et du patrimoine³⁷. A ce conflit entre les partisans d'un « tourisme culturel » et les tenants de la valorisation d'un « patrimoine culturel historique », s'ajoute la stratégie des agents de la Datar de faire entrer ce programme dans le cadre des « routes à thèmes » de la Commission Supérieure des Monuments Historiques. La logique économique des uns et la logique centralisatrice des agents de l'Etat s'opposent à celle défendue par les partisans d'une approche patrimoniale du territoire. Cependant, la délimitation géographique du Pays cathare constitue un enjeu dont tous les protagonistes ont conscience. Paul Marie Durand agissant en tant que représentant de la Datar (via la politique Montagne) constate à ce propos « qu'on retrouve là les professionnels, les élus les services de l'Etat avec une même convergence. C'est vrai que le département de l'Aude est celui qui a le plus de sites-pôles, mais imaginez un Pays Cathare sans Montségur (Ariège) ou sans Minerve (Hérault) »³⁸. Partant de là, Jean Pierre Sarret impose une solution médiane où le territoire virtuel et interdépartemental doit être le cadre d'action du projet de développement local. Cette conception s'affirme progressivement comme légitime au sein du milieu des experts et des techniciens locaux. Néanmoins, la référence au territoire imaginaire du « Pays Cathare » fait l'objet d'un débat entre les agents du réseau. Lors des réunions de travail relative à la labélisation du projet, on retrouve l'opposition structurelle (et structurante) entre experts et intellectuels qui défendent une acceptation régionaliste du « Pays Cathare » (celle du territoire imaginaire) et ceux qui privilégient un programme intégré à la

dans les politiques publiques, Paris, L'Harmattan, 1995.

³⁷Pour un jeune technicien local qui réalise un stage AFPA, il s'agissait « de pouvoir parler d'un autre tourisme. Ainsi, un monument comme le château de Couiza qui était seulement utilisé médiatiquement devait faire l'objet de mesure de sauvegarde », cf., nos entretiens avec l'équipe de Mr. Ribbat du service du développement local du conseil général de l'Aude, 28/06/95.

³⁸Se référer à l'intervention des experts du CDPCA, « Le Pays Cathare. programme pilote de développement interdépartemental (Ariège, Aude, Hérault) », *Actes des 5èmes Rencontres Internationales pour la Protection du Patrimoine Culturel*, Avignon 8/9/10 novembre 1989, p. 150.

planification de l'espace territorial français (routes et circuits touristiques à thèmes)³⁹. En effet, si les agents de l'Etat sont d'accord sur le travail consistant à identifier et à valoriser un patrimoine historique sur un territoire particulier, ils s'opposent aux partisans d'une approche trop culturaliste du Pays Cathare. Au terme de nombreuses réunions informelles⁴⁰, la thématique réductrice de la « route des châteaux cathares » est écartée grâce à un argument historique logique difficilement réfutable par ses opposants : les monuments que l'on présente sur les sites cathares sont de châteaux frontières dont la construction est postérieure au mouvement cathare⁴¹. Le référence au Pays Cathare en tant que territoire imaginaire est imposée comme le cadre légitime du projet de développement local. A partir de fin 1989, le programme se structure autour du l'appellation de « Pays Cathare ». La construction d'un projet de développement local ou la mobilisation de l'identité culturelle joue un rôle central participe au processus plus général d'apparition des nouvelles formes de transactions entre intérêts et appartenances territoriales⁴².

En s'appuyant sur cette dynamique, le projet de développement reçoit un accueil favorable auprès des instances européennes en obtenant le label « Année européenne du tourisme » en 1991. Fort d'une reconnaissance symbolique, les porteurs du projet Pays Cathare partent en quête d'un financement communautaire via l'intermédiaire des experts des programmes européens⁴³. Il s'agit, alors, d'intégrer le processus de développement dans la politique d'aide communautaire du programme Leader⁴⁴. Le caractère novateur de Leader réside dans l'approche méthodologique retenue⁴⁵. C'est sur cette base qu'un programme Leader Aude

³⁹On se réfère, ici, à l'opposition qui existe entre les représentations véhiculées par Jean Pierre Sarret qui parle du « Pays Cathare » alors que Paul Marie Durant évoque « les Pays Cathares », cf., nos entretiens.

⁴⁰Ces réunions se déroulent sans aucun formalisme institutionnel, souvent sous la forme « de repas débat » ou « l'on refait le monde », cf., entretien Jean Pierre Sarret, 16/04/96.

⁴¹Dans le cadre de ces discussions Jean Pierre Sarret fait prévaloir sa connaissance scientifique de l'inexistence de l'architecture cathare. En effet, son travail d'archéologie réalisé à l'Ecole pratique démontre que le chateau de Montségur a été construit par des maitres d'oeuvre français après la croisade. En effet, des châteaux dits « cathares », il n'y en a pas, les cathares n'étant pas des bâtisseurs. Il faut alors relier l'ensemble des sites au thème « Pays Cathare » car c'est en fait tout un pays et des identités de pays qui participaient à cette histoire plutôt que les châteaux. cf., entretien Jean Pierre Sarret, 16/04/96.

⁴²Voir en ce sens les observations de Jean Pierre Gaudin sur la légitimité des réseaux de politiques publiques en milieu urbain, cf., Jean Pierre Gaudin, « Politique urbaines et négociations territoriales. Quelles légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1 février 1995, pp. 31-56.

⁴³cf. entretien 15/02/1995, François Valette, chargé de mission Europe à la délégation régionale Languedoc-Roussillon du CNRS, intervenant à titre de consultant sur le programme.

⁴⁴Pour un présentation de la logique des programmes communautaires de Liaison Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale (Leader) est lancé en 1991. Se référer au dossier, *Leader, Impliquer la population dans le développement local*, Bruxelles, Publication de la cellule d'animation Leader, 1994.

⁴⁵Andy Smith et Marc Smyrl insistent sur la spécificité du lien qui unit directement la commission au groupe d'action locaux dans les Etats membres à travers un système de subventions globales. Ces auteurs soulignent par ailleurs que cette politique publique affiche clairement une ambition d'innovation non seulement économique mais politico-administrative soulevant des réactions vives de la part d'une grande partie des composantes de l'échiquier politique français », cf., Andy Smith, Marc Smyrl, « A la

intitulé, « Pays Cathare » ayant pour objectif le développement d'une zone d'agro-tourisme dans le département de l'Aude voit le jour. Ce programme Leader vise à encourager une approche intégrée du développement rural et vient compléter les actions qui s'inscrivent dans les cadres communautaires d'appui dans les zones d'objectif 1 et d'objectif 5b (normes européennes). Il s'agit, ici, d'un soutien direct aux initiatives collectives de développement rural prises au niveau local⁴⁶. Ce programme s'applique sur des territoires infra-régionaux et dans une zone rurale. Dans cette perspective, les projets de développement locaux postulant au programme Leader doivent valoriser les ressources endogènes du territoire à partir d'un projet intégrateur fondé sur la mise en réseau des différents acteurs locaux au sein d'un groupe d'action locale (GAL). Après un travail de formalisation du programme Pays Cathare par les experts locaux des programmes européens, le projet est présenté devant la Direction Générale VI pour intégrer le Leader⁴⁷; A Bruxelles le Directeur de la DG VI manifeste un grand intérêt pour ce projet de développement local qui s'appuie sur la volonté de réinventer un territoire. Les hauts fonctionnaires européens appréciant l'autonomie du projet par rapport au service administratif déconcentré de l'Etat français vont en faire un exemple à suivre. Le projet de développement porté jusqu'alors par un réseaux d'action publique local prend une nouvelle dimension dans le cadre de cette politique européenne. Cependant, l'apport du financement européen entraîne une transformation des pratiques politiques locales par l'imposition d'un cahier des charges à laquelle la subvention est assujettie. A ce propos, un des experts locaux, François Vallette, qui participe au montage de la version Leader du programme Pays Cathare, nous déclare que les élus locaux sont attentifs aux mises en garde concernant l'utilisation de la subvention européenne. Les logiques de « saupoudrage » du territoire à des fins de clientélisme électoral sont proscrites⁴⁸. Par ailleurs, la mise sur agenda du programme Pays Cathare dans sa version Leader I va avoir des effets sur la dimension et la dynamique du système d'action local. Tout d'abord l'octroi d'une aide financière européenne importante, conditionnée à un cofinancement du conseil général de l'Aude, entraîne un processus d'institutionnalisation du Pays Cathare restreint au cadre départemental. Ensuite,

recherche d'interlocuteurs ... La Commission Européenne et le développement territorial », *Science de la Société*, n°34 fév. 1995, p. 52.

⁴⁶cf., Paul Alliès, « L'impact communautaire sur l'aménagement du territoire », in Rapport DATAR & Crédit Local, *Finances Locales et Aménagement du Territoire*, Paris, Datar & CLF, 1994, pp. 187-232.

⁴⁷ Il y a eu 217 projet sélectionnés dans la Communauté, 40 en France dont trois en Languedoc-Roussillon (Pays Cathare, Montagne-Hérault, SELO en Lozère). Pour une présentation du projet audois par ses représentants voir, « Le tourisme se met au vert », *Territoires*, n°344, janvier 1994, pp. 52-54.

⁴⁸cf., entretien François Valette, pré. cit.

l'imposition de la constitution d'un réseau formel, le groupe d'action locale ayant pour mission de piloter le projet, transforme le réseau d'experts initial au profit des élites politiques locales. Le retour du politique se traduit alors par l'apparition de nouvelles formes de régulation de l'action publique territoriale.

En guise de conclusion, on remarque que notre étude de terrain montre que de nouveaux savoir-faire sont avancés par les experts locaux du développement. Ces acteurs n'hésitent pas à promouvoir un territoire imaginaire qui interroge en son for intérieur la conception traditionnelle de l'Etat à la française. Cependant, si les experts ont participé pleinement à l'invention d'une forme particulière de développement local, ils en ont perdu progressivement la maîtrise lors de l'entrée en action des élites politiques locales. Dans cette perspective, les élus locaux qui portent le projet essaient d'établir un nouveau rapport avec le territoire que nous avons analysé autour d'une interrogation sur la formation de « leadership territorial »⁴⁹. De plus, l'analyse de l'action de ces nouveaux réseaux d'experts contribue directement à la réflexion plus générale sur la gouvernance des territoires.

⁴⁹William Genieys, Andy Smith, « Mobilisation politiques et émergence du leadership territorial », in Emmanuel Négrier, Bernard Jouve (dir.), *Qui gouverne les régions en Europe*, (à paraître fin 1997).