



HAL
open science

Les chantiers du développement rural : Acteurs et dynamiques de développement local en milieu rural français

Paul Houée, . Station d'Economie Et Sociologie Rurales, Rennes

► To cite this version:

Paul Houée, . Station d'Economie Et Sociologie Rurales, Rennes. Les chantiers du développement rural : Acteurs et dynamiques de développement local en milieu rural français. 1991. hal-02850906

HAL Id: hal-02850906

<https://hal.inrae.fr/hal-02850906>

Preprint submitted on 7 Jun 2020

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

INRA
Station d'Economie et Sociologie Rurales
65, rue de Saint-Brieuc
35042 RENNES CEDEX

**LES CHANTIERS
DU DEVELOPPEMENT RURAL**

**Acteurs et dynamiques de développement local
en milieu rural français**

Paul HOUÉE

Juin 1991

(VERSION PROVISOIRE)

INTRODUCTION

Le développement local et la ruralité seraient-ils de ces modes passagères que produit et consomme une société plus attentive aux écumes médiatiques qu'aux vagues de fond ? Hier cantonnés en quelques zones marginales, parfois suspectés d'occulter les débats majeurs, ces thèmes nourrissent aujourd'hui discours et colloques, se chargent des aspirations et des significations les plus diverses, se banalisent en procédures et pratiques variées. Mais le reflux se dessine-t-il déjà ? Que pèsent les initiatives locales face aux enjeux européens et à la compétition mondiale ? Que représentent les espaces ruraux dans la course aux pôles d'excellence ou devant l'urgence des quartiers urbains explosifs ?

Le présent ouvrage prolonge "*Les politiques de développement rural, des années de croissance au temps d'incertitude*"¹. Un cadrage historique et institutionnel a permis de resituer les politiques successives, les outils administratifs et les pratiques publiques qu'elles induisent dans les transformations des espaces ruraux. Celles-ci s'expliquent fondamentalement par l'articulation entre :

- . un processus central de concentration et d'intégration sélectives par le système industriel et urbain et ses relais : il valorise ou maintient, marginalise ou désarticule les espaces, les activités, les forces sociales et culturelles, selon l'intérêt qu'ils représentent pour le système mobilisateur dominant,

- . et un ensemble relativement convergent de pratiques de résistance, de restructuration et de renouvellement des sociétés rurales, qui obligent le processus central à accepter des compromis et des variantes.

Il en résulte une diversification croissante des espaces ruraux, depuis les zones périurbaines en forte expansion jusqu'aux campagnes profondes en voie de dévitalisation et parfois de désertification. L'agriculture, avec laquelle le monde rural se confondait, éclate en des groupes d'intérêts différents, à côté d'anciennes et de nouvelles catégories sociales liées aux activités industrielles ou artisanales, au tourisme, aux services. Les politiques de développement, qui tentent de conduire ou d'accompagner ces mutations profondes, se différencient elles aussi de plus en plus : une politique agricole quasi-uniforme de modernisation fait place à des politiques agricoles et rurales s'adaptant à la grande diversité des situations ; l'Etat centralisateur d'hier doit composer avec d'autres niveaux de décision supra-nationaux (CEE), régionaux et locaux aux innombrables imbrications. A l'uniformité a succédé la diversité, à la cohérence officielle le compromis entre des objectifs contrastés, aux directives venues du sommet l'efflorescence d'initiatives locales en quête de reconnaissance.

¹ HOUEE (P.). *Les politiques de développement rural, des années de croissance au temps d'incertitude*. Paris INRA-Economica, 1989, 243 p.

L'étude prend acte de cette étonnante créativité rurale, que plusieurs enquêtes commencent à recenser, à préciser et à évaluer. Ici des acteurs locaux, élus, dirigeants socio-professionnels, militants associatifs, prennent des initiatives pour enrayer le déclin qui menace leur territoire ; là, les pouvoirs publics déploient incitations administratives et aides financières pour organiser des zones en difficulté ; souvent, directives et initiatives se combinent en des programmes plus ou moins concertés et cohérents.

A titre provisoire, on peut convenir que le développement local est une démarche globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné, en relation négociée avec les centres de décision des ensembles économiques, sociaux et politiques dans lesquels ils s'insèrent. On peut aussi retenir la définition plus opérationnelle proposée par la Fondation Rurale de Wallonie : *"un processus visant à réaliser, dans un espace donné et au profit d'une population présente et à venir, un ensemble cohérent d'objectifs économiques et sociaux (au sens large), traduits dans un programme pluriannuel liant contractuellement tous les acteurs et visant notamment à optimiser l'utilisation des ressources propres qu'y offrent les hommes et l'espace"*.

On fait l'hypothèse que ces types de processus ou de démarche s'inscrivent dans une double dialectique :

- . un mouvement exogène "descendant", fait de procédures, d'incitations financières, de transferts de savoirs et de capitaux par les appareils centraux (administratifs, économiques, sociaux, culturels) qui cherchent à susciter et à encadrer les actions locales dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs ;
- . un mouvement endogène "ascendant", enraciné dans une histoire et un territoire précis, porté par une dynamique interne de valorisation des ressources locales, mais qui doit composer avec les dispositifs institués pour se faire reconnaître, démontrer son efficacité, jusqu'à infléchir et parfois inspirer les politiques centrales.

Cet éclairage principal se croise avec :

- . une approche sectorielle, "verticale", spécialisée (économiques agricole et non agricole, sociale, culturelle, écologique,...) traitant un aspect de la réalité, mais qui s'ouvre progressivement à une perspective plus globale et localisée, pour mettre en mouvement les collectivités ;
- . une approche territoriale, "horizontale" et globale qui, pour aboutir, doit composer avec les logiques sectorielles dominantes.

Il n'est pas d'action locale durable, dérivant ou non d'une politique d'encadrement, qui soit purement endogène ou exogène, globale ou sectorielle ; toutes combinent à des degrés divers les incitations descendantes et les initiatives ascendantes, l'approche sectorielle et la visée globale localisée. En croisant ces mouvements et ces approches, on parvient à cerner le jeu des différents acteurs du développement local, les stratégies et les moyens qu'ils déploient, les dynamiques sociales et institutionnelles qu'ils suscitent ou qui les suscitent, les principaux résultats qu'ils obtiennent. Telle est l'ambition de cet essai sociologique.

C'est cette imbrication d'acteurs et de dynamiques sociales que l'on voudrait suivre dans l'émergence, la structuration, l'évolution et l'évaluation de ces actions de développement local. Ce choix dicte le plan de l'étude :

- Dans la phase de genèse, il est aisé de distinguer les expériences d'origine exogène et les initiatives plus endogènes, par leurs modes d'appréhension de la réalité, les motivations et les ressources qu'elles mettent en oeuvre, les acteurs et les alliances qu'elles sollicitent. Les premières misent sur la rationalité d'une programmation, la légitimité et les moyens d'une autorité établie, là où les secondes s'appuient sur une adhésion collective, sur les forces d'une identité locale revigorée.

- La structuration nécessaire des acteurs et des projets apparaît comme une tension entre la créativité des groupes promoteurs et la logique du système dominant, entre la globalité des aspirations locales et la spécialisation des réponses apportées. Les

directives officielles doivent s'adapter à la mouvance des enjeux et des acteurs locaux, alors que les opérations ascendantes, nées dans la chaleur des débats, se consolident dans la reconnaissance institutionnelle, s'alourdissent dans les appareils et les compromis organisationnels. Démarche descendante et démarche ascendante se différencient moins par leur contenu que par l'appropriation et l'usage qu'en font les partenaires : l'une compte sur les incitations financières, les cautions officielles pour réaliser des actions capables d'entraîner des acteurs locaux ; l'autre mise sur l'implication effective des acteurs pour saisir les opportunités, adapter les offres externes à la diversité des stratégies locales.

A mesure que les expériences se poursuivent, les clivages s'atténuent entre l'une et l'autre démarches. L'évolution de ces actions est faite d'alternances de temps forts d'affirmation, d'identification territoriale ou au contraire de différenciation selon les appartenances socio-professionnelles, locales, idéologiques et de longs temps de gestion, de vieillissement ou de renouvellement, de passage à d'autres logiques. Ces actions combinent des résultats précis à court terme qui s'apprécient par rapport aux programmes annoncés, des effets à moyen terme qu'il faut estimer en fonction des orientations définies, d'une influence à échéance d'une génération, qui s'évalue à la capacité de maîtrise des changements par les acteurs locaux, à l'évolution des mentalités autant que des structures.

Quelque 700 structures relèvent de cette visée globale d'un développement local s'inscrivant dans un territoire microrégional et dans une volonté de partenariat. Beaucoup sont trop récentes pour porter l'analyse envisagée : combien survivront à la procédure, la subvention, l'événement qui les a suscitées ? Celles qui ont une certaine durée dépassent les facteurs, les effets immédiats, parfois superficiels ; elles se situent à un autre niveau de la dynamique sociale et de l'action collective. C'est pourquoi ont été retenues une douzaine d'expériences qui existent depuis plus de 15 ans. Elles sont nées dans la période féconde de la Rénovation Rurale et des plans d'aménagement rural (entre 1965 et 1975) : comment ont-elles évolué et que sont-elles devenues au temps de la décentralisation, du développement local reconnu ?

Cette analyse n'est pas neutre : elle relève de la recherche-action, souhaite tirer les leçons d'une implication prolongée et diverse dans ces actions de développement rural. Elle porte la marque de l'expérience de mon pays natal du Mené, qui demeure l'une des références les plus anciennes et les plus connues : j'y ai exercé plusieurs responsabilités depuis 1965. Ma connaissance s'est élargie à une dizaine d'initiatives identiques à travers la France : j'y suis souvent intervenu à l'origine, puis à diverses reprises comme observateur ou comme conseiller. Ce lot d'expériences bien connues constitue la source principale de cette étude. Le manque de moyens et surtout de temps m'a contraint à n'effectuer que quatre enquêtes récentes, à me contenter pour les autres des rapports détaillés adressés par les principaux acteurs de ces expériences, des observations et des études que j'avais moi-même rassemblées : autant les renseignements sont précis pour les phases initiales, autant il est difficile de suivre les évolutions et d'apprécier les résultats.

Cette étude se nourrit enfin des nombreuses journées et sessions de formation que j'anime à travers la France, des voyages d'études, des confrontations avec les responsables et les agents de développement, avec les chercheurs qui s'intéressent à ce domaine. Deux périodes et deux niveaux marquent particulièrement cet itinéraire :

- . de 1971 à 1977, au plan national, l'animation, le plus souvent à partir d'expériences locales, des cycles de formation "animateurs de développement et d'aménagement rural" dans le cadre de l'Association pour la Formation et le Perfectionnement Agricoles (AFPA) ; au niveau régional, les débuts de la Fédération des Pays et de l'Association pour la Promotion des Pays en Bretagne (1975).

- . depuis 1982, la préparation des Etats Généraux des Pays à Mâcon (juin 1982), les rencontres, les ateliers de recherche de l'Association Nationale pour le

Développement local et les Pays (ANDLP) ; au niveau régional, une collaboration régulière avec l'Institut National de Promotion Agricole et Rurale (INPAR) et avec le Collège Coopératif en Bretagne. Que ces organismes et les personnes que j'y ai fréquentées trouvent ici, avec ma gratitude, un soutien dans leurs efforts.

Ma reconnaissance particulière va à A.M. Cardou, R. Harzot, A. Le Boulaire, secrétaires à l'INRA de Rennes, qui ont assuré la dactylographie et la mise en page de ce document avec leur diligence et leur qualité habituelles, à G. Cloérec, ingénieur INRA, qui a relu attentivement ces pages et réalisé les graphiques avec beaucoup d'attention.

Toutes ces expériences et ces rencontres sont trop riches pour se réduire dans une systématisation. Né de l'action et sans cesse confronté à l'action, cet ouvrage voudrait se situer entre la recherche et l'action, en soumettant à la première des thèmes à approfondir, en proposant aux acteurs de développement quelques repères d'analyse et de stratégie pouvant les aider dans ces laborieux cheminements où s'invente l'avenir.

PREMIERE PARTIE :

GENESE DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Il n'existe guère d'opération de développement local exogène qui puisse réussir et durer sans un certain enracinement dans la dynamique des sociétés locales ; il n'existe pas davantage d'initiative véritablement endogène qui puisse négliger sa reconnaissance par les pouvoirs et les rouages de la société globale. C'est néanmoins au stade initial que le contraste est le plus accentué entre l'une et l'autre démarches. On tentera de cerner leur originalité respective en comparant les groupes initiateurs, leurs territoires d'intervention, les motivations, les modèles qui sous-tendent leur action, les types de dynamique sociale qu'ils amorcent ou dans lesquels ils s'inscrivent.

CHAPITRE 1.

DES DIRECTIVES AUX PRATIQUES DE DEVELOPPEMENT DESCENDANT

L'apparition d'actions locales de développement descendant relève pour une large part du jeu de l'offre et de la demande : pour atteindre les objectifs de leur politique, les pouvoirs publics proposent un certain nombre de règlements, d'incitations, de mesures, assortis d'avantages administratifs et financiers, aux représentants de la demande locale qui les apprécient, les négocient, les adoptent ou les refusent selon les intérêts des groupes et des collectivités dont ils sont en charge. L'opération ou le programme d'opérations qui se met en mouvement est la résultante des directives adaptées par tous les relais du pouvoir et de l'influence exercée par les acteurs locaux.

1.1. L'offre des institutions centrales

Les actions de développement local initiées par le pouvoir central reposent sur le socle des pratiques institutionnelles héritées de la III^{ème} République et sur les amendements successifs apportés à mesure que la France entre dans la modernité. La tradition jacobine a ses grandes séparations : au pouvoir central l'élaboration des objectifs et des règles d'action, au pouvoir local l'exécution de ceux-ci ; aux organisations professionnelles la responsabilité de l'économie selon les règles du profit et de la concurrence, aux collectivités territoriales la gestion des affaires locales sous la sanction du vote populaire. L'ordre républicain a voulu rompre avec les féodalités, les corporations de l'Ancien Régime, limiter la compétence des communes en les plaçant sous la tutelle étroite de l'Etat.

1.1.1. Ordre et désordres administratifs

Quand la modernisation des villes et des campagnes devient une grande ambition nationale, l'emprise de l'Etat se fait plus technique et financière. Seuls, les appareils centraux estiment disposer de la capacité d'analyse et d'expertise, des modes de prévision et des moyens financiers nécessaires pour entreprendre avec rigueur et cohérence le remodelage du territoire et de ses activités. Le pouvoir central détient la rationalité, la capacité d'arbitrage et d'impulsion, alors que les collectivités territoriales sont engluées dans leurs rivalités, leurs surenchères, leurs horizons aussi limités que leurs moyens d'action ; mais il doit aussi compter avec leurs capacités d'inertie et de résistance qu'il convient de réduire habilement plutôt que de heurter de front la coalition de tous les intérêts et conservatismes locaux. Cette grande logique intégratrice est traduite par chaque ministère selon sa propre conception, ses intérêts, les modèles de ses grands Corps en différentes politiques sectorielles, qui sont autant de projections, de découpages de l'espace national.

L'emprise de l'Etat sur le territoire local s'exerce dans un enchevêtrement de modèles et d'objectifs résultant d'étapes successives, de pratiques ministérielles dictant de multiples mesures juxtaposées, de niveaux d'élaboration et de décision différents ayant leur propre marge d'initiative. Ce puzzle administratif entraîne le démembrement des collectivités, la confusion pour la majorité des acteurs locaux ; mais il représente aussi une chance pour ceux qui savent saisir les failles, les contradictions de ce système complexe et lourd. Quel écart entre la concision fréquente d'une loi et la profusion de circulaires d'application qui s'accumulent dans la plus petite mairie rurale !

Chaque Ministère a sa manière propre de marquer le territoire, d'approcher les problèmes et les partenaires locaux ; il élabore en particulier un type de zonage qui découpe l'espace concret et vécu en délimitations construites selon ses critères particuliers de fonctionnement, de rentabilité économique et d'efficacité sociale : autre la carte scolaire, autre la carte hospitalière. Les arrondissements conservent leur stabilité, mais ils ne coïncident plus guère avec les circonscriptions électorales qui évoluent au gré des modes de scrutin et des arrangements politiques ; ils correspondent rarement aux zonages des administrations et des services. On avait recensé en 1977 325 arrondissements, 418 districts scolaires, 279 secteurs hospitaliers, 469 antennes ou agences locales de l'emploi². Pour la Bretagne, L. Laurent a réussi l'exploit d'établir et de superposer 30 cartes différentes qui démontrent la multiplicité et l'hétérogénéité des frontières administratives : le Ministère des Finances ne compte pas moins de 7 découpages distincts selon ses services. *"Les 1487 communes du domaine étudié se répartissent de 235 façons différentes entre les villes centres de l'un ou l'autre des 14 découpages. A 20 reprises, des communes semblablement réparties se trouvent géographiquement disjointes. L'ensemble du territoire se trouve ainsi découpé en 255 morceaux distincts, écartelés pour la plupart entre plusieurs centres"*³. Le pays du Mené, qui comprend 21 communes, est traversé par 13 délimitations différentes. L'autorité accrue du préfet ne suffit pas à coordonner cette atomisation de circuits et de directives par lesquels le pouvoir central encadre et suscite le développement local.

Plutôt que d'emprunter le dédale de ces multiples relais, on se concentrera sur les logiques spatiales et les modes d'innovation des trois administrations qui concernent le plus le développement rural : l'Equipement, l'Agriculture, la DATAR.

1.1.2. Les projections de l'Equipement

Le Ministère de l'Equipement s'inspire pleinement d'un modèle intégrateur. La constitution de ce nouveau Ministère en 1966 associait l'omniprésence des Travaux Publics à la capacité technique et prévisionnelle des services de la Construction, de l'Urbanisme. La loi d'orientation foncière (déc. 1966) offrait aux *"jeunes turcs"* des Ponts et Chaussées la perspective de quadriller l'ensemble du territoire par une organisation concentrique à partir des pôles et des modèles urbains, selon des critères d'ingénierie technique et de rationalité économique. Vingt ans plus tard, cette logique intégratrice se maintient et se renforce même dans la compétition européenne, articulée autour des pôles et des technopoles.

L'aménagement de l'espace rural ne peut être traité séparément : il ne peut reposer sur des collectivités locales toujours tentées de se replier sur elles-mêmes, mais à partir de centres urbains, de leur croissance prévisible et des équipements voulus. Cette politique des urbanistes conçoit trois grands types de zones de développement :

- au centre, les zones urbaines ou à urbaniser, avec les équipements, les

² ERGAN (L.) et LAURENT (L.) - Vivre au pays. Le Cercle d'Or, 1977, 180p.

³ INSEE Rennes "Découpages administratifs et d'étude de la Bretagne". Octant n° 4, 1975. LAURENT - Retour au pays. INSEE, mars 1979, p. 19.

infrastructures, les réserves foncières qu'implique leur expansion nécessaire,

- en réserve, les zones naturelles ou boisées à protéger en raison de la qualité des sites, des paysages, des fonctions d'oxygénation et de repos qu'elles constituent pour la société,

- à la périphérie, les zones agricoles enfin : soit les secteurs péri-urbains où une agriculture interstitielle à forte productivité peut faire reconnaître son rôle économique et écologique dans les espaces laissés provisoirement libres par les grands ensembles, les activités, les équipements, soit les campagnes profondes où la dissociation complète de la résidence et du lieu de travail permettra aux agriculteurs de se regrouper avec d'autres pour bénéficier des apports de la société urbaine⁴.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) est le document d'orientation qui concilie l'aménagement spatial et le développement économique, dans une volonté d'équilibre entre l'extension des villes avec le tracé de leurs grands équipements, la localisation de leurs activités et services, l'exercice des activités agricoles, la protection des massifs boisés et des sites naturels ; il dégage les orientations à long terme pour les investissements de l'Etat, des organismes publics, des collectivités territoriales. Le plan d'occupation des sols (POS) qui en découle fixe de manière plus contraignante les règles d'occupation des sols au niveau communal.

Dans la mise à l'étude et la délimitation des SDAU, les pouvoirs publics ont inauguré une procédure que l'on retrouvera dans les autres interventions de l'Etat. Sur rapport du Directeur Départemental de l'Équipement (DDE), le préfet représentant de l'Etat, (ou le préfet de région quand le territoire dépasse les limites départementales) décide la mise à l'étude, fixe par arrêté la liste des communes concernées, constitue la commission locale d'aménagement et d'urbanisme, contrôle la conduite de l'étude, avant de soumettre le schéma aux instances concernées et de le publier. Le SDAU doit s'intégrer dans les directives nationales de l'aménagement du territoire et éventuellement dans les directives particulières que le préfet de région peut prescrire depuis mars 1964. Le SDAU doit être élaboré conjointement par les services de l'Etat, les communes et leurs regroupements, les agences d'urbanisme. A cet effet, le préfet constitue une commission formée des représentants des divers services de l'Etat, des communes, des agences d'urbanisme ; à titre de membres associés, y participent les délégués des principaux organismes économiques et professionnels intéressés ; mais l'essentiel du pouvoir et du travail revient à la DDE : le SDAU demeure une initiative administrative.

La délimitation du périmètre n'a d'autre critère que les besoins actuels et futurs de la ville : la zone du schéma est l'aire d'extension souhaitable pour la croissance prévisible de l'agglomération avant la fin du siècle, y compris l'urbanisation discontinue pour organiser en un ensemble fonctionnel les zones d'extension urbaine, les secteurs d'activité, les espaces verts, les surfaces agricoles, pour enrayer la tendance naturelle à l'urbanisation sauvage et à la croissance désordonnée "en tache d'huile". Il est recommandé de réaliser quelques études de reconnaissance pour définir un premier "périmètre d'investigation" soumis à l'avis des autorités concernées, avant sa délimitation précise par le préfet.

Cette politique d'urbanisation de l'espace a connu une phase initiale de visée hégémonique et de démesure qui a dû rapidement composer avec les réactions des autres services, l'insuffisance des moyens d'étude, la réticence des forces sociales et leur attente d'un cadre de vie moins tentaculaire. La loi imposait un SDAU dans les communes de plus de 10 000 habitants ; priorité a été accordée aux agglomérations de plus de 50 000 habitants ainsi qu'aux zones dans lesquelles l'évolution économique et sociale rendait nécessaire la constitution de ce document. Les projections démographiques et les demandes de surfaces se sont souvent opérées dans une surenchère entre villes voisines : l'addition des populations urbaines ainsi prévues à

⁴ JUNG (J.) - L'aménagement de l'espace rural, une illusion économique. Calmann Levy, 1971, 406p.

l'horizon 2000 dépassait les 100 millions d'habitants. L'habitude s'est transmise de prévoir des superficies urbanisables égales à quatre fois les besoins nécessaires à long terme (coefficient multiplicateur). L'irréalisme de certains documents, leur élaboration technocratique et leur faible efficacité ont conduit les DDE à limiter leurs ambitions par des prévisions démographiques plus crédibles à moyen terme, par un approfondissement des divers aspects et coûts de l'urbanisation, par la prise en compte des différentes demandes sociales et par une part moins résiduelle consentie aux activités agricoles et rurales. En 1980, 404 SDAU avaient été délimités et seulement 149 approuvés pour 4 300 communes ; de même, 9 640 POS avaient été prescrits et 2 280 approuvés.

1.1.3. Les plans de l'Agriculture

L'offensive des services de l'Équipement a conduit ceux de l'Agriculture à sortir de leur prudence, de leurs actions ponctuelles et de leur modèle agricole. La politique et les actions de développement local proposées par le Ministère de l'Agriculture portent encore la marque du regroupement difficile imposé par E. Pisani en 1963 : des ingénieurs du Génie Rural habitués aux grands travaux d'hydraulique et d'aménagement foncier, des techniciens des Services Agricoles préoccupés de vulgariser le progrès technique, les directives ministérielles et de conseiller les organisations professionnelles. Marquées par l'échec des premiers plans de ruralisme avant 1950 et par la priorité absolue accordée à la croissance de la productivité agricole, les Directions des Services Agricoles-Directions Départementales de l'Agriculture (DSA-DDA), ont tardé à prendre la mesure d'un aménagement-développement rural élargi ; leur regroupement dans les villes-préfectures les a privées des relais nécessaires pour susciter les démarches de développement local.

a) Les tentatives d'une politique ruraliste

Il a fallu attendre 1970 pour que le Ministère de l'Agriculture propose une politique et des procédures capables de prendre en compte la diversité des forces à l'oeuvre, les disparités d'évolution dans un espace rural de moins en moins identifiable à l'espace agricole. Cette politique est marquée par un modèle ruraliste, par l'articulation cohérente des diverses activités et fonctions rurales se structurant autour de petits centres assez équipés pour garantir aux ruraux l'accès à la modernité, pour promouvoir une société rurale ouverte à tous comme alternative et cadre de vie. Les forces de désintégration et de domination des sociétés rurales débordent tellement les capacités des collectivités locales, que seuls les services de l'État ont le pouvoir et les moyens d'exercer les ajustements et d'imposer les arbitrages nécessaires. Une analyse fonctionnaliste un peu courte y repère les recherches d'équilibre entre des sociétés locales affrontées au changement et un pouvoir central modernisateur. Une analyse marxiste ou néo-marxiste y dénonce les complicités entre l'État et la pénétration du capital dans un espace différencié, grâce à des zonages appropriés, des mesures d'accompagnement et quelques concessions marginales destinées à favoriser son expansion aux moindres coûts⁵ ; il y a sans doute moins d'opposition de nature que de différence de niveau entre ces deux grandes explications. Ce modèle, qui reçoit l'apport de multiples aspirations néo-rurales, se combine ensuite avec les orientations et les

⁵ Les ouvrages fondamentaux en ce domaine demeurent : LIPIETZ - Le capital et son espace. POULANTZAS (N.) - L'État, le pouvoir, le socialisme, Paris PUF 1978. On lira aussi avec intérêt certaines thèses de 3^è cycle ou DEA. RAVEAUD (P.) - Aménagement de l'espace rural, enjeux d'une politique. Université Lyon II. Sc. Sociales DEA sociologie. oct. 1983, 161 p.. NEVIÈRE (A.) - L'aménagement rural : panacée ou utopie ? L'exemple de l'Indre. Paris X Nanterre. Doct. 3^è cycle. oct. 1982, 295 p.. ROCH COLOMB (M.F.) - De PAR en PAR - Réflexion théorique sur la pratique professionnelle d'un aménageur en zone rurale (Hte Savoie). Grenoble UER. Sciences Sociales. nov. 1983, 394 p.

pratiques d'une démarche plus endogène préconisée par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale (DATAR) et le Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR) ; il va souffrir surtout du désengagement de l'Etat et des urgences économiques dictées par la crise.

b) Les secteurs pilotes d'aménagement rural ⁶

L'expérience limitée des secteurs-pilotes d'aménagement rural (SPAR) à partir de 1960 contenait déjà en germe le modèle, la politique, les procédures de développement rural préconisées par le Ministère de l'Agriculture. Une circulaire du 30 mai 1960, résultant d'un accord entre Agriculture et Construction, préconise des études générales sur l'ensemble de chaque département, pour y délimiter des secteurs ruraux et établir des plans d'aménagement rural nécessaires à la coordination des interventions publiques et privées. Plutôt que d'appliquer partout les mêmes dispositions systématiques, on retient ensuite un secteur pilote dont l'étude approfondie permettra de tester les méthodes et les moyens susceptibles d'être utilisés par chaque type de secteur rural.

Le secteur pilote doit comprendre de 5 000 à 10 000 habitants autour d'un village centre ayant bénéficié du remembrement et donc bien connu du Génie Rural ; il doit être partie d'une petite région agricole représentative de la moyenne départementale et disposer d'un essor suffisant pour assurer un autofinancement important. Le choix du secteur relève du préfet, après consultation des services de l'Agriculture et de la Construction, des élus concernés et des organisations professionnelles ; c'est également le préfet qui préside le groupe de travail chargé de conduire l'étude et de préciser les actions à entreprendre. On compte sur le dynamisme de l'animateur, la séduction d'une démarche novatrice pour entraîner les élus, des groupes ouverts et éveiller ensuite l'ensemble de la population.

La procédure n'ayant pas donné les résultats escomptés, la loi d'orientation agricole (2 août 1960) réserve les zones spéciales d'action rurale aux petites régions qui souffrent de sous-développement ou au contraire de surpeuplement. Les études sont assorties d'aides financières et de mesures particulières coordonnées : priorité dans les investissements publics, les infrastructures de désenclavement, la péréquation pour les transports, le soutien aux équipements touristiques et à l'installation de petites entreprises, autant de moyens incitatifs qui seront repris par la Rénovation Rurale (DATAR).

c) Les études-cadres d'aménagement rural ⁷

La politique d'aménagement rural, les méthodes d'analyse et d'intervention se clarifient, se consolident à partir de 1970, dans une démarche descendante de rationalisation, à l'instar de celle du Ministère de l'Équipement et de la DATAR.

. au niveau national, l'Atelier Central d'études d'aménagement rural (ACEAR), sous le contrôle de la Direction de l'Aménagement Rural et des Structures, conduit toutes études générales ou recherches contribuant à la définition d'une doctrine et de méthodes en matière d'aménagement rural ; elle produit les outils d'analyse, de réflexion prospective et d'élaboration de programme ; elle fournit l'appui méthodologique aux études localisées.

. au niveau régional, l'Atelier régional d'études économiques et d'aménagement rural

⁶ "Les secteurs pilotes d'aménagement rural" Chambre d'Agric. n°421, o.c.. TORRION (L.) - L'aménagement rural en France o.c.. CEPEDE (M.) et WEILL (S.) - L'agriculture. Paris PUF 1965.

⁷ ACEAR - Aménagement rural : méthodologie des études. 1972, 139 p. Ministère de l'Agriculture) Carte d'identité aménagement rural.

(AREEAR) sert de relais descendant et ascendant à l'ACEAR. Plus qu'une tâche de recherche scientifique, sa mission est de recueillir, de traiter, de diffuser tous les éléments de diagnostic et de réflexion sur les zones rurales à l'intention du préfet de région et des instances de planification, de favoriser les échanges à ce niveau entre les pouvoirs publics, les organisations professionnelles et les collectivités territoriales. Les AREEAR disposent d'une certaine liberté pour adapter les directives nationales à la diversité des situations régionales ; une méthodologie assez rigoureuse leur est néanmoins imposée. Une première analyse par thème aborde les différents aspects de la vie économique et sociale rurale, les saisissant dans leurs interdépendances ; puis une synthèse par croisement de ces approches permet de localiser et d'approfondir les zones affrontées à une importante reconversion, de dégager des orientations pour la planification régionale.

. au niveau départemental, l'étude se veut plus opérationnelle et participative. Mission est confiée à la DDA de recueillir et de traiter toutes les informations concernant les activités et collectivités rurales à l'intention du préfet et du Conseil Général, afin de leur permettre de définir une politique départementale d'aménagement rural et d'y situer des analyses et des actions plus précises. L'objectif est de retenir des zones qui appellent un traitement spécifique prioritaire, parce qu'elles connaissent une forte pression externe ou d'importants goulots d'étranglement. Le zonage se détermine en combinant plusieurs critères :

- . homogénéité : contenu physique, mise en valeur agricole, activités socio-économiques,
- . influence des centres urbains, des pôles d'animation économique, de diffusion des services,
- . appartenance à des espaces d'études ou d'actions menées par les pouvoirs publics,
- . interdépendances de fait ou solidarités organisées, dans une visée prospective.

En confrontant ces références à une zone homogène, à une zone d'influence, d'opération ou de solidarité, on peut détecter les secteurs ayant à la fois assez de cohérence et de problèmes urgents à résoudre pour qu'un PAR puisse être proposé et conduit avec efficacité.

. au niveau intercommunal, des études affinées répondent à un double souci de cohérence et de participation : cohérence entre les programmes locaux et les directives et orientations des niveaux supérieurs ; cohérence interne pour rationaliser la localisation des équipements, organiser l'espace par les POS et autres documents d'urbanisme, orienter et articuler le développement des activités économiques ; susciter la participation effective des élus et la coopération des collectivités publiques et privées. L'étude doit comporter une phase de repérage, qui s'apparente au "livre blanc" des SDAU, une analyse fine des éléments les plus importants, une phase de programmation des équipements et des actions de développement. Certaines de ces études sont réalisées pour elles-mêmes, d'autres dans le cadre d'un SDAU, POS, charte de parc naturel ; beaucoup ont débouché ou se confondent avec les PAR.

d) Les plans d'aménagement rural

Le PAR, créé par le décret du 8 juin 1970, a longtemps représenté la procédure la plus élaborée et la plus diffusée du Ministère de l'Agriculture en faveur du développement rural. Il est un document dont l'origine et la destination demeurent essentiellement administratives, tout en s'ouvrant à la participation et aux initiatives locales. Sur proposition de la DDA, le préfet décide la mise à l'étude, arrête le périmètre, désigne la commission officielle où les services de l'Etat occupent une large place, comme c'est lui qui contrôle l'étude, approuve et publie le PAR. La décision du préfet est soumise à l'agrément du Ministère de l'Agriculture, qui l'accorde avec lenteur et parcimonie dans la période initiale, provoquant des retards et l'apparition de "PAR sauvages" non reconnus ; l'agrément est ensuite dispensé avec largesse à partir de 1975, avant d'être supprimé en 1979. Le PAR est un document d'orientation qui doit servir de cadre aux décisions administratives, en n'ayant qu'une valeur indicative, ne créant ni droits, ni contraintes, ni engagements financiers. Il est une procédure

dépendante, obligée d'être compatible avec les prévisions des SDAU, les orientations du développement régional, les directives d'aménagement du territoire.

Cette procédure déconcentrée progressivement a voulu aussi être une démarche de participation, soucieuse d'informer, d'expliquer, de vulgariser, afin de susciter l'engagement effectif des élus, de renforcer la coopération des communes entre elles et avec les services de l'Etat. Les circulaires soulignent la nécessité de cette implication. *"Les plans ne doivent pas être imposés par l'administration, mais résulter d'une initiative des responsables locaux, et spécialement des élus. Il sera accordé une priorité aux plans pour lesquels les collectivités locales et autres organismes intéressés auront décidé d'apporter une participation financière"* (circul. 22 juillet 1970). *"Aucun périmètre ne saurait être défini sans qu'un minimum de contacts préalables avec les responsables locaux n'ait permis de s'assurer de leur intérêt et de leur dynamisme"* (circul. 13 mai 1971). Ainsi une démarche administrative, destinée avant tout à rationaliser les interventions de l'Etat dans un territoire précis, cherche à susciter la participation au moins formelle des élus et à favoriser des formes de coopération, afin de réaliser les objectifs fixés principalement par le pouvoir central et ses relais départementaux.

Le choix de la zone et la détermination de son périmètre relèvent aussi du préfet et de ses services, avant tout de la DDA. En application de l'article 11 du Code de l'Urbanisme, la mise à l'étude d'un PAR est obligatoire dès qu'est décidé un POS dans un canton ayant moins de 10 000 habitants. Le PAR est normalement précédé par les études-cadres d'aménagement, qui localisent les zones vulnérables à traiter en priorité, car elles sont affectées par l'implantation d'un grand équipement public, par le voisinage d'une forte expansion urbaine ou touristique, par le déclin ou la réorientation des activités agricoles. Les critères de zonage tentent de concilier la cohérence économique et la solidarité sociale, la rigueur de critères rationnels et l'observation empirique des relations habituelles de concertation. Le décret fondateur définit que *"les plans sont normalement établis sur un territoire, ensemble de communes ou commune, dont les habitants sont ou peuvent être unis par une communauté d'intérêts économiques et sociaux et sur lequel des actions concertées ou coordonnées sont à prévoir. Le périmètre du territoire auquel s'applique le plan est déterminé et le plan est établi en considération de l'existence de localités susceptibles, en raison notamment de leur situation, de l'importance de leur population et de leur pouvoir d'attraction, de constituer des centres en fonction desquels une implantation des équipements et des services de nature à satisfaire les besoins de la population concernée pourra être réalisée"*.

On retrouve là le modèle ruraliste polarisé maintes fois proposé par le Ministère de l'Agriculture, mais aussi la volonté de privilégier la zone sociale et culturelle plutôt que la petite région agricole homogène, les cadres de la vie économique moderne plus que les découpages cantonaux, départementaux traditionnels et leurs pratiques habituelles. Le territoire retenu doit être assez vaste pour justifier des orientations de développement, fonder la rentabilité des équipements et des actions, mais assez restreint pour assurer les contacts humains indispensables à son élaboration et à sa mise en oeuvre. A mesure que les PAR sortent de leur période expérimentale, le perfectionnisme des paramètres quantifiables diminue devant la prise en compte des espaces d'interdépendance, de solidarité potentielle ou organisée : autres les zones d'études qui offrent un cadrage, autres les secteurs d'intervention plus restreints où une action collective peut être envisagée.

e) Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement

La nature des PAR et l'évolution plus récente de la législation incitant au développement local apparaissent encore mieux quand on compare cette procédure avec les chartes intercommunales qui les remplacent depuis 1984. Ce sont les communes, et elles seules, qui décident la mise à l'étude, les objectifs et les moyens de la charte, qui fixent son périmètre par des délibérations concordantes prises à l'unanimité. Aucune règle particulière ne précise la taille, les caractéristiques de la zone, qui peut chevaucher les découpages administratifs. Il n'est d'autre critère que l'adhésion volontaire des communes ; la règle de l'unanimité renforce la cohésion intercommunale puisque chaque adhésion au périmètre est l'expression d'une détermination indépendante. Le représentant de l'Etat (le préfet en général, le préfet de région quand la zone concerne plusieurs départements ou une ville de plus de 100 000 habitants) ne peut ni imposer, ni changer le périmètre ; son rôle se limite à constater la concordance des délibérations communales, à solliciter l'avis du Conseil Général, à arrêter officiellement le périmètre en le notifiant aux communes et aux services. Une démarche ascendante d'emblée reconnue remplace une démarche descendante ouverte à une relative participation ; toutefois le changement est plus radical dans les textes que dans leur application, dans la transition entre des PAR qui n'ont cessé de s'assouplir et des chartes qui ne sont que des PAR améliorés.

1.1.4. Les contrats de la DATAR

Pour pallier les pesanteurs et les carences de l'administration classique affrontée au changement et à la diversité, diverses procédures, mesures et aides particulières ont été initiées par la DATAR, gérées directement par elle mais plus souvent de concert avec les ministères et leurs services. Administration de mission agissant dans un cadre interministériel, la DATAR entend surmonter le cloisonnement et la complexité des appareils d'Etat, renouveler les relations entre le pouvoir central et les collectivités territoriales. Cette finalité dicte les caractéristiques de sa démarche originale :

- une méthode pragmatique et simplifiée qui exclut tout dirigisme ou directive systématique, pour s'adapter à la diversité des situations et des actions : "autant de pays, autant de politiques de développement possibles, autant de besoins et d'aspirations" ⁸ ;
- un parti pris de décentralisation qui confie aux responsables locaux le soin d'apprécier les urgences, de hiérarchiser les programmes, de faire eux-mêmes les choix nécessaires ;
- une relation contractuelle entre l'Etat, les régions et les structures de coopération intercommunale ;
- une approche globale du développement sur un territoire donné.

On se contentera de rappeler certaines mesures incitatives concernant de vastes zones ou des approches plus sectorielles, avant de cerner les modalités de stimulation des contrats de pays.

a) Les mille mesures de la Rénovation Rurale

A partir de 1967, la DATAR a entrepris de coordonner en une politique de développement global diverses mesures financières et réglementaires, de les concentrer

⁸ DENEUX (M.) - "La mise en oeuvre d'une politique spécifique d'aide aux petites villes et à leur pays". Rapport Conseil Eco. et Social. J.O. o.c.

autour de facteurs déterminants en des zones délimitées, pour y enrayer la dévitalisation. Reprenant les critères de déséquilibre démographique définis par la loi d'orientation de 1960, cette politique s'est élargie, par extensions successives, des premières zones spéciales d'action rurale aux cinq grands ensembles de *Rénovation rurale* : l'Ouest, le Massif Central, le Massif des Pyrénées, le Gers, la zone montagnarde Alpes-Jura-Vosges. Elle comprenait à l'origine aussi bien des pays ruraux, où une forte pression démographique exigeait un renforcement de l'aménagement des structures de production, que des campagnes à faible densité appelant des mesures de revitalisation. Il faut renoncer à préciser les pouvoirs et les moyens que le pouvoir central accorde aux commissaires responsables de ces zones, puisque leur mission est de frayer des voies nouvelles. A chaque commissaire de susciter les initiatives, d'adapter les règlements, d'inventer les mesures d'exception, d'interpeller les administrations, de répartir des crédits spéciaux en fonction des priorités exprimées par chaque région. Sa fonction d'appel est à la dimension de l'imprécision des pouvoirs réels ou imaginaires qu'on lui attribue.

La *politique de la montagne* est d'abord faite d'une série de mesures ponctuelles, puis en 1977 de la coordination de fonctions et d'activités diverses, enfin depuis 1985 d'une volonté d'auto-développement confiant la mise en valeur de la montagne aux montagnards eux-mêmes. De 1961 à 1977, plusieurs décrets, souvent pris en application de directives communautaires, se sont employés à délimiter les zones de montagne : aux premiers critères physiques d'altitude et de dénivèlement se sont ajoutés des critères économiques de possibilité d'utilisation des sols, de surcoûts de production, que des règlements et des avantages financiers significatifs s'efforcent de compenser, afin de maintenir une population suffisamment nombreuse. Les schémas de massif, puis les comités de massif sont des moyens d'adapter ces mesures de rééquilibrage à la diversité de chaque zone et d'associer les responsables locaux à l'élaboration des programmes et à la coordination des actions. Quant à la politique de conservation du littoral, elle comporte un certain nombre de règlements décidés au niveau national, mais manque de relais locaux dans son élaboration et son application.

Les *parcs naturels régionaux* (PNR) constituent avant tout une démarche et un label progressivement codifiés, à la différence des parcs nationaux strictement réglementés. Le décret fondateur (mars 1967) demeure vague : "*Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé en "parc naturel régional" lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser*". Le PNR est constitué du territoire (de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers d'hectares) de collectivités qui acceptent de soumettre tout ou partie de leur espace à un aménagement destiné à favoriser la conservation de leur patrimoine, le maintien de la vie rurale et le développement d'activités de loisirs. Si l'Etat conserve la définition des objectifs de cette politique, il a totalement transféré aux régions la création et la gestion des PNR ; la mise en place d'un PNR se fait sur proposition et avec l'accord des élus au niveau des départements et des communes intéressés à ce projet.

La pratique, autant que le législateur, ont établi des critères :

- . un territoire doté d'un patrimoine naturel et culturel riche, mais d'un équilibre fragile et souvent menacé,

- . une volonté locale qui se traduit par l'élaboration et l'adoption par chaque commune d'une charte constitutive : elle définit le territoire concerné, les objectifs, les dispositions et les programmes à mettre en oeuvre pour les atteindre, sans avoir de pouvoir réglementaire ; elle sert de base pour des relations contractuelles entre les communes, avec les collectivités territoriales et avec l'Etat.

- . un organisme de gestion adapté (syndicat) qui regroupe les communes et éventuellement d'autres partenaires, dispose d'un budget et de moyens de fonctionnement.

Dans les procédures plus sectorielles, on constate souvent la même progression réglementaire : une impulsion de l'Etat qui ouvre une nouvelle politique et de nouveaux fonds, un temps d'expérimentation où des structures et des initiatives s'affirment dans une relative créativité, enfin un temps de réglementation et de contractualisation, où les organismes confirmés dans leur réussite négocient avec l'Etat la reconnaissance de leurs règles et de leurs rapports. Le *pays d'accueil* est lui aussi une démarche et un label, sous le contrôle du Service d'Etude et d'Aménagement touristique en milieu rural (SEATER). Il se définit comme un ensemble multicommunal cohérent sous l'angle de son intérêt touristique, où les solidarités peuvent se nouer et la coopération s'organiser. Le succès de la formule, le caractère diffus de cette activité et les exigences commerciales ont conduit l'Etat, les régions, les fédérations de pays d'accueil à imposer des règles de plus en plus strictes pour la candidature et les différentes étapes d'homologation. Le label "*pays d'accueil*", les aides publiques qu'il ouvre sont accordées d'après des modalités, des critères variables selon les régions : elles supposent généralement une phase de dépôt de candidature exigeant un groupe d'études et de coordination, un temps de programmation impliquant l'engagement des collectivités et d'autres partenaires, ainsi que la présence d'un support technique, enfin le stade de la réalisation autour d'un maître d'ouvrage. En offrant des contrats de plan "*tourisme*", l'Etat cherche à coordonner et à accroître l'efficacité commerciale de ces initiatives dispersées.

Chaque ministère a ses moyens propres de susciter ou d'encadrer les actions de développement local. Quand les crédits d'Etat diminuent et qu'augmentent les responsabilités des collectivités territoriales, la "*carotte*" financière s'amenuise, mais les services de l'Etat multiplient les études et les opérations programmées, les incitations à la prévision et à la coopération. Ainsi les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), conduites par l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et les DDE, comportent encore un engagement financier important de l'Etat, alors que les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont des documents d'orientation à l'usage des communes : l'Etat se contente de subventionner à 35 % les études et la mise en place d'outils d'observation, sans s'impliquer nécessairement dans les actions qui en découleront. Les comités locaux pour l'emploi ont été conçus comme des relais des services du Ministère du Travail, destinés à associer les élus, les représentants syndicaux et les chefs d'entreprise dans la diffusion des mesures publiques prises en faveur de l'emploi. Puis des conditions plus précises ont été fixées en 1983 pour l'agrément des comités de bassin d'emploi ouvrant la possibilité de subventions et de collaborations des services administratifs. Dans la mouvance des évolutions économiques, sociales, institutionnelles, on passe d'une pratique où les contributions réglementaires et financières de l'Etat sont déterminantes, à une politique où il conseille, rassemble les partenaires, abonde les concours locaux. Le discours justificateur allie aussi bien le désengagement du pouvoir central au nom d'une pensée libérale, que la promotion des responsabilités et des solidarités locales au nom d'une inspiration autogestionnaire.

b) Les contrats de pays

L'outil principal de cette politique plus endogène et contractuelle inspirée ou conduite par la DATAR est le contrat de pays, dont les modalités se sont peu à peu précisées. C'est avant tout une incitation financière destinée à entraîner les partenaires locaux dans la valorisation de leurs ressources. La DATAR ne s'encombre pas d'études exhaustives, de définitions élaborées et de délimitations précises. A l'origine, elle se contente d'une conception souple qui combine les critères d'aménagement (centre de 5 000 à 15 000 habitants et sa zone d'influence) et une approche plus politique et opérationnelle (structure de solidarité intercommunale, réseau d'élus autour d'un leader reconnu). La formule se banalisant, on recourt à des critères plus sélectifs. Le pays se définit comme l'aire de solidarité et de volonté commune, délimitée à l'initiative des élus. Les contrats de pays doivent être réservés aux zones rurales défavorisées, là où existe une volonté durable de solidarité, là où sont menés au préalable des travaux de réflexion

et de concertation (PAR), dans une zone assez vaste pour conduire un programme de développement, assez compacte pour mettre en oeuvre une réelle coopération intercommunale, soit un pays de un à cinq cantons, la moyenne raisonnable étant de trois cantons. Devant la multiplication des difficultés économiques, le FIDAR impose ses critères : la gravité de la situation, l'aptitude des responsables locaux à prendre en charge les opérations, l'homogénéité et la solidarité de la zone, par dessus tout une volonté commune capable de dégager des priorités et de se donner les moyens de les atteindre. Depuis décembre 1980, le FIDAR a concentré ses aides sur les seuls objectifs économiques et les réserve aux secteurs ruraux fragiles déterminés par un zonage régional.

De même, le laxisme initial des conditions de candidature doit être révisé. Le dossier comporte une partie descriptive de la zone, à l'image du "*livre blanc*" des documents d'urbanisme, un inventaire des souhaits, orientations et objectifs à moyen terme en cohérence avec les objectifs régionaux, un programme d'actions à court terme précises et chiffrées qui forme l'objet propre du contrat, la preuve d'une solidarité intercommunale, une note du trésorier payeur général sur la situation et les ressources financières des communes concernées. La circulaire du 2 décembre 1980 rend obligatoires des études préalables présentant un diagnostic précis, des objectifs fondés, des perspectives d'action ; elle accorde la priorité aux zones ayant produit un PAR. Le dossier de candidature est élaboré et transmis par l'organe représentatif de pays ou par le sous-préfet et les élus, au préfet qui le soumet pour avis au Conseil Général, l'adresse au préfet de région qui le soumet à son tour aux assemblées régionales, avant de le remettre au Comité interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) qui décide. L'acceptation par l'Etablissement public régional (EPR) et le CIAT vaut attribution d'une première subvention, avant la signature du contrat qui s'échelonne généralement sur trois ans. La procédure ayant été régionalisée en mai 1977, les critères de délimitation, d'objectifs et d'attribution varient désormais d'une région à l'autre.

Les démarches descendantes portent de plus en plus la marque des directives communautaires. Les réflexions sur "l'avenir du Monde Rural", l'élargissement de la Communauté et la volonté de renforcer sa cohésion ont conduit la CEE à réformer la PAC et l'emploi des fonds structurels : devant les disparités croissantes des situations, les grandes politiques sectorielles et leurs procédures sont maintenues, mais elles doivent composer avec les cadres communautaires d'appui, en réponse aux plans régionaux et micro-régionaux, qui doivent associer ces partenaires à tous les niveaux, pour promouvoir un développement endogène stimulé par la formation, l'animation, les transferts de technologie. L'heure est aux programmes de développement intégré (PDI) qui croisent une approche économique en termes d'activités, de filières et une approche territoriale en termes d'activation du tissu social, de respect des équilibres, de mise en valeur de l'environnement, de création de nouveaux modes de vie⁹.

1.1.5. Les procédures régionales

Affronté à l'alourdissement des charges et à la diversification des évolutions, l'Etat transfère peu à peu aux régions l'animation et le soutien du développement local. Plusieurs de celles-ci se contentent de relayer sans originalité les directives et les procédures nationales, en abondant les aides reçues du pouvoir central. Depuis les contrats du IX^e Plan mais parfois auparavant, d'autres régions affirment leur autonomie, soit par volonté politique de planification, soit par souci de s'affranchir des critères sélectifs de la DATAR et du FIDAR.

⁹ ANDRIESEN (Rapport) - L'avenir du monde rural - Bulletin des Communautés Européennes supl 4/88, 72p.

Relevant de la première catégorie, la région Nord-Pas de Calais, où s'entremêlent zones rurales et urbaines, a voulu appliquer de manière systématique les dispositions de la loi d'orientation foncière, combler la carence des moyens accordés par l'Etat. Plutôt que de recourir aux habituelles consultations et tractations, un bureau d'étude a découpé le territoire régional en 12 aires de SDAU et 14 aires de PAR. Chaque "secteur d'aménagement rural", placé sous le contrôle d'un comité d'aménagement, a fait l'objet d'un PAR, bénéficié d'une allocation forfaitaire, avant d'engager un contrat régionalisé d'aménagement rural (CRAR), qui subventionne un programme cohérent d'équipements et d'actions destinés à maintenir l'emploi, à améliorer les conditions d'existence et de travail des ruraux ; l'aide accordée (maximum 2 MF par la région + 1 MF par le FIAT) est modulée selon le poids démographique et la nature des problèmes économiques du secteur concerné.

L'expérience de Provence-Alpes-Côte d'Azur a relevé de la même volonté planificatrice sans atteindre la même rigueur. Les programmes locaux d'aménagement concerté (PLAC) sont réservés à l'arrière-pays dévitalisé; ils concernent chacun un groupement de communes, constitué par une entité administrative (canton, arrondissement), géographique (vallée, massif) ou socio-économique (bassin d'emploi) ayant une certaine homogénéité de problèmes et de moyens, une capacité à maîtriser l'aménagement de leur territoire. Le dispositif de lancement est relativement léger : les communes doivent accepter les modalités de la politique régionale, reconnaître une structure intercommunale de coordination de leurs projets et participer au financement de son fonctionnement ; l'acceptation de la candidature par l'EPR assure le salaire d'un animateur chargé d'élaborer le programme et les moyens matériels nécessaires à son travail. En outre, l'offre des PLAC n'était pas séparable de celle du Bureau Méridional de planification agricole, qui a voulu combiner programmation sectorielle et aménagement spatial, initiatives ascendantes et encadrement descendant¹⁰.

C'est une incitation différente qui a été apportée par la région Centre depuis 1975, imitée en cela par les Pays de Loire, Poitou-Charentes, Lorraine. Les contrats régionaux d'aménagement rural (CRAR) sont réservés à de petits secteurs ruraux, comprenant de 5 000 à 10 000 habitants, de 10 à 20 communes rurales, soit souvent un canton ou toute autre unité de solidarité délimitée par les élus ; en sont exclus les centres de plus de 5 000 habitants, qui peuvent bénéficier des contrats de ville moyenne. Une méthodologie rigoureuse fixe les étapes à franchir, du diagnostic à la signature du contrat ; mais elle mise plus sur la détermination des partenaires que sur des critères précis de délimitation ou de contenu d'actions : le CRAR est "un contrat passé entre la région et un pays, ou un ensemble de collectivités solidaires, pour la mise en oeuvre d'un programme cohérent de développement et d'aménagement rural". La politique des Pays de Loire est, elle aussi, marquée par la volonté de renforcer la coopération intercommunale (Cf rapport Guichard) et de rationaliser équipements et interventions. Quand le FIDAR limite ses concours aux seuls secteurs ruraux fragiles, l'EPR institue les contrats régionaux d'aménagement et d'animation (CARA) qui comportent aussi bien des opérations économiques que des équipements : un guide précis des subventions régionales oriente la demande des élus.

Depuis 1983, les contrats de plan ont modifié les relations entre l'Etat et les Régions. Plusieurs d'entre elles différencient les contrats de première génération qui combinent actions économiques et opérations d'aménagement, tandis que les contrats de seconde génération se limitent aux interventions économiques. Certaines tendent d'harmoniser selon leurs propres objectifs les approches plus globales (PAR, charte, contrat de pays) et les interventions plus thématiques (pays d'accueil, contrat tourisme, contrat bassin d'emploi, OPAH, etc...). Les unes agissent seules, d'autres se partagent les rôles et les concours avec les départements. Quelques-unes différencient les niveaux d'exigence, en attendant des preuves de crédibilité et de rigueur pour les secteurs ayant

¹⁰ LEGER (J.) - Une planification sur les bras. Paris Syros o.c. GODARD (O.) et CERON (J.P.) - Planification décentralisée et modes de développement - Paris Maison Sc. de l'Homme. 1985, 205 p.

déjà bénéficié d'aides régionales. De plus en plus, ces procédures débordent les zones rurales jusque là défavorisées pour s'étendre aux bassins industriels en difficulté, aux quartiers urbains : tout devient urgent, prioritaire.

On ne dispose pas encore d'analyses précises sur les politiques pratiquées par les Conseils Généraux en faveur du développement local. La plupart font l'apprentissage de leurs nouvelles compétences, essaient d'endiguer les difficultés économiques et sociales les plus manifestes, s'éloignent lentement du saupoudrage et des pratiques notabilliaires. D'autres se dotent peu à peu d'une réelle démarche de développement local, qu'ils conduisent par eux-mêmes ou par l'entremise des comités d'expansion (ex : Charentes, Côtes-d'Armor, Hérault, Isère, Maine-et-Loire). Beaucoup se préoccupent d'ajuster, de vulgariser et parfois de compléter les multiples procédures émanant de différents niveaux.

L'Etat semble débordé par l'ampleur des mutations qu'il a voulu accompagner, sinon provoquer. Devant les disparités et les conflits que l'entrée en modernité suscite dans les campagnes, le pouvoir central s'impose d'abord comme la seule autorité capable de fixer les nouvelles règles de vie commune. La raison d'Etat se pare des arguments de la compétence technique, du calcul économique, de l'intérêt collectif pour renforcer une tutelle technocratique et financière plus déterminante que le contrôle administratif. A l'apogée des années de croissance, chaque Ministère rêve de quadriller, de modeler l'ensemble du territoire selon ses propres critères, en diffusant images-guides, normes techniques, avantages financiers. Les réticences des appareils et du corps social, le manque de moyens et de références éprouvées font réserver les offres de développement local aux zones défavorisées et aux secteurs d'influence de personnalités importantes que les pouvoirs publics cherchent à coordonner. L'Etat-gendarme ou l'Etat-providence devient l'Etat-pédagogue qui veut initier les acteurs locaux aux avantages de la prévision, de la concertation, de la gestion rigoureuse ; n'ayant plus de subventions suffisantes à répartir, il dispense les conseils, les références, les prix d'excellence. Un nouveau chapitre s'ouvre dans les relations complexes et mouvantes entre l'Etat et le local.

1.2. Des directives aux pratiques

Un long parcours sépare la décision du législateur, les directives du pouvoir central et leurs traductions opérationnelles dans la diversité des campagnes françaises. En matière de développement local et dans la tradition démocratique française, les applications vraiment autoritaires demeurent rares : on les rencontre parfois quand ont été épuisées les formes de conciliation avec les pouvoirs locaux ou dans les territoires dépourvus d'une autorité reconnue. Toute disposition nouvelle, toute incitation administrative ou financière fait l'objet de négociations, d'ajustements, pour obtenir le concours nécessaire de plusieurs partenaires; elle se coule dans la mouvance des systèmes locaux de forces, d'intérêts, de pouvoirs. Pour comprendre l'émergence d'actions de développement local, il faut emprunter les analyses désormais classiques de P. Grémion et celles plus récentes de J. Rondin sur le "*pouvoir périphérique*"¹¹. Le développement local s'exprime dans l'ensemble des dispositions réglementaires et financières habillées par une cohérence politique affirmée, mais il se manifeste plus encore dans les interactions permanentes entre les institutions, les corps administratifs qui ont chacun leur propre stratégie, les niveaux territoriaux de la société civile et les politiques déployées par leurs représentants, les réseaux de pouvoir et de clientèle entre les pouvoirs publics, les organisations économiques et sociales, les différents groupes

¹¹ GREMION (P.) - Le pouvoir périphérique. Paris Seuil 1976 o.c.. RONDIN (J.) - Le sacre des notables. Paris Fayard. 1985 o.c.

sociaux et leurs mandataires.

1.2.1. La suprématie des services de l'Etat

Dans cette phase initiale des actions de développement local, les services de l'Etat s'imposent avec toute l'autorité de leur légitimité supérieure et de leur compétence, avec leurs sources d'information, le poids des investissements publics, leur capacité de réglementer, d'arbitrer et de rassembler. Pourtant cette suprématie et cette cohérence comportent maintes failles et contradictions : les discontinuités et les rivalités entre services, les relations valorisantes avec les responsables locaux qui allègent les dépendances hiérarchiques ; la volonté d'efficacité exige constamment un compromis entre la coopération avec les forces locales et la conformité aux règles reçues des échelons supérieurs. La tutelle administrative peut ensuite se desserrer ; les tutelles technique et financière autrement plus contraignantes s'imposeront plus dans l'élaboration des programmes que dans la phase d'émergence.

Le grand vent de modernisation, qui souffle sur la société française, bouscule et renouvelle l'appareil administratif au cours des années 1960 : y répondent en partie les méthodes transversales de la DATAR et des organismes interministériels, les réformes profondes des services extérieurs de l'Agriculture, de l'Equipement et d'autres Ministères, les étapes de la déconcentration et de la décentralisation. Ce redéploiement offre aux administrations départementales le moyen d'accroître leurs dotations, d'étoffer leurs services, d'avoir des cadres de référence pour rationaliser leurs interventions, des arguments objectifs pour surmonter les intrigues locales tout en entraînant l'engagement des collectivités. Les avantages accordés aux régions défavorisées apportent des ressources complémentaires, permettent d'expérimenter des programmes d'équipements et d'opérations qui augmentent la capacité opérationnelle des services.

Toutes ces mesures, ces outils nouveaux que sont les SDAU, les PAR, les POS, les contrats de pays, les autres procédures d'aménagement et de développement rural peuvent provoquer le réflexe défensif de fonctionnaires attachés à leurs habitudes et à leurs attributions sectorielles précises ; mais ils entraînent l'adhésion, sinon l'enthousiasme, de jeunes cadres et techniciens attirés par cette logique moderne rationalisatrice. On parle le même langage, on pratique les mêmes méthodes d'analyse, de programmation (ex : le RCB : rationalisation des choix budgétaires) que celles employées par les services centraux et les entreprises performantes. Dans la rivalité qui les oppose pour l'aménagement du territoire, chaque DDE ou DDA étoffe ses services d'étude, s'ouvre aux recrutements pluridisciplinaires, mais entretient aussi une "*cour*" d'agences et de bureaux d'étude relevant d'initiatives privées, d'organisations professionnelles (ARER : association régionale d'Economie Rurale) ou de collectivités territoriales (agences d'urbanisme). Toute une "*intelligentsia*" ruraliste multiplie ainsi les rapports d'expertise, les programmes, les montages institutionnels et financiers, plus souvent les études dont la conclusion principale est la proposition d'études complémentaires. On a déjà souligné comment les PAR ont dû s'alléger de recherches quasi-exhaustives pour se faire plus opérationnels et pédagogiques ; à l'inverse, il a fallu relever le niveau d'investigation que les contrats de pays avaient d'abord négligé. Qui pourra recenser les milliers de rapports, d'études abondantes qui s'enterrent dans les archives des administrations, sans autres bénéficiaires que leurs auteurs !

Dans toutes les procédures de développement local, de la détermination du périmètre d'étude à la publication des documents d'orientation et à la signature des conventions qui peuvent en découler, partout le préfet se voit attribuer un rôle déterminant ; l'analyse des pratiques lui confère une fonction plus précise d'arbitrage et d'interprétation. Il supervise plus qu'il ne dirige les études de zonage et le choix des secteurs retenus, les travaux de la commission officielle, dont la conduite effective relève

de la DDA ou de la DDE. Les sous-préfets ont souvent un rôle actif dans le lancement et l'élaboration de ces procédures, en conjuguant animation économique et coordination des services au plus près des collectivités concernées qu'ils connaissent bien.

La fonction du préfet, dont l'autorité sur les services extérieurs n'a cessé d'être renforcée, est avant tout de coordonner les interventions, d'arbitrer les conflits entre les administrations, entre celles-ci et les partenaires locaux. Endiguer les ambitions et les appétits financiers de services souvent en compétition, harmoniser leurs actions sur le terrain en fonction des demandes locales et de l'influence des principaux leaders, donner une cohérence territoriale à des politiques sectorielles qui se juxtaposent et parfois s'ignorent, ajuster les propositions départementales aux directives du Plan, de l'Aménagement du Territoire, aux priorités des gouvernements successifs, tout cela oblige à réinterpréter en termes politiques et électoraux les arguments techniques avancés par les services. Représentant officiel de l'Etat, le préfet seul contrôle les relations, les interdépendances entre les administrations qu'il peut actionner directement ; lui seul maîtrise les fils multiples qui se tissent entre les pouvoirs locaux, les instances départementales, les services centraux des Ministères : autant de décideurs dont relèvent les initiatives de développement. L'accès au préfet est aussi nécessaire à la crédibilité des notables que la confiance des notables est nécessaire au préfet pour la réalisation des objectifs qui lui sont impartis et pour la coordination des administrations qu'il doit contrôler. Son second rôle, aussi important, consiste dans l'adaptation des directives nationales à la diversité des situations et des demandes locales ; ces ajustements, si mineurs soient-ils, sont la concession, la faveur faite aux acteurs locaux pour entraîner leur adhésion, le prix à payer pour maintenir la paix sociale et favoriser la victoire électorale des leaders à soutenir¹².

Longtemps, le préfet a pu jouer sur sa double fonction de représentant de l'Etat et d'exécutif du Conseil Général ou Régional pour asseoir son influence et impulser des initiatives de développement. La réforme de 1982 l'a dépossédé d'une partie de ses attributions au profit du président du Conseil Général ou Régional. Celui-ci dispose à son tour d'une administration qui l'aide à préparer le budget, à le répartir et le gérer, constituant ainsi un nouveau pôle de décision qu'il convient de fréquenter. Le partage des compétences voudrait que le préfet traite des affaires et des crédits qui relèvent de l'Etat, tandis que le président du Conseil gère les domaines qui sont dévolus au département, en particulier la solidarité sociale et l'aménagement rural, la région ayant en charge la planification, l'aménagement du territoire, l'animation économique et la formation professionnelle : toutes ces attributions concernent directement le développement local. Les pratiques évoluent moins rapidement que les lois ; une décantation s'opère peu à peu et varie au gré des départements ou régions selon la personnalité des dirigeants et leurs relations. A la capacité d'initiative du préfet subordonnée en partie à la durée de ses fonctions et à son audience près des Ministères, répond la capacité d'initiative du président du Conseil Général ou Régional liée à son poids politique et aux échéances électorales. Une logique descendante doit composer avec une démarche plus ascendante.

Les lois de la décentralisation, la volonté politique de trouver des solutions localisées à la crise économique et à l'éclatement social ont multiplié les incitations à l'initiative ; mais les mentalités n'évoluent pas au rythme des documents administratifs. Les démarches participatives et intégrées ne résorbent ni l'habitude du clientélisme ni le poids des pratiques sectorielles. La distinction des compétences entre l'Etat, la région et le département demeure confuse pour beaucoup ; la tutelle nationale est souvent remplacée par celle plus rapprochée des instances territoriales.

¹² CHAMBON (N.) et HERVIEU (B.) - Le pouvoir au village CNRS. Groupe de Sociologie Rurale. Paris 1974, 294 p.

1.2.2. Le pouvoir des élus

Malgré leur volonté d'échapper aux contraintes locales, les organismes de l'Etat ne peuvent se passer du concours des élus pour inaugurer une procédure inédite et atteindre leurs objectifs. L'initiative d'un PAR, d'un contrat de pays, d'une disposition innovante résulte le plus souvent de l'alliance entre un haut fonctionnaire et un ou plusieurs élu(s) influent(s) : un préfet, un sous-préfet ou un directeur de service, motivé par une pratique nouvelle valorisante, par son intérêt particulier pour une petite région ou par une difficulté socio-économique grave, parvient à convaincre les élus les plus importants ayant assez d'audience pour entraîner les maires et leurs conseillers ; un élu dynamique et bien informé saisit l'importance d'une procédure pour sa région et pour l'administration. La venue d'un ministre ou d'un fonctionnaire du niveau national, un reportage sur une expérience pilote, un voyage d'étude à proximité d'une échéance électorale ou face à une inquiétude de l'opinion, arrivent opportunément pour lancer l'idée et sonder les partenaires éventuels.

a) Les groupes de promoteurs

Le territoire qui accueille la proposition est avant tout un espace politique, support de stratégies d'acteurs, déterminé par des zones d'appartenance, d'influence. On peut sommairement dresser la hiérarchie de ces acteurs et de leurs espaces de référence :

- les grands leaders qui accèdent directement aux cabinets et aux directions des Ministères : ceux qui ont exercé, détiennent ou briguent des fonctions gouvernementales, les membres influents des états-majors de parti, à un degré moindre les autres parlementaires. Ils savent choyer leur circonscription qui demeure la base de leur audience nationale, contrôler les affaires départementales ou régionales, se concilier ou contourner les administrations classiques, démontrer leur capacité à obtenir des interventions et des subventions "exceptionnelles".

- les leaders départementaux (et régionaux depuis 1983) : membres du Bureau ou présidents des Commissions du Conseil, maires de villes et de centres ruraux importants. Les bonnes relations avec les grands leaders, l'accès au préfet et aux services sont essentielles pour leur consolidation territoriale ; des actions de développement local leur offrent un tremplin pour des responsabilités plus étendues.

- les dirigeants micro-régionaux : élus novateurs qui accèdent directement aux sources centrales d'information et de financement en raison des responsabilités professionnelles qu'ils exercent par ailleurs, de leur compétence reconnue, de leurs relations avec les administrations de mission. Leur espace d'influence déborde souvent le secteur qu'ils gèrent ; leur intérêt est évident pour les nouvelles pratiques, leur dépendance moindre envers les leaders et les services départementaux.

- les élus locaux, habitués aux méthodes courantes de gestion ponctuelle, aux relations de clientélisme et de dépendance envers les autorités départementales : leur espace se confond avec la commune ou le canton qu'ils représentent.

La démarche descendante emprunte les différents degrés de la pyramide républicaine. Les attitudes d'adhésion, d'atteinte ou de refus des élus varient selon la couleur et le poids politiques du promoteur, selon la confiance qu'on lui accorde et les ambitions qu'on lui prête. Mais la configuration socio-géographique impose aussi ses données : l'offre présentée par le maire d'un centre urbain ou rural est acceptée ou rejetée selon les avantages ou les menaces qu'elle représente pour les autres communes ; elle a plus de chance d'être retenue quand elle est proposée par l'élue qui compense par son savoir-faire et son réseau de relations la faible surface qu'il représente. Ainsi qu'on le verra dans la structuration des forces, tout développement local s'inscrit dans l'épaisseur d'un système social, dont les élus sont l'émanation et l'essai de régulation.

b) Les territoires du compromis

Le choix d'une zone d'intervention et la délimitation de son périmètre sont un compromis entre les critères définis par les circulaires ministérielles, les découpages élaborés par les DDA et DDE et les territoires d'influence des leaders, le préfet ayant une fonction d'arbitrage et de conciliation. Là où la structuration des élus est faible, l'administration impose ses critères ; là où les élus sont solidement organisés, ils font généralement prévaloir leurs frontières. Ainsi qu'on l'a déjà relevé, la plupart des études-cadres prévues n'ont pas été réalisées faute de moyens ou sont demeurées inopérantes ; les PAR ont abandonné leurs superpositions de cartes pour se rallier aux espaces concrets de solidarité ; quant aux procédures initiées par la DATAR et les régions, elles ont d'emblée adopté les critères des élus, au risque de l'émiettement et de l'inefficacité. Une étude effectuée sur trois expériences picardes¹³ illustre les mécanismes d'exclusion ou d'inclusion à la demande des élus. La zone d'intervention adopte les limites cantonales ou les découpages administratifs quand les responsables locaux ne parviennent pas à s'entendre : leur implication dans la procédure a la faiblesse de leur concertation. A l'inverse, là où existe une habitude de coopération (ex : SIVOM), ils s'engagent par adhésion communale volontaire dans un espace souple à géométrie variable, où un accord global s'accommode d'adhésions "à la carte" selon les opérations proposées. Plus généralement, les pouvoirs publics accordent la priorité aux zones qui offrent des garanties de réussite, parce qu'elles disposent déjà de structures de coopération, de pratiques de programmation et de collaboration avec l'administration : les secteurs pilotes d'aménagement rural après le remembrement, les contrats de pays après les PAR.

c) Les motivations déployées

Pour convaincre l'ensemble des élus, le groupe initiateur part le plus souvent des préoccupations concrètes partagées par les responsables locaux (voirie, traitement des ordures ménagères, ramassage scolaire, équipements collectifs communaux et intercommunaux), sur lesquelles il greffe des problèmes généraux : le désenclavement, la dévitalisation du milieu, la dégradation économique, les ressources locales, les grands équipements, les relations avec l'administration. Le discours, toujours plus gestionnaire que politique, opère un savant dosage de consolidation du pouvoir communal et d'ouverture à la coopération intercommunale, de propositions ponctuelles à court terme et de perspectives d'avenir, de gestion des équipements courants et d'incitation au développement économique, à l'animation sociale et culturelle. La prise de conscience des carences de fonctionnement et des inquiétudes pour l'avenir introduit à la nécessité d'une démarche plus rigoureuse, globale et prospective : les élus les plus entreprenants y adhèrent d'emblée ; les autres tardent ou s'y résignent, moins sensibles aux "belles paroles" qu'aux engagements concrets de l'Etat. Tout autre est l'acquiescement à un contrat de pays, à une proposition assortie d'une dotation financière : quel maire oserait, face à ses concitoyens, manquer le rendez-vous de partage d'une "manne" régionale ou nationale ? La promesse d'une subvention exceptionnelle fait parfois oublier la part d'investissement qui reste à la charge des communes.

Si les incitations financières sont la motivation majeure, d'autres arguments interviennent : l'accès à de nouvelles sources d'information, une autre approche du pouvoir politico-administratif, la fierté de participer à des opérations novatrices parfois spectaculaires et exemplaires, le besoin de rompre l'isolement. L'augmentation progressive des responsabilités locales amène les élus à se rencontrer, à se concerter pour assumer leurs nouvelles compétences : alors que les communes urbaines disposent des services nécessaires à l'élaboration des dossiers et des négociations, les communes

¹³ BARDY (C.) - L'émergence du développement local dans trois secteurs du "plateau". Lille MST Environnement et aménagement rural, sept. 1984, 186 p.

rurales découvrent la nécessité de se doter de moyens de prévision et de coopération pour n'être pas laissées pour compte de la décentralisation.

Dans cette phase de mise en mouvement, deux motivations s'affrontent et finissent souvent par se rejoindre :

- . les administrations et les bureaux d'étude attendent des élus une adhésion à leur réflexion prévisionnelle, qui détermine leur programmation à moyen terme et leurs affectations financières.

- . la plupart des élus attendent avant tout des subventions et autres avantages, en consentant les études, les réunions, les modes de coopération exigés pour les obtenir. Le plus souvent, au gré des influences des acteurs en présence, un compromis s'établit entre les exigences technocratiques des uns et les attentes immédiates, concrètes des autres. Une conférence d'un leader accompagné d'un expert, un voyage d'étude dans une zone ayant déjà bénéficié de la procédure suscitent l'adhésion d'une majorité suffisante pour consolider la demande du groupe initiateur et justifier la candidature auprès des différents services.

1.2.3. La participation de la population et des groupes intermédiaires

On ne peut établir une distinction claire entre les procédures d'origine externe qui entraînent une relative participation locale et les initiatives plus ascendantes qui s'approprient les outils réglementaires disponibles. Le plus souvent, les incitations exogènes demeurent l'affaire des services départementaux ou régionaux et des principaux élus ; toutefois certaines interventions s'ouvrent aux organisations professionnelles, aux associations, à certaines couches de la population.

a) L'appel à la population

La participation est l'une des principales caractéristiques des modèles ruraliste et contractuel élaborés par le Ministère de l'Agriculture et la DATAR. Le PAR est un document de participation qui entend associer largement les groupes constitutifs de la population à l'expression de leurs problèmes et à la recherche des solutions appropriées. Initialement, cette population est peu motivée : sa perception de la situation et de l'avenir demeure locale ou sectorielle, assez éloignée de la démarche préconisée par les promoteurs de l'opération ; les groupes les plus entreprenants ont leurs circuits et leurs modes d'approche plus spécialisés, mais l'offre d'une mesure nouvelle comporte une publicité, une mise en scène qui valorise les instigateurs et la zone réceptrice, vise à susciter le concours de partenaires locaux et à sortir des sentiers balisés des pratiques habituelles. Plusieurs PAR et chartes intercommunales ont mis en oeuvre d'importants moyens de sensibilisation (Cf. p. 35) : réunions-débats aussi décentralisées que possible, plaquettes et montages audio-visuels qui provoquent l'interrogation, campagnes de presse, expositions, etc... Certains ont obtenu, durant la phase de lancement, une audience populaire qui a déclenché une véritable dynamique locale, d'autres ont connu des succès éphémères. Ici et là, des groupes, des individus sans responsabilité précise s'inscrivent dans les commissions de travail et entrent dans la phase d'élaboration ; mais la plupart attendent les choix qui se feront et les résultats de l'action. Le PAR, le contrat de pays, l'OPAH restent le domaine des élus que l'on jugera en fonction des avantages locaux qu'ils sauront en retirer.

Le plus souvent, les élus et les fonctionnaires des services acceptent aisément une première séance d'information, mais se montrent plus réservés devant les formes

plus avancées de la participation. Ils sont ouverts pour la mise à l'étude d'un PAR, d'une charte qui n'engage guère leurs responsabilités ; ils sont récalcitrants dans celle des contrats de pays et autres formes identiques qui concernent directement les finances locales et donc leurs pouvoirs gestionnaires. Mais ces appels ou ces tolérances de participation varient beaucoup entre les sociétés démocratiques habituées à tout discuter sur la place publique et les "sociétés hiérarchiques" qui s'en remettent à "l'autorité responsable". *"Compte tenu de la technicité des difficultés à résoudre, de l'information que l'administration est seule à détenir, des moyens dont elle dispose pour conditionner les opinions individuelles, cette participation fragmentée, sporadique et lassante aboutit à une adhésion résignée ou à une révolte sans issue"*¹⁴.

b) L'action des groupes intermédiaires

Jusqu'aux pressions récentes nées de la crise et de l'élargissement des compétences, les élus répugnent à intervenir dans le domaine économique, comme ils récusent l'immixtion des dirigeants professionnels dans les affaires municipales. Les chambres consulaires, les organisations agricoles participaient de droit aux commissions officielles des PAR ; elles sont consultées pour les chartes et la plupart des procédures. Quand le monde des grands appareils agricoles s'est intéressé à l'aménagement rural, autour des années 1970, la Confédération Nationale de l'Aménagement Rural (CNAR) et les mouvements ruraux, la Confédération Nationale de la Famille Rurale (CNFR) et autres, l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), à un degré moindre le syndicalisme, le Crédit et la Mutualité Agricoles ont diffusé les modèles de développement rural, appuyé les mesures et les outils qui les traduisaient. Plusieurs Chambres d'Agriculture, par l'intermédiaire de leur SUAD et surtout des ARER, ont été les instigateurs de bon nombre d'études d'aménagement, de PAR, parfois de contrats de pays régionaux. Les relations fréquentes entre tel dirigeant agricole et la DDA ou le préfet provoquent l'attribution d'un PAR, d'un contrat de pays, d'une mesure de développement local dans le secteur d'influence de ce leader ou dans une petite région qui correspond aux critères définis par l'échelon national. L'influence agricole est beaucoup plus importante dans les Groupements de Vulgarisation Agricole (GVA), les Comités de petite région qui, en élargissant leur action, deviennent les pionniers du développement local ascendant.

De même, des accords entre Chambres d'Agriculture, de Commerce et d'Industrie, des Métiers, concourent à ces opérations : le Service interconsulaire pour le Développement et l'Aménagement Rural de la Charente créé en mai 1972 a été très représentatif de cette démarche. Fréquemment pareille coordination relève des Comités d'Expansion qui se situent le plus souvent au niveau départemental : ainsi l'Isère, le Maine- et-Loire. A côté de rivalités entre appareils et bureaux d'étude, dans la chaude ambiance des réunions locales, se forment des liens d'amitié, des "équipes de copains" entre les chargés d'étude des ARER, les jeunes cadres de la DDA, de la DDE et des autres services, les militants et les responsables locaux, tout heureux de conduire ensemble une opération novatrice et de la renouveler ensuite dans une région voisine.

Dans la mise en place de ces démarches descendantes, on retrouve souvent les étapes et les processus de diffusion des innovations en milieu rural maintes fois analysés par les sociologues américains et français¹⁵. L'initiative part d'un groupe de novateurs informés et motivés qui suscitent la prise de conscience des problèmes et des solutions possibles, éveille ensuite l'intérêt d'un groupe élargi d'intermédiaires en multipliant les informations, les contacts, entraîne l'adhésion d'un nombre suffisant de responsables pour ouvrir le débat et la candidature, avant d'obtenir le ralliement de la "majorité précoce", de vaincre les réticences des "retardataires" et d'isoler les opposants

¹⁴ BURDEAU (G.) - Encyclopédie Universalis t.17 p.165-183.

¹⁵ Lire en particulier : BODIGUEL (M.) - Les paysans face au progrès. Paris Fondat. Sciences Polit. 1975, 178 p. MENDRAS (H.) - La fin des paysans o.c., Sociétés paysannes. Paris Colin 1976, 239 p.

irréductibles. Mais les études françaises ont montré comment les canaux de diffusion, de l'émetteur exogène aux récepteurs locaux, s'intègrent dans les réseaux formels et informels de la communication et de la régulation villageoise. La procédure de développement local recevra un accueil différent selon l'influence du groupe initiateur, sa place dans le système local et sa relation au système global, selon le degré d'ouverture ou de résistance, de fragilité, d'adaptation ou de créativité de la collectivité locale, selon la représentation qu'elle se fait de son avenir et de la signification qu'elle accorde à ce qui lui est annoncé. L'offre venant d'une administration ne se propose pas, ne se propage pas de la même manière dans les régimes communautaires de l'Est de la France, dans les sociétés hiérarchisées de l'Ouest, les régions individualistes du Centre, les zones urbanisées du Sud. L'écart entre les règles relativement uniformes édictées par le pouvoir central et les politiques régionales ou départementales reflète déjà cette négociation permanente entre deux rationalités, deux systèmes sociaux où la prépondérance de l'un ne peut ignorer l'influence de l'autre.

Ainsi le développement local ne se réduit pas à comptabiliser les moyens affectés par les différents Ministères et le nombre d'opérations qu'ils ont suscitées. La procédure la plus technocratique, l'administration la plus puissante doit composer avec la mouvance et la diversité des contextes locaux. Des rapports qui s'établissent entre le pouvoir central et ses relais, la société locale et ses responsables, naissent des combinaisons allant de la simple opération administrative qui se contente de l'adhésion formelle des élus, à la démarche descendante qui déclenche une demande locale ascendante avec laquelle elle devra composer.

CHAPITRE 2.

LES INITIATIVES DE DEVELOPPEMENT ASCENDANT

Une petite région ne s'improvise pas, ne se réveille pas par décret : le développement local est d'abord affaire de conscience et de volonté collective. Les actions administratives les plus pertinentes, les aménagements les plus remarquables, les meilleures organisations économiques risquent d'être des opérations coûteuses, insupportables à terme et fragiles, si elles ne sont pas le fruit de l'engagement de la collectivité concernée. Les initiatives de développement ascendant empruntent assez souvent les parcours institués du développement descendant, jusqu'à s'y confondre dans les phases ultérieures, mais elles relèvent d'une démarche différente : les objectifs fixés, les procédures et les ressources offertes sont partiellement repris, réinterprétés en fonction de la dynamique locale, de la représentation et du projet que la collectivité a d'elle-même, dans son environnement et à ce moment de son histoire.

En ce domaine, il n'est pas d'expérience-type : chaque petite région invente son propre modèle. Les unes empruntent plutôt une approche militante et critique à l'égard des institutions et des procédures établies; les autres au contraire naissent à l'ombre de celles-ci pour les investir de tout l'apport de la demande sociale. Alors que les actions de développement descendant proviennent avant tout de directives officielles mises en oeuvre par les administrations et les élus, les initiatives de développement ascendant naissent de la mise en relation, du traitement de facteurs, d'événements par des réseaux d'acteurs porteurs d'aspirations nouvelles, qui déclenchent une dynamique endogène.

2.1. Situations de déclin et de défi

Une analyse objective de ces expériences décèle à leur origine un certain nombre de facteurs de dépérissement de la société locale. La plupart d'entre elles se situent dans des zones en difficulté à cause de facteurs souvent anciens, aggravés par l'évolution récente : une situation déjà précaire se dégrade, nourrit l'inquiétude, appelle des solutions inédites pour relever le défi.

2.1.1. Facteurs géographiques et démographiques

Le plus souvent, ces expériences surgissent dans des zones périphériques, aux frontières nationales (massifs des Alpes, des Pyrénées, à la pointe de la Bretagne), aux limites d'une région ou d'un département. Beaucoup se trouvent à l'écart des axes de communication, des pôles urbains et industriels, ou au contraire souffrent de leur attraction sans bénéficier de leurs retombées. Elles sont fréquemment écartelées entre plusieurs zones d'influence, entre deux bassins d'emploi et forment des "arrière-pays" délaissés.

La situation et l'évolution démographiques nourrissent l'inquiétude générale : l'exode des jeunes, un solde naturel négatif empêche le renouvellement de la population, contribue à son vieillissement et à sa diminution, la condamnant à un épuisement plus ou

moins rapide et brutal. Ces collectivités connaissent la spirale de la dévitalisation : il n'y a plus assez d'habitants pour faire vivre les activités, les services nécessaires ; les jeunes ne restent pas parce qu'ils ne trouvent pas la diversité d'activités, de services indispensables à la vie moderne. Elles avaient déjà subi le dépérissement de leurs activités traditionnelles, l'exode des agriculteurs ; mais l'érosion atteint maintenant ce minimum de population et de diversité indispensable au fonctionnement et à la reproduction du système local.

Les initiatives se rencontrent surtout dans les "*campagnes intermédiaires*" entre les secteurs proches des agglomérations et les zones à faible densité. Les campagnes périurbaines attendent le salut de la ville, au besoin en se coalisant entre elles pour lutter contre son expansion ou pour en obtenir une meilleure répartition des avantages ; quand la crise économique ébranle les emplois urbains, elles participent aux luttes et aux efforts sous la conduite des responsables du centre.

Un minimum de forces vives semble nécessaire pour qu'une expérience endogène puisse naître et réussir. Pourtant, dans leur "*Voyage par les pays de faible densité*"¹⁶, N. Mathieu et P. Duboscq ont rencontré des sursauts de développement là où tout semblait éteint. A Barre des Cévennes, au sud du Massif Central, où le canton se vidait depuis longtemps (densité : 5,4 hab/km²), de jeunes ruraux refusent le chômage urbain, restent au pays, se modernisent en créant des gîtes ruraux, des centres équestres, des petits métiers, en relançant la vie associative, en valorisant la culture locale, en profitant des avantages du Parc des Cévennes perçu jusque là comme un envahisseur. Dans le Causse Méjean (densité : 1,4 hab/km²), où la diversification des activités avait permis de survivre, de jeunes agriculteurs améliorent leurs élevages, captent les aides de l'Etat à partir d'un PAR, organisent un tourisme diffus capable de résister à l'implantation d'un grand équipement. S'agit-il de cas limites exceptionnels ou faut-il relativiser les seuils en deçà desquels tout renouveau social semble impossible ? A l'inverse, l'arrivée de nouveaux groupes sociaux (néo-ruraux, résidents, retraités, salariés urbains), porteurs de nouveaux modèles et modes de vie, peut renverser une tendance fatale, réveiller le pays, susciter une dynamique locale à la jonction de l'exogène et de l'endogène. Ailleurs, la densité démographique est trop forte pour procurer des emplois à tous ces jeunes fortement attachés au pays : plutôt que de les laisser partir, les acteurs locaux prennent des initiatives avec ou sans l'aide des pouvoirs publics. En Anjou, les Mauges ont longtemps offert un exemple de ces sociétés rurales inventives parce que fécondes et nombreuses¹⁷.

Ces facteurs géographiques et démographiques comptent principalement dans les expériences de la première génération (1960-1975), quand une politique d'aménagement du territoire pouvait affecter une partie des surplus d'une croissance forte au traitement particulier, au "*rattrapage*" des zones marginales. Ils s'imposent moins quand la mobilité sociale semble mieux acceptée.

2.1.2. Facteurs socio-économiques

Ces petites régions périphériques, où naissent les actions de développement local, souffrent souvent d'une économie précaire qui a été plus victime que bénéficiaire des courants modernisateurs : une agriculture majoritaire qui est demeurée un mode de vie, des activités artisanales, commerciales et industrielles héritées du passé. L'économie locale s'était habituée, avait résisté jusque-là à cet engourdissement, au prix de quelques

¹⁶ MATHIEU (N.) et DUBOSCQ (P.) - Voyage en France par les pays à faible densité, Paris CNRS, 1985, 179

¹⁷ MINGUET (J.), Naissance de l'Anjou industriel. Paris L'Harmattan 1985, 231 p.

innovations ; mais les changements technologiques, l'accroissement du chômage et la baisse des revenus ébranlent cette économie fragile : la fermeture d'une usine qui appartenait à l'histoire du pays ou de l'entreprise nouvelle qui en portait les espoirs devient la catastrophe qui traumatise la conscience collective. Plusieurs vallées de Lorraine sont atterrées par la fermeture de grands bassins sidérurgiques, attendent tout de l'Etat ou d'un investisseur étranger, sont "*en état de choc*" ; puis la stupeur passée, elles se ressaisissent, se forment et s'organisent pour inventer diverses activités, là où régnait la mono-industrie.

Ailleurs, le dépérissement économique se poursuit de façon moins brutale : les commerces, les ateliers artisanaux ferment les uns après les autres ; les exploitations familiales demeurent sans succession ; les bourgs se vident après les hameaux ; la friche envahit les terres, les sites industriels. Les comportements collectifs varient de la résignation devant une évolution fatale, à la révolte sporadique ou à un mouvement de conscientisation, selon la présence ou l'absence d'acteurs locaux capables d'établir les comparaisons, les diagnostics, de provoquer et d'organiser le réveil. A l'inverse, l'équilibre local se trouve bousculé par la réalisation d'une autoroute, d'un grand équipement, par une extension urbaine, une implantation industrielle ou touristique : de sa perception comme menace ou chance pour la petite région, de la capacité d'intégration des nouveaux groupes dépend la nature du comportement collectif.

Ces évolutions lentes et ces mutations brutales ébranlent le système local de relations et de valeurs¹⁸ autour duquel s'organisait la vie sociale et culturelle. Il s'était constitué autour d'une activité dominante (agriculture, spécialité artisanale ou industrielle), conforté par le ciment d'appartenances religieuses ou politiques héritées d'une longue histoire. La transformation des modes de production et d'échange dans les différentes activités rurales, la pénétration de l'urbanisation sous toutes ses formes ont eu raison de cette cohérence localisée. Ces changements aboutissent le plus souvent à un profond désarroi des sociétés rurales qui perdent leurs références communes et s'en remettent sans critique aux modes exogènes. Mais des collectivités ont conservé assez de consistance pour sauvegarder leur autonomie, leur identité ; des groupes néo-ruraux, des courants ruralistes apportent à la campagne leur goût de vivre autrement, de retrouver la nature, un cadre de vie et de relations plus personnalisées. Des alliances et des conflits qui s'instaurent entre les uns et les autres dépendent les multiples formes d'initiatives sociales et culturelles que l'on trouve à la source de maintes expériences de développement local.

2.1.3. Facteurs politico-administratifs

Marginalité géographique et marginalité politique s'additionnent souvent. La petite région est éloignée des centres de décision, éclatée en plusieurs découpages administratifs ou politiques qui brisent son unité et nient son identité ; chaque service public ou privé y projette son zonage, sa logique propre au détriment des cohérences internes et des espaces vécus. Affaiblie au plan démographique et économique, la société locale a perdu son poids électoral, ne constitue plus un enjeu politique. Les élus qui la représentent n'ont plus assez d'influence pour agir sur les changements locaux, ni assez d'audience près des autorités départementales pour faire entendre la voix et les intérêts de leurs mandants habitués aux pratiques notabiliaires. Ils se contentent de quelques mesures, subventions, récompenses annoncées avec éclat, mais sans commune mesure avec l'argent investi discrètement dans les centres et les régions plus

¹⁸ LAMARCHE (H.) - "Localisation, délocalisation, relocalisation du milieu rural" in L'esprit des lieux. Paris CNRS 1986, 352 p.

attractifs.

Devant la dégradation de la situation, les modes habituels de régulation interne, de représentation, de maîtrise des relations à l'environnement s'avèrent inopérants, lourds et désuets. Le "*pouvoir au village*"¹⁹ accumule les dysfonctionnements, est ébranlé dans ses fondements internes et externes :

- . au plan interne, le pouvoir notabiliaire reposait sur la propriété foncière, les réseaux de parenté et de clientèle, le contrôle du savoir et des médiations avec la société globale, un certain consensus autour de valeurs éprouvées localement : autant d'éléments que bouleversent les changements techniques, économiques, culturels des sociétés rurales. Le pouvoir agricole, qui a pu le remplacer dans les années 1960, est à son tour contesté quand il ne représente plus qu'une partie de l'agriculture divisée, ne constituant elle-même que le quart de la population rurale. Quant aux politiques sectorielles, agricoles ou autres, après avoir eu leur période d'efficacité reconnue, elles démontrent leur lourdeur et leur complexité, leurs limites et leur sélectivité ; elles consomment trop d'énergie d'entretien, de régulation au détriment de l'exécution de leurs objectifs.

- . au plan externe, le pouvoir local est affronté aux nouvelles règles dictées par l'évolution des services de l'Etat et par la décentralisation. Certains privilégiés bénéficient encore des relations classiques entre "*le préfet et ses notables*", mais beaucoup d'élus locaux doivent désormais composer avec le langage, la rationalité technocratique de fonctionnaires à la recherche de nouveaux interlocuteurs pour de nouvelles méthodes. Les plus habiles et les mieux informés adoptent les procédures du développement descendant et utilisent les avantages qu'elles procurent. Les autres peuvent multiplier les discours, les mises en scène ou raviver les querelles de clochers ; certaines collectivités peuvent encore se contenter de ce pouvoir formel ; beaucoup d'autres recherchent des modalités plus efficaces.

Dans les campagnes et les petites villes, les couches moyennes de la recomposition sociale²⁰ commencent à dénoncer ces carences, à secouer ces tutelles et à offrir leurs compétences. Devant leur grande diversité socio-professionnelle, ils cherchent dans l'engagement local le vecteur de leur cohésion possible et de leur reconnaissance sociale. Le passage par les responsabilités sociales et culturelles, l'apprentissage de la vie associative, leurs réseaux de relations externes les orientent vers la conquête et la gestion du pouvoir local. Les propositions qu'ils font en matière d'équipement, de gestion, d'animation peuvent encore effaroucher une partie de la population, mais séduire ceux qui aspirent au changement. Une initiative de développement local, débordant les clivages et les usages habituels, constitue le test de leur reconnaissance et peut être au départ d'une nouvelle dynamique sociale.

Plus que le constat objectif de ces handicaps cumulés, c'est la perception, la signification qu'en ont les acteurs locaux qui est l'élément déterminant du développement endogène. Là où l'analyste externe ne voit qu'une somme de facteurs de dépérissement et un déclin inexorable, l'acteur local saisit la menace qui appelle le sursaut, les quelques brèches et atouts qui autorisent l'espoir si ténu soit-il. Entre le constat de situation et la réaction collective, opèrent les initiateurs du développement local.

¹⁹ CHAMBON (N.), HERVIEU (B.), *Le pouvoir au village* o.c.

²⁰ LABORIE (J.P.) et VERGES (P.) - "Les petites villes dominées par les classes moyennes" in *L'esprit des lieux*, p.101-125.

2.2. Un réseau de novateurs

La prise de conscience de la dégradation de la situation et de l'inquiétude locale reste sous forme de malaise latent, de passivité générale, d'actions et de réactions sporadiques si n'intervient pas un groupe, un individu, parfois une institution qui apporte un regard nouveau sur la réalité vécue, interpelle les pratiques habituelles, ouvre d'autres voies.

Il est courant de ranger ces initiateurs en trois catégories :

- . les acteurs économiques, qui viennent surtout de la vulgarisation-développement agricole,
- . les acteurs socio-culturels qui partent de l'animation, de la vie associative,
- . les élus et les services publics qui élargissent leurs opérations d'aménagement, d'équipement.

Mais chacun de ces groupes peut conserver son langage, ses préoccupations et ses pratiques sectorielles : il ne suscite pas de développement endogène. Celui-ci ne s'amorce vraiment que lorsque les acteurs élargissent leur horizon, leur base sociale, intéressent d'autres groupes, quand l'économique s'ouvre au culturel et le culturel à l'économique, quand les élus s'intéressent à l'animation et les animateurs à l'aménagement, au devenir de leur territoire commun. Ce décroisement s'observe à l'origine de toutes les actions de développement endogène, qui conservent néanmoins la marque propre du groupe qui les a suscitées.

2.2.1. Les acteurs socio-économiques : de la vulgarisation technique au développement local

On a par ailleurs rappelé les étapes et les modalités du passage de la vulgarisation agricole au développement rural²¹. Beaucoup d'initiatives locales ont pour origine des groupes informels, des "équipes de militants et de copains" qui viennent de la même couche sociale, ont reçu une formation identique, participent aux mêmes réseaux de relations et d'action, à la même vision du monde, qui ont baigné souvent dans la même idéologie, la même militance.

La première génération, la première pépinière de ces actions endogènes s'origine dans la filière bien connue JAC (Jeunesse Agricole Chrétienne) - MFR (Mouvement Familial Rural) - CDJA (Centre départemental des Jeunes Agriculteurs), débouchant ensuite sur les groupements de vulgarisation agricole et les diverses associations familiales rurales: la volonté d'une compétence professionnelle, d'une réussite familiale s'accompagne d'un souci de promotion collective, d'animation et d'aménagement du milieu rural. Les Maisons Familiales Rurales, les Foyers Ruraux, les Collèges d'Enseignement général ou professionnel, les Centres de formation permanente ont aussi un rôle local structurant : un développement ascendant suppose des lieux d'échange, de confrontation, d'élargissement de perspectives. Vers 1950-1960, cette nouvelle génération a entrepris de concilier progrès technique, croissance économique et développement harmonisé. Mais beaucoup ont été happés par la réussite et les responsabilités professionnelles, la logique agricole se séparant de l'environnement rural ; certains ont connu des échecs électoraux, se sont coupés de leur entourage immédiat pour s'investir dans leurs performances personnelles. Comme ces agriculteurs modernisés, des artisans et des cadres devenus chefs d'entreprise ont leurs réseaux

²¹ HOUEE (P.), Les politiques de développement rural o.c., p. 100-102.

spécialisés de relation, d'accès au savoir et au pouvoir ; ils prennent du recul envers le milieu local pour se rapprocher de groupes de référence plus valorisants : la délocalisation est un trait dominant des années de la croissance forte (Cf. Lamarche o.c. p.79-85), mais résulte plus des groupements économiques que des organisations "à vocation générale".

Dans la mouvance du syndicalisme, les groupes de la vulgarisation et les Chambres d'Agriculture cherchent à élargir leur base sociale et s'ouvrent à l'aménagement rural. Le décret du 4 octobre 1966 les incite à passer de la diffusion des techniques de production agricole à la "prise de conscience des problèmes techniques, économiques et sociaux dont la solution intéresse l'avenir de leur région". Les services d'utilité agricole de développement (SUAD) s'emploient à coordonner l'ensemble des interventions agricoles au niveau de la petite région pour atteindre le maximum d'agriculteurs : beaucoup de groupements ou comités régionaux de développement agricole (GRDA ou CRDA) ne sont que les simples relais des instances départementales et se limitent aux problèmes agricoles. Mais d'autres CRDA ou GRDA deviennent des structures d'animation et de programmation dotées d'une autonomie de décision et d'action ; bon nombre d'entre eux débordent la logique sectorielle, s'ouvrent aux projets et réalisations d'aménagement rural, de création d'équipements et d'emplois, d'actions des collectivités locales : ils réclament et animent des PAR puis des chartes intercommunales, des contrats de pays et autres procédures ; ils suscitent ou renouvellent les structures et les pratiques d'aménagement, de solidarité intercommunale (cf. tableau page suivante).

2.2.2. Les acteurs socio-culturels : de l'animation au développement local

La seconde génération des acteurs du développement local provient principalement des "couches moyennes de la recomposition sociale"²² : cadres et salariés, travailleurs sociaux, enseignants et étudiants, techniciens et animateurs qui renouvellent la vie locale, mais aussi résidents ou retraités, agriculteurs critiques à l'égard des appareils établis, migrants et anciens coopérants qui "ont vu autre chose", militants reliés à des groupes de réflexion, à des réseaux affinitaires dans les milieux urbains. Leurs origines et leurs statuts socio-professionnels sont trop disparates pour fonder une unité durable d'action collective ; ils peuvent trouver dans leur appartenance résidentielle, dans l'aménagement de leur cadre de vie, dans la promotion de leurs modes et valeurs, le moyen de leur intégration et de leur reconnaissance sociales²³. Certaines associations naissent d'une revendication ponctuelle, participent ensuite à la gestion d'un équipement ou d'un service en réponse à un besoin qu'elles ont objectivé, jusqu'à s'élargir à d'autres groupes et problèmes de la société locale. D'autres se forgent une identité en s'intéressant à l'histoire et la culture d'un territoire, souvent de façon mythique et relativement artificielle ; mais l'approfondissement des racines les rapproche peu à peu de la mémoire vécue, de l'identité qui avait résisté aux formes de nivellement ou de traitement folklorique. Ces secousses et ces forages peuvent atteindre les nappes souterraines de la conscience collective, capable de jaillir en un flot d'aspirations d'autant plus tumultueuses qu'elles ont été longtemps refoulées.

²² KAYSER (B.), L'esprit des lieux o.c.. La renaissance rurale. Paris

²³ CABANES (R.) - "Les associations créatrices de localité" in L'esprit des lieux o.c. p.209-231.

De la vulgarisation agricole au développement local

Le Pays baugeois

- Une zone relativement dévitalisée au nord de l'Anjou, attirée par Angers, La Flèche, Saumur.
- 42651 hab. en 1968, 38838 hab. en 1982 ; 53 communes appartenant à 3 cantons en totalité et 2 en partie ; densité : 34 hab/km². Un centre : Baugé (3 898 hab), 26 communes de moins de 500 habitants.
- Région marquée par une agriculture sans succession, peu d'emplois secondaires, des équipements collectifs insuffisants et médiocres, 37 petites communes qui se vident : la situation devient préoccupante.
- Le temps des réponses partielles : des SIVOM se créent au niveau intercommunal et surtout cantonal pour prendre en charge les services d'intérêt commun ; les agriculteurs fondent des CETA, des GVA.
- Les amorces d'une démarche globale : en 1967, les groupements agricoles créent le Comité régional de développement agricole du Baugeois (CRDAB) qui s'intéresse au devenir des petites communes rurales, anime de nombreuses enquêtes et réunions locales. En 1972, le nouveau maire de Baugé crée le Comité d'Expansion du Baugeois, qui réunit les SIVOM et les organismes socio-professionnels, dans une structure "d'animation, de réflexion, de confrontation". Une étroite coopération s'établit entre le Comité de développement agricole et le Comité d'expansion ; un PAR est demandé dès 1971, mais ne sera obtenu qu'en 1975 : une démarche de développement micro-régional est en train de mûrir.

Le canton de Ploudalmézeau

- Un canton de 10 communes, 12 508 hab. en 1975, à la pointe du Finistère et à proximité de Brest dont l'expansion est redoutée. Une zone périphérique de petits agriculteurs, de marins et d'artisans, marquée par l'influence de quelques familles bourgeoises et de l'Eglise, qui tentent de contenir les transformations de l'agriculture, de la pêche et les pénétrations de l'influence urbaine.
- Le courant jaciste multiplie les initiatives en tous genres, prend le contrôle de la plupart des organisations agricoles mais se préoccupe aussi de l'animation du milieu. En 1959, il conquiert la municipalité au détriment des notables, entreprend de mobiliser l'ensemble des forces sociales pour assurer le développement et sauvegarder l'unité d'un canton menacé d'absorption. Une étude d'aménagement, transformée en PAR dès 1970, dégage le diagnostic et un vaste programme d'action, que le SIVOM s'emploie à réaliser en se dotant de pouvoirs et de moyens importants. En 1974, les collectivités locales et les associations fondent l'Union locale d'animation en milieu rural (ULAMIR) qui coordonne les activités de 80 associations, conjuguant en un projet global le développement économique, l'animation socio-culturelle, la gestion de l'espace et des équipements. Le "pouvoir paysan" a mis en mouvement un canton en danger d'éclatement et d'annexion.

L'action culturelle aux sources du développement local

Le Centre Culturel des Monts du Lyonnais²⁴

- Une zone de moyenne montagne entre Lyon et St-Etienne : 32500 habitants en 1982, 40 communes rurales relevant de 3 circonscriptions électorales et de 2 départements. Un arrière-pays, à l'écart des grands axes de communication, vivant de polyculture-élevage et d'industries traditionnelles, mais marqué par une vitalité démographique, une identité culturelle affirmée, que soude un christianisme populaire et qu'ont activé les cercles lyonnais du catholicisme social, la JAC et la JOC.

- Après 1950, ce bastion rural et chrétien connaît la pénétration de la société moderne : l'agriculture se différencie, les entreprises ferment ou s'adaptent ; l'exode rural et l'afflux des résidences secondaires ébranlent les solidarités villageoises et les repères de l'identité locale. A ces mutations, la petite région répond d'abord par des solutions partielles : les communes s'organisent en l SIVOM pour assurer les services et les équipements collectifs ; les agriculteurs surtout multiplient les innovations techniques, les CETA et GVA qu'ils coordonnent en un Comité de développement agricole (1967). En même temps, plusieurs études et thèses revivent la mémoire collective. 512 associations s'activent dans la zone.

- En novembre 1968, le Centre Culturel des Monts du Lyonnais (CCML) naît de la convergence :

- . d'organisations agricoles locales qui veulent s'ouvrir à l'ensemble des agriculteurs et du milieu rural, à l'homme en toutes ses dimensions,
- . de syndicats ouvriers traversés par le courant autogestionnaire et les idées de mai 1968
- . d'associations culturelles, d'enseignants, de couches moyennes en quête d'identité
- . d'élus soucieux de développer leur région maintenue à l'écart des grands pôles urbains.

"Le Centre Culturel veut permettre une intégration harmonieuse de chacun et de l'ensemble des habitants à la société contemporaine, en assurant leur épanouissement complet et en respectant les cohésions sociales et les rendre plus capables d'inventer les solutions d'avenir originales. Foyer d'éducation permanente et d'animation, le CCML veut être un organisme catalyseur, carrefour d'échanges, de dialogues, de relations humaines dynamiques et dynamisantes".

Association 1901 regroupant plus de 300 cotisants venus de toutes les catégories sociales (mais surtout enseignants et cadres moyens) et de la plupart des communes, le CCML est marqué par les grands débats de ses assemblées générales, géré par des administrateurs élus et par un conseil consultatif composé de représentants des municipalités, associations, syndicats professionnels, établissements scolaires. "Collège invisible" aux activités décentralisées, le CCML entreprend une démarche d'autoformation à l'origine de multiples initiatives : elle vise à réanimer la conscience collective et expliciter l'identité culturelle, à prendre conscience des transformations de la société, à participer activement au changement personnel et collectif. Il va trouver dans la reformulation d'un "PAR trahison" l'occasion de s'affirmer.

²⁴ COLLIN (P.) - La mémoire collective des Monts du Lyonnais Paris EPHE, 1974, 185 p..

"Lorsque, conscient de constituer une réalité sociale vivante, enraciné dans le terreau d'une forte mémoire des expériences passées, un groupe prend simultanément conscience des situations qui le déterminent et des forces qu'il recèle pour les modifier, on voit naître et surgir les jaillissements d'une imagination novatrice, force de créativité capable d'enfanter un développement tout à fait original et adapté au mieux" (id).

Le Groupement d'Innovation Rurale pour l'Avenir du Forez (GIRAF)

Région proche identique de moyenne montagne, attirée par Lyon, Roanne et St-Etienne. Une agriculture d'élevage bovin (lait-viande) emploie la moitié de la population active ; l'industrie moderne se concentre à Montbrison, alors que les industries traditionnelles essaient de survivre dans les petites communes. A l'origine, l'expérience concernait 40000 habitants, 80 communes, 7 cantons ; elle s'est concentrée sur 9 communes groupant 7600 habitants.

Là aussi, le courant des jeunes agriculteurs anime l'ensemble de la région, suscite de nombreux groupements, accède lentement aux responsabilités professionnelles, découvre la nécessité d'un développement global ascendant. A partir de 1961, il collabore activement avec des avocats lyonnais à la restauration du château de Goutelas appelé à devenir le centre d'animation des Monts du Forez : les chantiers favorisent les échanges entre citadins et ruraux qui s'intéressent ensemble au devenir économique local ; de là, naît en avril 1969 le GIRAF géré par des délégués de chaque canton.

Le développement proposé veut être une libération massive des énergies disponibles, un appui aux organismes existants, une multiplication d'actions concrètes et rapides à mesure qu'émergent les problèmes et les initiatives. En quelques mois, 18 actions sont programmées, qui concernent les productions agricoles et forestières, l'amélioration de la vie agricole et rurale, le développement touristique et l'action culturelle. "En partant d'initiatives émanant d'elle-même, la région gardera le contrôle du développement qu'elle aura voulu se donner".

2.2.3. Les élus et les pouvoirs publics : de l'équipement au développement local

Depuis les élections de 1977, un profond renouvellement se manifeste dans les mairies, signe et effet de la transformation sociale des campagnes. Si certaines communes choisissent un leader *"technocratique"* en misant sur sa compétence et ses relations pour résoudre les problèmes, d'autres s'ouvrent à la nouvelle génération venue des associations, des classes moyennes, des aspirations à *"vivre, travailler et décider au pays"* : ces nouveaux dirigeants affirment une volonté d'information, de concertation et de participation dans l'analyse et le traitement des affaires. On ne peut plus se contenter de construire des équipements : il faut les faire vivre en y associant les usagers, les habitants ; on ne peut plus rivaliser entre communes dans les dépenses d'investissement, il faut les coordonner en programmes intercommunaux d'aménagement. A mesure que la crise étend ses effets, les municipalités sont pressées d'intervenir dans le domaine économique : il faut collaborer avec les dirigeants professionnels, mobiliser les ressources locales pour résorber le chômage, procurer de nouveaux emplois. En transférant des compétences accrues aux collectivités territoriales, les lois de décentralisation de 1982-1983 amplifient cette démarche ascendante et veulent inverser les rapports entre les sociétés locales et l'Etat.

A défaut de pouvoir cerner l'évolution des seuls élus ruraux, le tableau ci-après illustre bien les changements en cours, à travers l'origine socio-professionnelle des maires : la régression constante des agriculteurs, le désengagement des chefs d'entreprise, artisans et commerçants, l'augmentation des salariés, des fonctionnaires et surtout des retraités.

Catégorie socio-professionnelle des maires

	1977	1983	1989	100=1977
agriculteurs	14362	13301	10395	72,4
chefs d'entreprise, artisans, commerçants	4628	4270	3579	77,3
professions libérales	1980	1981	1901	96
enseignants	2480	2795	3253	131,2
fonctionnaires (hors enseignants)	1146	1219	1417	123,6
salariés	5081	5479	5958	117,3
retraités	5569	6288	8632	155
divers	1088	1116	1352	124
Total	36334	36449	36487	

Source : Ministère de l'Intérieur.

En divers lieux de France, les élections locales marquent la reconnaissance ou le départ d'une dynamique sociale de développement ascendant. Les nouveaux élus affichent leur volonté de rompre avec les pratiques notabilliaires, d'entreprendre une démarche plus participative et autonome, suscitent des initiatives, rencontres, commissions de travail. Ils se réapproprient les procédures disponibles pour conforter une analyse, une stratégie à faire partager par les groupes locaux et reconnaître par les pouvoirs publics. Le PAR, le contrat de pays, la charte du parc naturel ne sont plus offerts par l'administration, mais demandés par les élus et les acteurs locaux, souvent élaborés, décidés après d'âpres négociations. Quant aux chartes intercommunales, elles apparaissent d'emblée comme l'outil adéquat du développement ascendant, puisque l'initiative locale est à l'origine et la participation au coeur de cette procédure décentralisée.

Ainsi qu'on l'a déjà relevé (cf. p.11), beaucoup de PAR et de procédures contractuelles demeurent l'affaire des élus et des administrations. Mais d'autres ont mis en oeuvre une volonté et d'importants moyens de sensibilisation : la restitution d'une analyse globale de la situation décloisonne les préoccupations habituelles, suscite l'interrogation, la "*mise sous tension*" de plusieurs groupes sociaux. Quand l'écart est trop grand entre la stratégie proposée et les ressources du milieu, la "*campagne du PAR*" peut provoquer une audience éphémère ; mais elle déclenche une dynamique durable quand se rencontrent l'inquiétude locale, le diagnostic et les perspectives ouvertes, les promoteurs du projet et les décideurs locaux, la mise en éveil et les premiers moyens de la concrétiser.

Le PAR du Haut Nivernais

Ce PAR a servi de référence à de nombreuses DDA et ARER durant la phase expérimentale. Il concerne une zone rurale dépeuplée de la Nièvre : arrondissement de Clamecy, 87 communes, 31300 habitants, densité : 25 hab/km² ; de petites communes rurales mal équipées, mal desservies, marquées par d'importants clivages politiques ; une économie traditionnelle dominée par l'élevage et la forêt, alors que les activités principales se concentrent à Clamecy (6000 hab) et Corbigny (2300 hab).

Le PAR est proposé par la Chambre d'Agriculture de la Nièvre et la Jeune Chambre Economique de Clamecy, décidé par la DDA, conduit par un "pool d'étude" de la DDA et de l'ARER de Bourgogne, malgré les résistances d'un jeune sous-préfet et la méfiance initiale de la plupart des élus non consultés au préalable.

- Dans une phase de préparation (janvier-mars 1971) le groupe opérateur réalise une étude de reconnaissance (analyse de la situation, activités, équipements, problèmes majeurs), la traduit dans un film "Le Point d'interrogation", dans une plaquette "Quel avenir pour notre région ?", divers documents et expositions. En même temps, le groupe rencontre les chefs de services départementaux et les principaux élus de l'arrondissement.

- Suit une phase intense de sensibilisation générale (avril-juin 1971). Les animateurs du pool d'étude, aidés par des techniciens des services, conduisent de manière systématique une vaste campagne d'information et d'éveil, qui conjugue l'information continue par la presse professionnelle et générale, le contact avec les élus et 35 réunions locales qui rassemblent 1661 personnes, soit 17 % de la population active. Chaque réunion comporte un apport d'information sur l'aménagement rural et les PAR face au dépérissement local, la projection du film "Le Point d'interrogation", un débat public non directif sur les problèmes, les aspirations de la population, les actions prioritaires à engager, l'inscription volontaire (270) en 5 groupes de travail, où s'approfondissent analyses et propositions. Quant à la commission officielle, elle n'est constituée qu'en février 1972. Une population s'est éveillée, un espoir est né : comment le réaliser quand il n'est pas relayé par le pouvoir local ?

2.2.4. L'animation, au carrefour des initiatives du développement

L'articulation entre le sectoriel et le global, entre le niveau local et les instances supérieures, entre les aspirations endogènes et les directives externes implique une coordination des relations entre les organismes partenaires. Elle passe surtout par la médiation de quelques personnes dont l'enracinement dans le milieu, le statut socio-professionnel, la compétence et les qualités individuelles favorisent les mises en relation et en mouvement. Beaucoup de ces actions de développement ascendant ont pour origine et cheville ouvrière une équipe informelle de conseillers agricoles, de techniciens de la DDA, de la DDE ou d'autres services, des travailleurs sociaux et des enseignants, qui forment les "*intellectuels organiques*" de la dynamique naissante, capables de traduire les représentations confuses de la société locale et les changements et attentes de la société globale. Une opération nouvelle valorisante, un territoire à aménager, une société à réactiver les ont attirés et soudés en une communauté de projet, par delà leurs différences idéologiques et leurs appartenances professionnelles, sociales ou culturelles, les autres les agents territoriaux d'une structure intercommunale : la complémentarité de

leurs statuts et de leurs approches assure la cohésion de l'équipe et la créativité de leur démarche sur le terrain.

Si l'animation est une fonction sociale que l'on retrouvera tout au long des actions de développement, à ce stade initial, elle est encore polyvalente et diffuse. Elle représente moins une tâche précise qu'une dimension complémentaire dans une activité reconnue. Elle est avant tout une démarche : partir des situations humaines réelles et cheminer avec les hommes qui y sont impliqués selon leur rythme, leurs moyens et leurs fins propres, libérer les valeurs et les dynamismes latents, susciter un processus plus libre et plus rationnel de recherche et d'action en vue d'atteindre les objectifs découverts par les intéressés. L'équipe d'animation forme un groupe ambigu dont les acteurs locaux attendent tout et qu'ils redoutent à la fois ; pourtant son rôle est capital dans la phase d'émergence et son type d'intervention déterminant pour la suite de l'opération. Une animation-agitation suscite des réveils spectaculaires, parfois des réussites rapides, rarement des dynamiques durables ; à l'inverse une animation-sensibilisation non directive engendre la lassitude, la démobilisation du grand nombre mais peut provoquer des résurgences inattendues et efficaces. Dans la phase initiale, les pratiques consensuelles l'emportent sur les relations conflictuelles entre les animateurs, les groupes et pouvoirs locaux, les organismes et institutions de rattachement. En plusieurs expériences, des équipes d'animation n'ont pu surmonter les contradictions et les attentes dont elles étaient chargées ; leur éclatement ou leur départ ont entraîné l'étouffement de l'espoir qui renaissait.

L'initiative de développement local provient parfois d'une seule personne qui incarne et symbolise la dynamique locale en gestation : soit un leader fonctionnel qui assume ses responsabilités d'une manière qui lui attire les sympathies populaires, soit un leader charismatique (au sens webérien), qui déclenche l'adhésion collective par ses qualités personnelles. Ainsi, parmi d'autres, le Comité d'Animation pour l'Expansion économique du Fenouillèdes (Pyrénées Orientales) trouve son origine en 1970 dans le retour au pays d'un ancien fonctionnaire départemental qui a conservé ses attaches locales et ses relations administratives, à qui l'on ne prête d'autre ambition que de *"vouloir faire quelque chose pour le pays"*. L'expérience du Mené (Côtes-d'Armor) naît en 1965 de la restitution de l'étude d'un sociologue *"enfant du pays"*, à la fois bien enraciné dans le jeu des forces locales par ses relations familiales et militantes (JAC), mais aussi bien placé par ses activités pour capter les informations et les faveurs des centres parisiens ; on le considère assez désintéressé, *"au-dessus de la mêlée"* pour échapper aux intrigues locales et partisans, sans pourtant menacer le système et les pouvoirs établis.

Dans le monde rural, un mouvement qui émerge suppose un nom, un visage, une personne à la fois assez proche pour créer l'identification et l'adhésion, assez libre pour innover, provoquer et risquer, assez immergé dans la vie locale et dans la société globale pour laisser entrevoir de nouvelles médiations. Ses appartenances locales l'autorisent à traduire en termes accessibles les interrogations et les aspirations de ses compatriotes ; son insertion en des réseaux externes lui permettent de replacer les problèmes internes et d'élargir le champ des possibles. Sa capacité d'influence est faite de confiance native, de compétence et d'audience réelles ou supposées. Des analyses psychosociologiques et sociométriques seraient nécessaires pour affiner le profil et le parcours personnels de ces leaders d'opinion locale, leur position sociale, leurs relations avec les groupes locaux et l'environnement, leur place dans les phases de l'action.

Ces pays qui se prennent en main

Le Mené, un pays qui ne veut pas mourir²⁵

- Une zone marginale de la Bretagne intérieure : 26397 habitants en 1962, 23 communes relevant de 13 découpages différents. Une petite région de polyculture-élevage (75 % de la population active), complétée par l'artisanat, le commerce et quelques entreprises agro-alimentaires naissantes. Un secteur sans unité, qui a perdu 20 % de sa population et craint d'être délaissé dans une Bretagne qui bouge de partout.
- Une enquête-participation conduite avec les jeunes ruraux et la restitution de celle-ci en 1965 provoquent une surprenante mobilisation populaire qui atteint toutes les communes et toutes les catégories sociales, autour du slogan "Le Mené, un pays qui ne veut pas mourir". Les réunions communales sous la responsabilité des élus rassemblent 50 % de la population active, suscitent une intense prise de conscience de la situation et des débats très ouverts, dont les multiples propositions sont coordonnées en des plans de développement communal. Les volontaires s'inscrivent en 3 commissions de travail au sein du Comité d'Expansion du Mené (CEM) créé le 12 Août 1965 par l'ensemble des élus et des "forces vives" du pays.
- Le mouvement ainsi déclenché n'a aucun modèle de référence, ni d'autre projet qu'un plan de développement fondé sur la mobilisation des forces et ressources locales, autour de 3 axes :
 - . la modernisation de l'artisanat, du commerce et l'industrialisation d'entreprises locales,
 - . la modernisation de l'agriculture dans un complexe de production et de transformation animales,
 - . le tourisme diffus et aménagé, combiné avec l'animation socio-culturelle.
- Mais cette demande globale prend au dépourvu les politiques sectorielles, ne reçoit que promesses vagues et aides ponctuelles. Le noyau des pionniers résiste au découragement général, approfondit ses analyses et propositions, réalise quelques opérations concrètes et symboliques, mais devra attendre la politique de Rénovation Rurale en 1969 et surtout l'obtention d'un PAR en 1976 pour voir sa démarche globale reconnue.

La Vallée de Soule à la recherche d'un autre développement²⁶

- Une vallée pyrénéenne de 17000 habitants, 42 communes ; l'une des 7 provinces basques marquée par son histoire, son identité, son organisation communautaire, sous la houlette d'un grand notable et d'un patronat paternaliste. L'agriculture de montagne paraît sans avenir, la mono-industrie s'affaïsse, la vallée est menacée dans son avenir. Pourtant émergent des groupes: la JAC-MRJC et sa démarche pédagogique, l'association au service des agriculteurs de montagne qui lutte pour la culture basque et montagnarde, le centre de formation agricole d'Etcharry, "gisement de matière grise" pour la région.
- En décembre 1975, le préfet demande aux élus d'approuver rapidement un contrat de pays national pour financer la modernisation de certains équipements et quelques grands aménagements. Alors qu'une partie des élus adoptent ce contrat préparé, ceux du canton de Tardets demandent à un animateur du Centre d'Etcharry de les aider à comprendre l'esprit et les mécanismes de la procédure contractuelle ; ils mènent des enquêtes communales pour connaître les besoins, découvrent la nécessité d'un programme global de développement reposant sur la participation populaire. En janvier 1977, la DATAR cautionne cette démarche de réappropriation et désavoue le préfet. Les élus du canton de Tardets s'emploient à convaincre leurs collègues des autres cantons.
- En mai 1977, on décide de fusionner PAR et contrat de pays dans une démarche démocratique intense : quelques 600 personnes participent à 8 commissions de travail où se mêlent groupes locaux et représentants des services ; les orientations et propositions sont soumises au vote de l'assemblée générale de la vallée en novembre 1977 et confiées pour leur réalisation à un syndicat intercantonal. La démarche de La Soule devient l'une des grandes références nationales.

²⁵ HOUEE (P.) et alii - Le Mené, un pays qui se prend en main. CEM 1985, 119 p.

²⁶ DALLA ROSSA (G.) - "La Soule à la recherche d'un autre développement" in La diversité des modèles de développement rural. Paris FORS. 1986, 146 p.

2.3. L'émergence d'une dynamique de développement local

Une dynamique de développement local ascendant naît de l'interaction de trois facteurs essentiels :

- . la prise de conscience de sa situation problématique par une collectivité qui a encore assez de vigueur pour analyser son présent, s'interroger sur son avenir, relever le défi d'un changement qu'elle estime inéluctable.

- . la formation de réseaux d'acteurs, de groupes souvent nés du même "*terreau culturel*", qui partagent la même analyse, la même volonté de réagir, qui démontrent leur capacité d'apporter à la collectivité les éléments de réponse qu'elle n'attend plus des pratiques habituelles, des pouvoirs établis.

- . le degré d'autonomie ou d'intégration de la collectivité locale dans les rouages et les modèles du système dominant, les résistances ou les complicités que le groupe acteur suscite de la part des pouvoirs institués, des forces sociales, des courants culturels qui façonnent la société à ce moment.

L'articulation entre le groupe acteur, la population, les forces externes s'opère de manière différente selon les modes de prise de conscience, les méthodes utilisées, les motivations déployées et les moyens mis en oeuvre par les promoteurs de l'action. Une analyse-diagnostic suscite un regard nouveau sur la réalité vécue et explore le champ des possibles ; elle déclenche une phase de sursaut collectif qui transforme l'inquiétude latente en espoir agissant, par la saisie de motivations allant des intérêts les plus apparents aux ressorts les plus profonds de la conscience collective. Une brèche est ouverte dans les contraintes subies, un regard plus optimiste porté sur la situation vécue et l'approche des problèmes qu'elle présente.

2.3.1. Les modes de prise de conscience

L'observation de ces phases inchoatives révèle de multiples modalités de conscientisation, que l'on peut cependant réduire à trois types principaux.

- . Le plus souvent, la mise en mouvement s'effectue de manière continue et progressive, par un élargissement des perspectives et une convergence de démarches où se croisent les approches sectorielles des organismes professionnels spécialisés et les stratégies plus globales et localisées des associations et institutions territoriales, par une ouverture identique à des expériences et des procédures qui interrogent et décloisonnent les pratiques courantes. Des événements, des initiatives ponctuelles allant dans le même sens appellent d'autres initiatives et aspirations, dans un processus cumulatif qui met toute une société "*sous tension*", en état de créativité permanente.

- . Parfois la prise de conscience surgit de manière soudaine, imprévisible, quand elle est provoquée par un événement qui menace directement la collectivité locale, l'oblige à réagir pour survivre. Ainsi des calamités naturelles comme l'inondation d'un village, le gel d'un vignoble, la destruction d'une production essentielle au pays. Le plus souvent, ces événements traumatisants sont d'ordre économique ou politique : la fermeture d'une entreprise importante, d'un service vital pour la collectivité, l'implantation d'un grand équipement, d'une centrale nucléaire, l'extension intempestive d'une agglomération urbaine, d'une station touristique ou d'un camp militaire. La réaction peut demeurer protestataire et se satisfaire de quelques mesures apaisantes ; l'animation au contraire se saisit de l'événement comme d'une opportunité pour aller plus avant dans l'analyse des causes, dans la provocation du défi à relever. Le choc provient aussi parfois d'un changement social important, de l'arrivée dans les municipalités d'une autre majorité qui introduit localement de nouvelles pratiques et propositions, mobilise ses partisans pour faire autre chose en rupture avec la gestion précédente.

. Enfin, la prise de conscience peut être délibérément provoquée : une "enquête-participation", l'étude préalable à un PAR, un contrat ou une charte est conduite de manière assez globale pour concerner l'ensemble des activités, assez prospective pour dégager des orientations possibles, assez participative pour impliquer des fractions importantes de la population. Un voyage d'étude, une session de formation, une rencontre, voire une fête offrent aussi souvent l'occasion de s'ouvrir à d'autres préoccupations, de découvrir des perspectives communes, d'échanger des expériences, d'envisager des solutions, d'amorcer un réseau.

2.3.2. De l'analyse au diagnostic

La dynamique de développement local naît et s'amplifie autour d'un groupe d'acteurs, de l'analyse qu'il produit de la situation et de son environnement, de sa traduction en un diagnostic qui appelle un traitement collectif, de sa volonté de réagir qui s'exprime en un projet encore sommaire mais mobilisateur.

Ainsi qu'on l'a déjà noté, beaucoup d'opérations de type exogène ou descendant ont financé des études importantes, monographies exhaustives ou véritables travaux universitaires, qui n'ont pas entraîné la participation escomptée. Les analyses qui déclenchent un développement ascendant sont plus problématiques et finalisées : elles cernent les préoccupations majeures d'une petite région, les représentations qu'en ont les acteurs locaux et les perspectives d'action possibles. La plupart d'entre elles combinent en des proportions variables une approche interne et une intervention extérieure.

- le groupe initiateur se soude en entreprenant par lui-même une première investigation, où l'analyse et l'interprétation de la situation, le diagnostic et les perspectives de l'action demeurent mêlées, où l'implication militante choisit les arêtes de son combat sans toujours trouver le recul suffisant. Néanmoins, certains groupes parviennent à une auto-analyse qui s'élargit par des actions de formation et de confrontation; d'autres complètent leur approche globale par des études plus ponctuelles, par le recours à des intervenants extérieurs dont ils assurent le pilotage.

- les intervenants extérieurs resituent la petite région dans les "tendances lourdes" de son histoire et de son environnement, analysent et expliquent les modes de fonctionnement du système local et de son insertion dans la société globale, replacent le groupe initiateur dans le jeu des relations et des stratégies sociales. Ils estiment l'état des ressources humaines et matérielles, leur valorisation ancienne, actuelle et possible, les effets localisés des politiques sectorielles et territoriales ; ils avancent les innovations et les moyens disponibles, les orientations possibles et les opérations négociables. L'efficacité sociale de ces expertises est à la dimension de la traduction, de la validation que leur apportent les groupes locaux. La manière dont ont été préparés certains PAR et chartes, les résultats d'enquêtes-participations, certains travaux de "sociologie permanente" (Alain Touraine) ont démontré l'intérêt de croiser ce regard intérieur attentif aux représentations et aux stratégies locales, avec un recul scientifique pour replacer ces actions, ces acteurs dans les processus de fonctionnement et d'évolution socio-économique, de fournir ainsi une explication de la réalité qui cadre les orientations de l'action.

Le diagnostic résulte de la confrontation des experts et des praticiens ; il est affaire de savoir, d'intuition et d'expérience. Objectivement, porter un diagnostic, c'est relier entre eux des faits saillants, des symptômes afin d'établir un bilan de santé, d'identifier le mal et de prescrire un traitement approprié. Certains diagnostics sont si dramatiques, alarmants qu'ils inhibent les forces qu'ils voudraient susciter. Paraissent atteindre leurs effets sociaux les examens qui commencent par souligner les points forts, les éléments positifs, les prises possibles pour une intervention locale, afin que la

collectivité trouve en elle-même les remèdes à ses difficultés, au lieu d'accroître sa dépendance et son fatalisme ; ayant pris conscience de ses atouts, elle devient capable d'analyser ses carences et ses périls, en apportant par elle-même les réponses adéquates ou en recherchant sans complexe les solutions externes qu'elle peut obtenir.

2.3.3. Les temps forts de l'animation

La diffusion de ces études et diagnostics en des réunions décentralisées, qui rejoignent les réseaux de la collectivité locale par-delà les clivages professionnels et les appartenances sociales ou idéologiques, l'appropriation de ces bilans par les groupes sociaux localisés constituent généralement les temps forts de l'émergence d'une dynamique de développement. L'opération comporte assez souvent un premier temps de réunions de base ouvertes à tout public, un délai de décantation et de maturation de quelques semaines ou mois parfois entretenu par des campagnes médiatiques, un temps de reprise et de formulation à l'échelon intercommunal, d'où se dégagent des orientations et des groupes de travail. L'intervention peut se réaliser de manière pragmatique par des bénévoles, des associations sous la conduite du groupe coordinateur ; elle peut recourir à des moyens beaucoup plus élaborés dans une démarche méthodiquement programmée, selon les ressources disponibles et le type d'approche retenu. A l'origine, les PAR s'inspiraient de la méthodologie proposée par l'ACEAR et d'expériences identiques à celle du Haut Nivernais (cf. p. 36) ; actuellement, les chartes intercommunales alternent réunions locales, commissions spécialisées, assemblées générales, à l'initiative des élus et des groupes locaux, en se référant parfois à quelques exemples connus.

Ces formes d'animation ouvrent une phase explicative qui dénoue les imaginations, relativise les déterminismes acceptés, hausse le niveau d'aspiration. Un regard nouveau est porté sur la réalité la plus familière: ce qui était subi comme allant de soi devient moins évident, problématique. Le *"on n'y peut plus rien"* est remplacé par le *"ça ne peut plus continuer ainsi ; il faut que ça change"*. Les participants veulent comprendre ce qu'ils vivent, démonter les mécanismes économiques, sociaux, culturels, politiques qui expliquent la dégradation présente et le malaise aggravé.

La situation ainsi dévoilée apparaît comme un défi lancé à la collectivité entière : il faut passer de l'initiative individuelle ou sectorielle à l'action globale commune. Une telle provocation engendre l'inquiétude et fait naître parfois le découragement : les pouvoirs établis semblent parfois décontenancés, impuissants devant ces réactions, ou ils tendent de les récupérer en leur apportant quelques solutions immédiates. La dynamique naissante connaît alors souvent une phase critique: l'insistance sur le malaise local, sur les contraintes et les impasses de l'action ébauchée, sur la toute puissance d'un système et de décideurs inaccessibles suscite l'engagement résolu de quelques militants, l'adhésion momentanée de certains groupes, mais aussi la passivité, la désespérance du grand nombre ; à l'opposé, la majoration de l'espoir, qui multiplie les promesses et efface les contraintes, engendre l'euphorie d'un soir et la déception rapide de la population. Entre ces deux écueils, les expériences durables franchissent le seuil décisif de l'inversion du sens, de la résignation à la créativité, de la demande d'assistance à la requête d'autonomie, de l'attitude défensive à la prise d'initiative. Pour opérer cette mutation dans les représentations, les acteurs du développement puisent dans leur histoire commune les critères de discernement, les repères et les finalités qui justifient un dépassement de la situation ; ils trouvent dans la vigueur des sentiments populaires, dans la vivacité de l'imagination locale les tremplins nécessaires pour oser risquer ensemble une étape nouvelle de l'aventure commune.

Dans la brèche entr'ouverte, se précipitent les attentes les plus diverses, du souhait le plus immédiat aux visées à long terme, de la revendication individuelle à la construction d'une société autre, de la proposition concrète à l'espoir d'une pluie de subventions miraculeuses. Les individus et les groupes influents s'emploient à capter le courant naissant au profit de leurs intérêts, mais se font aussi entendre les groupes marginaux et minoritaires qui se saisissent de la tribune offerte. Finalités, objectifs, moyens, actions, tout s'entremêle dans un bouillonnement tumultueux que le groupe animateur s'emploie à canaliser, à focaliser autour de quelques thèmes majeurs à préciser et à approfondir. Des divergences s'expriment, des solidarités provisoires ou plus durables apparaissent, des cohérences et des priorités sont reconnues par beaucoup : un projet commun s'esquisse, encore amoncellement d'objectifs et d'actions par séries de problèmes dominants ou par grands secteurs socio-économiques. L'interprétation d'experts est proposée ou demandée pour replacer la visée locale dans les perspectives plus vastes des collectivités supérieures, des organisations départementales et de leurs politiques. En distinguant le souhaitable, le possible, le prioritaire, le négociable, se dégagent les premières orientations d'un projet local.

Un tel déploiement bouscule les modes de relation, de pouvoir et de régulation : le groupe initiateur suscite la réaction favorable ou défavorable des divers pouvoirs établis, de leurs clientèles et de leurs organisations, aussi bien au plan local que dans l'environnement institutionnel. Les stratégies d'émergence varient : certains groupes pratiquent l'affrontement ou au contraire le compromis selon la solidité de leur base sociale, leurs ambitions et leur idéologie, la consistance des structures existantes ; d'autres utilisent le contournement ou la ruse, en diversifiant les alliances locales pour accroître leur assise et leur autonomie, en tissant des réseaux parallèles avec les novateurs complices dans l'administration, l'encadrement technique, les organismes de formation et d'information, en établissant des relations directes avec les décideurs régionaux ou nationaux, afin de prendre ainsi en tenaille les pouvoirs locaux qui leur résistent.

Le courant ainsi provoqué a besoin de supports visibles ; il cherche des objets, des symboles, des structures, des opérations pour se faire connaître et élargir la brèche à peine ouverte. Il dégage des thèmes mobilisateurs qui s'enracinent dans la sensibilité et la culture locales, qui s'expriment dans le langage et la logique du quotidien, mais qui trouvent en même temps un écho dans la société globale parce qu'ils rejoignent certaines de ses aspirations. Bon nombre d'expériences étudiées produisent des slogans, des symboles, des emblèmes souvent puisés dans l'histoire, la géographie, la mythologie du pays : un animal totémique, une rivière, un sommet, une référence historique, une légende. De même, un nouveau sigle, un label, un logo, une carte, une publication, expriment l'innovation, l'identification du courant à une région déterminée : celui-ci se fait connaître et ses adeptes s'y reconnaissent. L'exploitation commerciale ou l'utilisation partisane qui est faite de ces signes démontrent l'importance de ces modes d'expression, de cette affirmation d'identité.

Des expériences assez nombreuses se sont rapidement confortées en conjuguant la réflexion sur les objectifs, les grands moyens avec le lancement immédiat de "*micro-réalisations*" à la fois symboliques et pédagogiques. Elles mettent en scène de petites initiatives visibles qui font appel à l'ingéniosité et aux ressources du lieu (fleurissement de maisons, aménagement de sites, de circuits, etc...) ; elles organisent des opérations "*portes ouvertes*", des concours "*village que j'aime*" ; elles font connaître des réalisations professionnelles ou communales jusque-là ignorées, des entreprises qui créent des emplois, des produits nouveaux, en offrant ainsi des modèles concrets, des images-guides qui illustrent et objectivent la démarche amorcée. Les fêtes, les manifestations culturelles sont parfois à l'origine de ces processus ; elles en scandent aussi les avancées, les temps forts. Une population a besoin de se recréer pour créer, de célébrer son identité, ses retrouvailles, ses luttes et ses victoires pour se dire à elle-même et s'affirmer devant les autres. Ces réalisations symboliques et ces manifestations culturelles confortent la conscience collective, exaltent la créativité, renforcent la

confiance et l'audience, tout en acheminant les mentalités vers des changements importants.

2.3.4. Les ressorts d'une mobilisation

L'émergence d'un processus de développement ascendant s'effectue le plus souvent dans une intensification des relations internes, des informations, des appels à la rencontre et à l'action commune. Les thèmes varient selon l'origine et l'intention sociale des groupes promoteurs : les acteurs économiques soulignent la nécessité de sauver des entreprises, des emplois, de développer l'agriculture ou d'autres activités vitales ; les acteurs socio-culturels insistent sur l'urgence de défendre un cadre de vie, une identité, d'animer la vie locale et de recouvrer l'autonomie perdue ; les élus sollicitent la collaboration de tous pour faire fonctionner au mieux les équipements et les opérations qu'ils programment. Le discours initial est généralement catégoriel, mais il n'obtient son effet qu'en atteignant plusieurs couches sociales, en étant à la fois assez vague pour concerner le plus grand nombre, assez concret pour être crédible.

Les ressorts déployés vont des intérêts les plus apparents aux motivations les plus profondes de la conscience collective. On y retrouve le plus souvent les mêmes arguments que ceux mis en évidence dans les opérations de développement descendant : la saisie d'avantages financiers, d'opportunités administratives, la mise en valeur des ressources et du cadre de vie, surtout le maintien d'entreprises, de services, la création d'emplois, etc... Mais ces thèmes sont exprimés dans un langage plus militant que gestionnaire, plus affectif que rationnel, dans un style volontiers dramatique : l'action proposée a besoin du concours de tous, est la seule solution, la dernière chance. Atteinte dans ses capacités d'adaptation et de renouvellement, la société locale occulte ses divisions internes en désignant la cause externe de ses maux : la calamité qui appelle un secours exceptionnel, la firme qui déserte la région, la ville qui absorbe tout, l'Etat qui sacrifie la collectivité à d'autres intérêts. Ces accusations soudent le mouvement, désignent l'injustice, exigent la mobilisation locale et la solidarité nationale.

La dynamique naissante puise ses éléments dans les profondeurs de la conscience et du subconscient collectifs : elle sollicite le sentiment d'appartenance à une localité par-delà les clivages professionnels ou idéologiques ; elle active l'attachement à un espace vécu, à une histoire locale conçue comme une longue lutte de libération surmontant les drames naturels, les bouleversements économiques, les injustices sociales, les asservissements politiques ; elle exalte l'identité sociale et culturelle, le patrimoine à valoriser, les germes d'espoir à soutenir. Elle revendique le droit pour une collectivité à faire entendre sa voix et à se prendre en charge plutôt que de se perdre dans un système complexe, abstrait et lointain. Toutes ces notions apparaissent floues, ambiguës, rebelles à toute analyse rigoureuse ; elles sont pourtant décisives en maintes expériences.

A la suite de Durkheim et de l'Ecole sociologique française, (en particulier Halbwachs, Mauss, Gurwitsch et Bastide), H. Desroche rappelle souvent le rôle des "*idéations collectives*" dans ces processus de développement²⁷. Sans reprendre ici les grands débats sur les rapports entre les réalités sociales et leurs représentations, il est indéniable que la conscience, la mémoire et l'imagination collectives sont à la fois des éléments constitués et constituants de la dynamique sociale : une collectivité locale est faite de groupes, de rapports sociaux, de modes de vie, mais aussi des représentations

²⁷ Lire en particulier - DESROCHE (H.) - Sociologie de l'espérance, Paris Calmann-Lévy, 1973, 253 p.

qu'elle a d'elle-même, de son environnement, de son passé et son devenir. Elles sont les reflets qui expriment et consolident les relations sociales ; elles sont aussi les idées forces qui bousculent ordres et systèmes. Dans les campagnes françaises comme en de nombreux pays du Tiers-Monde, des sociétés locales, dominées et menacées dans leur continuité, se concentrent, retrouvent leurs *"entrailles culturelles"*, puisent dans leur mémoire et leur imagination les références et les aspirations qui les rendent capables de se surpasser, de *"bricoler"* les outils, d'inventer le projet original et efficace qui leur assure un nouvel équilibre devant une situation nouvelle. Leurs actions de développement naissent de ces *"temps chauds"*, effervescents, où se mêlent le réel et le souhaitable, *"l'objectivement possible et le subjectivement nécessaire... La volonté secrète des capacités. Le désirable exorcise l'impossible. L'aspiration dilate l'expectative. Les représentations de l'expérience métamorphosent les situations désespérées"* (Desroche, o.c. p.33). Ainsi que l'exprime l'un des fondateurs du Centre Culturel des Monts du Lyonnais : *"Sans conscience collective, il n'est qu'aliénation et irréalisme ; sans imagination collective, il n'est qu'imitation et subordination ; sans mémoire collective, il n'est qu'angoisse et déstabilisation. Sans le déploiement de cette trilogie, il n'est que croissance économique assortie d'un sous-développement culturel, voire déstructuration et désertification"*.

Ainsi de nombreux acteurs s'emploient à conduire selon leurs intérêts et leurs modèles les multiples formes de déstructuration et de restructuration sociales que connaissent actuellement les sociétés rurales françaises. Les pouvoirs publics multiplient les modes d'incitation et de financement pour entraîner les responsables élus dans l'exécution des politiques sectorielles et territoriales décidées par l'Etat, les régions, les départements, traduites par les services administratifs et monnayées par des procédures et des avantages. Simultanément, des réseaux d'acteurs, mandatés ou non, provenant d'origines variées, prennent des initiatives devant l'aggravation de la situation locale, suscitent des prises de conscience, mobilisent les énergies disponibles pour déclencher une volonté collective d'action. Les premiers misent sur la rationalité d'une programmation, la légitimité et les moyens d'une autorité établie, là où les seconds s'appuient sur une adhésion populaire, les forces d'une conscience locale revigorée. Deux démarches, qui divergent profondément dans leurs origines, déclenchent effectivement des actions et des dynamiques locales de développement à des degrés différents d'implication. Un mouvement est né, qui va devoir structurer les forces et les projets qu'il met en oeuvre : c'est en analysant les pratiques d'organisation et de programmation que l'une et l'autre démarches souligneront leur spécificité, leurs oppositions et leurs complémentarités.

DEUXIEME PARTIE :

LA STRUCTURATION DES FORCES

Le développement local est constamment traversé par la dialectique du mouvement et de l'ordre, de l'instituant et de l'institué, du réseau et de l'appareil. Qu'elle résulte d'une procédure exogène ou d'une initiative endogène, toute dynamique sociale localisée est contrainte de s'organiser pour se consolider, se faire reconnaître, atteindre une certaine permanence et efficacité. Cette tentative d'organisation apparaît comme une tension entre la créativité souvent forte des groupes promoteurs et la rationalité du système dominant, entre la globalité des aspirations et la spécialisation des offres proposées, des réponses apportées. Pour la clarté de l'analyse, on distinguera l'organisation des forces et la structuration des projets, en sachant que forces et projets sont indissociables dans les pratiques sociales. Dans l'agencement serré, complexe des conduites instituées de la société globale et des forces multiples des sociétés locales, comment les acteurs du développement parviennent-ils à se frayer un chemin, jusqu'à conquérir une place et jouer un certain rôle dans le dispositif institutionnel existant ?

CHAPITRE 3 :

LES APPAREILS ET FORCES EN PRESENCE

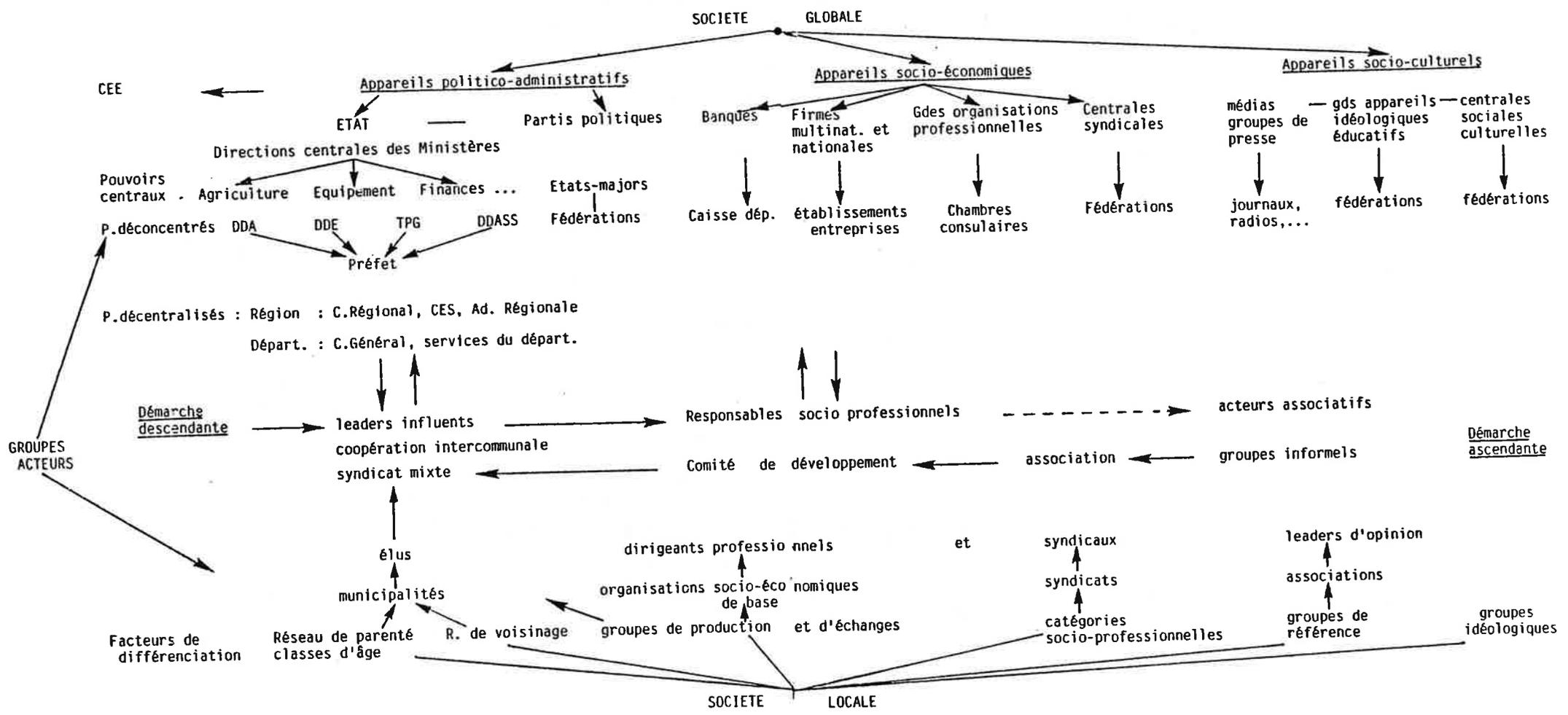
Cette étude sur les actions de développement local s'éclaire à la fois de la problématique de la sociologie des organisations (M. Crozier, P. Grémion notamment) et des apports de l'analyse institutionnelle (Lourau, Lapassade). Une analyse de droit administratif fait apparaître les actions de développement local comme la résultante totalement déterminée d'appareils, de mesures et de forces efficaces, pénétrantes, dans un système socio-politique qui veut tout maîtriser, programmer. L'observation des pratiques institutionnelles et sociales confirme à la fois cette rationalisation croissante, mais aussi ses limites, ses pesanteurs et ses contradictions : les contraintes réelles du système n'étouffent pas la liberté des acteurs²⁸.

Chaque institution ou organisation a sa propre logique, ses objectifs, ses structures et ses règles tels qu'ils sont affirmés dans l'acte fondateur, rappelés et adaptés dans ses instances de décision et ses documents de référence. Mais l'appareil assouplit sa stratégie devant le jeu de ses partenaires, la diversité des situations, la mouvance de l'environnement : chacun dispose d'une certaine liberté de manoeuvre, d'un éventail de choix qui représentent autant de zones d'incertitude que les autres s'emploient à prévoir, à réduire par la contrainte, la négociation, la formation de relais et de réseaux. En outre, toute organisation échoue à vouloir dicter totalement les conduites, contrôler toutes les relations entre ses membres ; pour fonctionner, elle est obligée de compter avec les hommes, leurs motivations, leurs relations d'alliance et de conflit, leurs parts d'influence et de pouvoir, leurs pratiques de compensation et de valorisation. L'administration des choses doit composer avec le gouvernement des hommes, la rigueur des organigrammes avec la fluidité des réseaux et leurs "bruits". Si l'analyse systémique souligne la prégnance de la structure, l'influence de la cohérence et de la régulation du système sur le jeu des acteurs, l'analyse stratégique et plus encore l'analyse institutionnelle démontrent en même temps la capacité d'adaptation, d'initiative des acteurs au sein de ces contraintes. L'organisation et l'ensemble institutionnel sont des compromis maladroits et provisoires entre un ordre établi qui tend à consolider un rapport de forces et le dépassement de celui-ci par d'autres forces. Le développement local s'inscrit dans cette structuration nécessaire qui veut grandir en extension et en profondeur, mais qui demeure toujours partielle et précaire, et dans cette capacité des acteurs d'y déployer leurs jeux et leurs pouvoirs.

Le développement local agit comme un révélateur des forces en présence : est-il organisme de la société globale ou groupe localisé qui ne s'y donne rendez-vous ? Toute démarche de développement, par-delà la diversité de ses origines et de ses modalités, traduit et modifie le jeu des acteurs, dans leur régulation interne et leurs relations avec l'environnement. Et chacun de tenter de contrôler le processus déclenché selon ses intérêts et ses conceptions, de mettre en oeuvre une stratégie qui s'adapte au jeu des autres et aux phases de l'action associée. Le tableau ci-contre vise à présenter un panorama des appareils de la société globale, des forces et réseaux de la société locale, des différents types de pouvoirs parmi lesquels se glissent, interviennent les initiateurs du développement afin d'obtenir leur reconnaissance et d'accroître leur propre pouvoir. On se bornera à commenter ce schéma simplifié, en campant ainsi les différents acteurs collectifs du développement local.

²⁸ CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), L'acteur et le système. Paris Seuil 1977.

SYSTEME SOCIAL ET ACTEURS DU DEVELOPPEMENT LOCAL



Facteurs d'identification -- Socle ou terreau commun { un territoire d'appartenance
une histoire, une mémoire collective
une identité, une culture
un horizon temporel et spatial

3.1. Les institutions de la société globale

Certaines opérations de développement endogène ont cru pouvoir durer à l'écart de toute intervention extérieure ; leur rapide faillite prouve que le village le plus reculé est désormais intégré, à des degrés variables, aux institutions de la société englobante.

3.1.1. Les appareils politico-administratifs

Le développement local subit la pression du système administratif français, qui porte la marque de l'héritage napoléonien, de la tradition jacobine et des réformes successives de modernisation depuis un quart de siècle. Quelques traits majeurs peuvent le caractériser :

- *L'hégémonie du pouvoir central*, lui-même marqué par :
 - . la recherche d'équilibre entre le pouvoir parlementaire qui l'a emporté sous la IV^e République et le pouvoir exécutif qui prédomine sous la V^e République.
 - . l'emprise grandissante des directives communautaires européennes et des contraintes de l'environnement international qui limitent l'autorité effective de l'Etat.
 - . le fonctionnement de celui-ci par des Ministères cloisonnés, eux-mêmes divisés en des directions et services spécialisés, ayant chacun leur propre conception du développement. Le Ministère de l'Intérieur et surtout celui des Finances imposent leurs modèles et leurs règles à des Ministères techniques souvent concurrents (ex : Agriculture - Equipement). Le couple Président de la République - Premier Ministre est la seule instance de synthèse et de coordination, que prolongent une trentaine de comités interministériels et quelques administrations de mission (dont la DATAR) souvent à l'affût d'expériences novatrices et d'interlocuteurs de terrain pour contourner les délimitations institutionnelles.

Les partis politiques relèvent d'un mode de fonctionnement identique: des états majors parisiens produisent des directives, engagent des alliances entre eux et des relations avec les Ministères au gré des coalitions gouvernementales ; leurs consignes sont ensuite relayées par les parlementaires, les membres influents des assemblées territoriales, les dirigeants des fédérations, jusqu'aux réseaux locaux de militants et de sympathisants.

- *La dépendance des services territoriaux de l'Etat* envers les organismes centraux de chaque Ministère, dont ils sont chargés d'exécuter les directives, d'utiliser les crédits affectés, tout en assurant la promotion du service et la consolidation des clientèles. Le degré d'encadrement et le niveau de pénétration varient du département pour l'Agriculture et plusieurs Ministères, à l'arrondissement pour l'Equipement, au canton pour les Finances et la Défense Nationale, à la commune pour l'Education Nationale. Les réformes conduites depuis 1964 ont accru les pouvoirs déconcentrés de l'échelon départemental, renforcé l'efficacité et la dépendance des grands services ; mais elles ont surtout profité à l'autorité préfectorale qui devient le seul représentant de l'Etat, le coordinateur de ses services et l'intermédiaire obligatoire entre les acteurs locaux et les instances ministérielles.

- *L'émergence des collectivités territoriales*. Longtemps maintenus en tutelle étroite ou même ignorés, le département puis la région entrent peu à peu dans le champ institutionnel, de manière quasi formelle en 1964, avec quelques pouvoirs octroyés en 1974, jusqu'à devenir des instances autonomes, capables d'élaborer leur propre stratégie de développement depuis 1983. En même temps, les communes et leurs regroupements

élargissent leurs attributions, jouent un rôle à la mesure de leurs moyens.

Cet enchevêtrement de sources de pouvoir et de niveaux de décision, de règles administratives et de réseaux informels constitue un labyrinthe devant lequel abdiquent bon nombre d'acteurs locaux ; sa complexité et ses failles représentent au contraire des atouts dont se saisissent ceux qui savent les décrypter.

3.1.2. Les appareils socio-économiques

On fait souvent du développement local le domaine des petites entreprises, des exploitations agricoles et des services de proximité ; on le raisonne en termes d'unités de production, alors que l'économie fonctionne de plus en plus par filières et par groupes qui combinent les entreprises et leurs regroupements, les services d'amont et d'aval, depuis l'innovation technologique jusqu'à la distribution la plus lointaine.

- *Les entreprises et les services*, face au développement local, se différencient selon leurs relations aux ressources locales et leurs modes de fonctionnement. On peut distinguer :

- . les unités et ensembles économiques (firmes nationales et internationales, grands complexes financiers, industriels et commerciaux) dont l'activité dépend avant tout de centres de décision extérieurs au territoire concerné, de marchés délocalisés des facteurs et des produits ; l'implantation dans un lieu est un facteur secondaire dans leurs stratégies.

- . les unités et ensembles économiques (exploitations agricoles, entreprises artisanales et industrielles, services, etc ...) dont une part importante de l'activité dépend de la mise en valeur de ressources locales (main d'oeuvre, matières premières, épargne, débouchés, moyens de communications). Tendent à s'en différencier, les unités et ensembles économiques plus sensibles aux ressources immatérielles, à la qualité de l'environnement naturel et intellectuel, social et culturel.

La taille et le mode de fonctionnement sont souvent des facteurs discriminants : les grandes entreprises échappent généralement aux démarches de développement local mais pèsent lourdement sur leur devenir. A l'inverse, représentent des acteurs privilégiés et des gages du développement local les petites et moyennes entreprises qui allient l'insertion dans un tissu socio-économique précis à l'engagement dans les échanges internationaux et les techniques innovantes, qui fonctionnent en réseaux capables de s'adapter avec souplesse et d'impulser les synergies.

- *Les organismes représentatifs professionnels* manifestent habituellement plus de réticence que d'adhésion envers les actions de développement local, dont la démarche globale conteste leurs pratiques sectorielles et verticales. Cependant, il faut distinguer :

- . les organismes spécialisés qui représentent une seule branche d'activité ou même un seul produit : ils n'ont qu'un intérêt ponctuel pour la localité.

- . les organisations professionnelles ou interprofessionnelles à vocation générale, en particulier les Chambres consulaires, dont les stratégies intègrent nécessairement la dimension territoriale : elles sont des partenaires habituelles, actives ou réservées, des opérations de développement.

- . les organisations syndicales, dont l'attitude varie de la défense d'intérêts catégoriels aux grands programmes de relance et de revitalisation.

La plupart de ces organismes ont calqué leur fonctionnement sur les niveaux de pouvoir et les pratiques de l'appareil politico-administratif, leur interlocuteur principal :

- . au niveau national, les centrales, les technostructures élaborent les orientations

et conduisent les grandes négociations.

- . au niveau départemental, les fédérations, unions, Chambres diffusent les directives nationales, captent et traitent les informations ascendantes, coordonnent les actions, gèrent les structures.

- . au niveau local, les sections et organismes de base expriment les revendications, réalisent des actions plus ou moins contrôlées par les instances supérieures.

- . l'émergence récente du pouvoir régional introduit un échelon supplémentaire dont l'importance varie selon les appareils.

Dans ces structures socioéconomiques, la démarche sectorielle et descendante prédomine habituellement ; mais elle accepte et parfois suscite l'élargissement des perspectives, les initiatives ascendantes qui favorisent leurs intérêts, consolident leur influence, contribuent à leur renouvellement.

Par ces multiples canaux, la société globale pénètre la société locale, opère son intégration, tend à lui dicter ses modèles et ses comportements. Mais cette emprise est marquée d'une double tension. Une logique analytique impose des organisations de plus en plus spécialisées et programmées, qui cernent avec rigueur un segment de la réalité collective pour atteindre des objectifs précis ; en même temps, une logique plus systémique exige la coordination de ces appareils cloisonnés, l'assouplissement de leurs règles et de leurs relations pour s'adapter à la diversité, à la créativité du vivant, pour parvenir à une démarche globale et cohérente face à l'interdépendance des acteurs. Jusqu'ici, l'appareil politico-administratif a imposé aux autres formes d'action les procédures et les niveaux de cohérence qu'il a appris à conduire (pouvoir central, services départementaux, communes sous tutelle). Qu'en est-il quand l'économie fonctionne par filières internationales délocalisées, quand la société civile revendique le droit à la différence et à la participation, recherche ses racines locales et vit au rythme de la planète?

3.2. Les forces et institutions des sociétés locales

Devant cette démarche intégratrice, les sociétés rurales réagissent de multiples manières. Toute société locale fonctionne comme un système ouvert, composé d'un ensemble de sous-systèmes et lui-même élément de systèmes plus vastes. Elle tend à maintenir son équilibre interne, son identité et sa cohésion face aux forces de décomposition et de recomposition qui la désintègrent et la réinventent. Elle comporte :

- . des facteurs d'identification, de "fusion partielle" (Gurvitch) : un territoire approprié et aménagé, une histoire concrète et une mémoire collective partagées, une architecture de réseaux de parenté et de voisinage, une identité, une culture faite de traditions et de symboles, de manières de vivre, de se situer dans l'espace et dans le temps, des modes de régulation interne et de représentation.

- . des facteurs de différenciation, d'"opposition partielle" hérités de clivages anciens ou provoqués par les effets de la pénétration économique et de la recomposition sociale.

3.2.1. Les forces et organisations économiques

Les sociétés rurales, hier synonymes de sociétés paysannes, éclatent en de multiples catégories aux intérêts différents sinon opposés : les divers types

d'exploitations agricoles spécialisées ou polyvalentes, modernisées ou marginales ; les formes aussi distinctes de l'artisanat, du commerce, des entreprises rurales ; surtout les groupes désormais majoritaires des salariés des activités secondaires et tertiaires, etc ... Chacun de ces groupes localisés a ses organisations techniques, économiques, syndicales propres qui prennent en charge un segment restreint d'un secteur d'activité : elles se rattachent aux appareils correspondants de la société globale, tout en affirmant leur spécificité locale.

Cette différenciation n'a pas totalement éliminé les formes anciennes de l'interdépendance locale ; surtout apparaissent les signes plus récents d'une relative relocalisation de l'économie : redécouverte des circuits courts d'échange et de décision, des réseaux informels, recherche des effets multiplicateurs et réducteurs de coûts, mise en synergie des facteurs de production et des ressources locales. Ces alliances empruntent les modalités de l'économie sociale, de la coopération et de l'interprofession, les procédures de la planification décentralisée et de la contractualisation : elles sont au coeur du développement local.

3.2.2. Les forces, les organisations sociales et culturelles

Par-delà la grande diversité des évolutions locales, on peut distinguer :

- . le socle des systèmes villageois parfois maintenu, souvent affaibli, plus souvent modernisé : il est constitué des structures familiales et des formes de parenté, des relations dictées par le voisinage et les activités professionnelles, des catégories sociales, des groupes affinitaires et idéologiques, des rapports avec l'environnement rural et urbain. Il a ses modes d'expression, de communication, d'information, ses mécanismes d'adaptation à l'innovation et de régulation de ses conflits, ses temps et ses lieux de rencontre, ses représentations et ses valeurs de référence. La partie la plus importante de cette vie sociale et culturelle demeure informelle, à travers des réseaux locaux spécifiques ; la partie la plus apparente emprunte les types d'organisation de la société globale avec plus ou moins d'originalité.

- . les groupes ruraux modernisés et les nouveaux venus à la campagne adoptent les références, les modes de relation et d'organisation de la société globale : petits groupes affinitaires, appartenances socio-professionnelles, associations multiples. La participation à la gestion des mêmes équipements et services, l'animation des associations et de leurs activités, l'intérêt pour les débats municipaux sont les formes les plus courantes d'intégration des uns et des autres. Beaucoup se limitent à des préoccupations ponctuelles ; d'autres s'ouvrent aux perspectives du développement global, dont ils deviennent les acteurs privilégiés.

3.2.3. Les forces, les organisations socio-politiques

Malgré son dépérissement et sa dépendance accrue, la commune demeure la base de la société rurale, l'accès à la mairie un enjeu toujours convoité, les élections municipales l'événement révélateur des groupes et de leurs stratégies : s'y affrontent les héritiers du passé et les nouveaux résidents, les pressions internes et les influences externes. Les relations de parenté, la possession du patrimoine, l'appartenance à la localité et à ses clivages idéologiques demeurent encore des sources importantes de pouvoir ; mais comptent toujours plus la compétence gestionnaire, le réseau élargi de relations, l'accès à l'information, aux appareils administratifs et à leurs financements, la

capacité de susciter un consensus local et de traduire les aspirations en des dossiers négociables.

La municipalité doit composer avec les pouvoirs et contre pouvoirs qui s'expriment par certains leaders d'opinion, les organisations professionnelles locales et surtout les associations, que celles-ci soient ou non les relais de structures plus vastes. Elle doit aussi accepter le transfert d'une partie de ses compétences au niveau intercommunal d'aménagement et de gestion des équipements collectifs : autant les élus locaux connaissent bien les affaires communales, autant l'échelon intercommunal est le domaine de quelques élus habitués au langage, aux méthodes des services techniques, aux relations avec les notables influents et les directions départementales.

Dans ces méandres de sociétés locales hétérogènes et dépendantes, dans cet enchevêtrement des appareils multiples de la société globale, les acteurs du développement local creusent leur chemin, soit en empruntant les circuits balisés de la démarche descendante, soit en défrichant les sentiers inédits de la démarche ascendante.

CHAPITRE 4.

LES ORGANISATIONS DANS LA DEMARCHE DESCENDANTE

Les plus nombreuses des actions de développement local qui franchissent le stade de l'organisation résultent des offres des pouvoirs publics entraînant l'adhésion des élus locaux. Elles s'inscrivent dans l'évolution d'attitude de l'Etat à l'égard des collectivités locales, des premières expériences à peine ouvertes à la consultation des élus, jusqu'aux chartes intercommunales, aux formes récentes de contractualisation, de participation relevant officiellement de l'initiative locale ; mais les pratiques changent-elles au rythme des circulaires ?

4.1. Les premières incitations à l'organisation

Dans une politique avant tout agricole, centralisée, technocratique, les secteurs-pilotes d'aménagement rural (SPAR) créés à partir de 1960 sont apparus comme une exception, une ébauche limitée par le nombre (22 secteurs), timide dans l'implication des pouvoirs publics et dans la structuration définie. La conduite de l'opération est confiée à un animateur appartenant au secteur public ou privé, qui peut s'entourer, sous sa responsabilité, d'une équipe d'intervenants pour conduire les études et les travaux. Les opérations sont dirigées au niveau central par un groupe interministériel qui définit les actions et établit les directives, au niveau départemental par une instance présidée par le préfet qui suit l'exécution du programme ; mais rien n'est prévu localement. Cette initiative a eu peu de portée immédiate : les Ministères de la Construction et de l'Intérieur se désengagent de l'expérience, qu'assume seul le Ministère de l'Agriculture traversé par sa réforme interne, relayé par des DDA affrontées à la méfiance des organisations agricoles. Sur place, l'animateur livré à lui-même manque d'autorité, de compétence, de références et surtout de moyens pour conduire une telle innovation. Néanmoins, les SPAR ont été à l'origine de la politique de la Rénovation Rurale et de la phase ultérieure des PAR. Certains secteurs-pilotes ont provoqué une première organisation durable des forces locales. Ainsi, dans les Hautes Alpes, le secteur de St-Bonnet se dote de structures et d'objectifs qui vont faire du Champsaur l'une des grandes références de l'aménagement et de développement rural français.

Le secteur pilote de St-Bonnet en Champsaur

- Un comité d'aménagement (association 1901)

- . composé des élus de 16 communes, syndicats agricoles, syndicats d'initiatives, mouvements de jeunes, organismes familiaux, CETA, Centre de Gestion et d'Economie Rurale.
- . assisté par les fonctionnaires locaux et départementaux
- . pour suggérer des réalisations, élaborer des orientations du plan, donner avis sur l'exécution

- Un SIVOM, regroupant au départ 12 communes, collecte les financements publics et les investissements privés pour réaliser les infrastructures, les équipements agricoles, touristiques, sociaux, culturels.

La participation et la structuration locales sont relativement limitées dans les autres procédures encore plus restreintes, souvent formelles dans leurs applications effectives. La loi foncière de 1967 prévoit que les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) résultent d'une élaboration et d'une approbation conjointes des services de l'Etat et des collectivités locales concernées. A cet effet, le préfet constitue une commission officielle, composée de représentants des communes ou de leurs groupements, des services de l'Etat et des organismes publics d'urbanisme ; y sont associés les délégués des Chambres consulaires, des principales organisations professionnelles, ainsi que quelques personnes qualifiées. Si aucune règle précise n'est édictée, la commission doit être assez ouverte pour représenter l'ensemble des intérêts, assez restreinte pour être efficace. Elle est toujours présidée par un délégué des collectivités locales, mais c'est le préfet qui arrête les modalités de fonctionnement, la composition de groupes de travail. De même, l'autorité préfectorale, en certains cas le Conseil d'Etat, approuve et publie le SDAU, après avis des services publics et délibération des conseils municipaux. La loi prévoit une large information de la population durant la phase d'élaboration et une diffusion adaptée des principales conclusions approuvées ; mais peu de schémas ont dépassé le stade de la publication officielle.

Le même formalisme se retrouve dans les études-cadres d'aménagement effectués par les DDA ou les bureaux sous leur contrôle. Les études doivent conjuguer la cohérence des décisions et la participation effective des élus. Au niveau départemental, la DDA doit associer le Conseil Général à l'élaboration d'une politique d'aménagement rural ; au niveau intercommunal, une commission officielle *"chargée d'élaborer le plan devra jouer intégralement son rôle d'étude, de réflexion, et de proposition. Réunissant des représentants des élus locaux, des organisations professionnelles et des services publics, elle sera le lieu d'une véritable concertation sur l'avenir du secteur considéré"* (circulaire du 22 juillet 1970). Il ne semble pas que ces commissions aient réellement fonctionné hors des zones bénéficiaires d'un PAR.

L'organisation des parcs naturels régionaux (PNR) repose essentiellement sur la solidarité locale et les relations contractuelles entre partenaires. L'Etat n'a conservé que la définition des objectifs et l'attribution du label, transférant aux régions la création et la gestion des parcs. Généralement, un chargé de mission réalise les études et les consultations préalables, propose à l'approbation des communes la charte constitutive adaptée à chaque parc : elle détermine le périmètre concerné, les règles de fonctionnement, les programmes d'équipement et d'action, l'organisme de gestion. A l'exception du parc de Lorraine qui a choisi la formule associative et de la Camargue qui a

créé une fondation, les 21 PNR métropolitains sont gérés chacun par un syndicat mixte qui réunit les régions, les départements, les communes (1638), les grandes villes proches, les Chambres consulaires, l'Office National des Forêts. La structure emploie une équipe pluridisciplinaire de 15 à 20 personnes (de 4 dans le Queyras à 50 en Corse) qui assure l'animation, la gestion, l'assistance technique. La répartition des engagements financiers (en 1984) situe l'exacte participation des principaux partenaires.

Budget de :	Régions	départements communes	Etat	Autres
Fonctionnement	32 %	24	14	30 (autofinancement)
Equipement	28	22	14	36 (emprunts)

4.2. Les plans d'aménagement rural (PAR)

Les PAR, créés en juin 1970, représentent les premiers grands outils d'organisation et de programmation du développement rural. Si la démarche reste conduite par la DDA, elle vise à provoquer la participation de la population, la concertation et la coopération des partenaires locaux entre eux et avec les services de l'Etat.

4.2.1. La commission officielle

Le décret du 8 juin 1970 fixe avec rigueur la formation de la commission officielle, composée et présidée par le préfet ; elle doit comprendre :

- . le sous-préfet et les représentants des principaux services publics intéressés,
- . le ou les conseillers généraux du ou des cantons, les représentants des communes et groupements de communes,
- . un représentant de chacune des trois Chambres consulaires,
- . deux représentants du syndicalisme agricole dont un du CDJA, deux représentants de la Mutualité et du Crédit Agricole, les uns et les autres désignés par le préfet sur proposition de l'organisation concernée,
- . quatre personnalités nommées par le préfet en raison de leur compétence et autorité, dont l'une choisie parmi les professions libérales et l'autre représentant le Comité d'Habitat Rural. Cette instance officielle contrôle le déroulement de l'étude, peut émettre des avis, arbitrer des conflits; diffuser des informations ; elle porte une appréciation globale avant l'examen par les pouvoirs qualifiés.

Le fonctionnement du PAR dépend des relations qui se sont établies entre la commission et les groupes de travail. Certaines commissions ont soutenu la réflexion de ces groupes, les actions d'animation et d'information en les défendant devant les pouvoirs départementaux ; plusieurs d'entre elles ont été instituées tardivement, pour reconnaître et approuver les principaux artisans de la démarche en cours. Certains DDA ont interprété avec souplesse le décret fondateur en ouvrant la commission aux organismes financiers, aux syndicats ouvriers, aux associations de défense de l'environnement, aux travailleurs sociaux, etc... Mais plus souvent, les commissions se sont contentées d'accompagner l'étude et d'entériner ses propositions, selon le compromis habituel de l'administration et des notables : aux experts du bureau d'étude les longues analyses et les grandes orientations, aux principaux élus les conclusions et les retombées concrètes. Elles ont été alors une tribune pour les notables et la défense d'intérêts catégoriels plus qu'une véritable instance de concertation. Les représentants des acteurs locaux ont été souvent étouffés par l'autorité préfectorale, la technicité des administrations, l'influence des principaux notables et le poids des organisations professionnelles avant tout agricoles.

4.2.2. Les groupes de travail

Les circulaires prévoient *"la mise en place d'un ou de plusieurs groupes de travail, dont le sous-préfet assurera avantageusement la présidence, le secrétariat étant tenu par l'équipe technique de la DDA. Ces groupes feront appel aux élus locaux et aux représentants des professions"* (circulaire de mai 1971). A mesure que l'on s'éloigne de la période expérimentale après 1975, la tutelle administrative s'assouplit et les groupes s'ouvrent plus largement : les directives prises en application de la loi d'orientation de juillet 1980 insistent sur la nécessité d'une participation effective de la population et de ses représentants qualifiés, tout en évitant la multiplication stérile des commissions et des réunions.

Tous les rapports disponibles montrent que les PAR les plus originaux et les plus efficaces proviennent de groupes de travail ouverts, animés avec compétence et dotés d'une bonne méthodologie. La structuration se limite parfois à une simple déconcentration de la commission officielle dont les principaux responsables encadrent les groupes. Plus souvent, la phase d'information générale s'achève par un appel aux responsables élus ou mandatés, aux personnes motivées ou compétentes, qui se constituent en groupes thématiques et parfois en sous-groupes selon les problèmes majeurs de la petite région.

Selon une statistique partielle portant sur les 79 premiers PAR, on rencontre généralement l'organisation suivante :

- . un groupe agriculture qui aborde les principales productions, les structures d'exploitation, les aspects fonciers, la forêt en autant de sous-groupes.
- . un groupe activités non économiques : industries, artisanat, commerce et services.
- . parfois une cellule de réflexion sur les perspectives démographiques et les hypothèses possibles de l'emploi guide ces groupes à thème économique.
- . un groupe traite de l'aménagement : cadre de vie, loisirs et tourisme que l'on dissocie des équipements et logement, en autant de sous-groupes.
- . un groupe réunit fréquemment les activités sanitaires, sociales et culturelles.

Certains PAR comportent un groupe d'analyse et de prévision des finances communales. On compte en moyenne de 4 à 6 groupes, comprenant chacun de 15 à 30 membres qui se réunissent 4 fois, en des fréquences adaptées aux rythmes saisonniers et à la progression du projet.

La participation aux groupes du PAR de Maiche-le Russey 1972 ²⁹									
	1ère réu- nion	2è	3è	4è	5è	6è	7è	8è	9è
agriculture	24	40	27	39	24	27	43		
forêt	13	15	21	13	31				
commerce - artisanat de service		21	13	15	18	19	20	15	20
industrie - artisanat de production		21	20	10	24	13			
équipement - logement - enseignement	25	40	33	34	41	36	70	31	
loisirs - tourisme finances communales	15	14	14	14	14	14	14		

A Maiche-le-Russey, 304 personnes, dont seulement 27 femmes, ont participé au moins à une réunion de groupe ; une centaine y ont été assidues, sur une population active de 8 000 personnes. Dans le Haut Nivernais, les réunions de base avaient rassemblé 1 660 participants ; 270 volontaires ont travaillé dans 5 groupes et 22 sous-groupes. On peut estimer que le PAR rassemble 2 000 personnes et parfois davantage dans la phase d'information, que les groupes de travail atteignent rarement 5 % de la population active, autour d'un noyau actif de 50 à 100 membres, dont une partie vient de l'extérieur. Participent ceux qui ont le temps et les moyens de se déplacer, qui savent s'exprimer, se faire entendre des experts, qui ont une position sociale ou des intérêts à faire prévaloir.

Ces groupes de travail mettent en relation, parfois en conflit :

- . les services administratifs qui conduisent l'étude, disposent du savoir et de l'accès au financement ;
- . les élus, détenteurs de la légitimité, défenseurs des intérêts locaux, dont l'attitude varie de la prise de contrôle du PAR à la réticence et au rejet, selon les intentions prêtées aux promoteurs, les enjeux locaux, les résultats escomptés ;
- . les représentants des organisations professionnelles aux préoccupations sectorielles, dont le comportement peut être de contribution très active, de participation formelle ou de blocage ;
- . les associations souvent peu entraînées à ces exercices : les unes se confinent en des revendications ponctuelles ; d'autres animent une démarche à visée globale ;
- . les individus non mandatés qui jouent souvent un rôle essentiel grâce à leur compétence, leur influence et leur liberté d'expression.

Les alliances les plus fréquentes rapprochent les administrations et les organisations départementales face aux élus et aux groupes locaux ; mais les administrations et les élus savent aussi s'unir devant l'emprise des organisations professionnelles ou les critiques des associations : on y perçoit les oppositions entre le local et le départemental, entre le pouvoir politique et le pouvoir socio-économique ou

²⁹ Plan d'Aménagement Rural de Maiche le Russey. Besançon DDA, 157p.

culturel.

4.2.3. Structures d'étude et d'animation

La structuration des études et de l'animation est au centre de la régulation de ces forces qui visent à contrôler cette dynamique sociale amorcée. Toutes les formes et les phases d'élaboration des PAR sont marquées par une dialectique essentielle, qui s'exprime en diverses combinaisons organisationnelles :

- le primat de l'étude, de la rationalité technicienne pour dégager un diagnostic rigoureux, resituer les problèmes locaux et leurs éléments de solution dans les perspectives plus vastes du système économique et socio-politique, faire émerger quelques priorités décisives et les coordonner en des programmes cohérents à traduire en des dossiers négociables, adaptés aux ressources locales, aux crédits publics disponibles et aux politiques qui les sous-tendent. L'animation est conçue comme un complément destiné à informer la population, afin d'entraîner son adhésion et sa participation concrète aux actions retenues par les autorités responsables,

- le primat de l'animation pour favoriser l'expression, la mise en relation des personnes et des groupes, leur permettre d'effectuer par eux-mêmes l'analyse de leur situation et la formulation des objectifs qui leur paraissent prioritaires et accessibles, afin de mettre en oeuvre les moyens internes et externes nécessaires à la réalisation de leur propre projet. L'étude technique devient l'objectivation, l'approfondissement et l'élargissement de cette auto-analyse, la programmation et la mise en forme de cette cohérence endogène. Si le primat de l'animation l'emporte dans les actions de développement ascendant, toutes les directives ministérielles soulignent de plus en plus que l'efficacité du PAR suppose la participation de la population et que celle-ci requiert une animation permanente.

Cette conjonction de l'étude et de l'animation a pris des formes instituées différentes dans le temps, depuis la rigidité technocratique des débuts jusqu'aux chartes décentralisées, dans l'espace au gré des relations entre la DDA et les autres pouvoirs.

- . Assez souvent, surtout de 1970 à 1975, la DDA a voulu conserver l'exclusivité de l'opération : elle confie à ses services départementaux ou régionaux (AREEAR) la réalisation de l'étude, la conduite de la commission officielle et des groupes de travail, l'information de la population, de la sensibilisation initiale jusqu'à la vulgarisation des conclusions du PAR, en respectant rigoureusement les circulaires du Ministère et les consignes méthodologiques de l'ACEAR. Cette pratique, qui se démarque à peine des études-cadre d'aménagement, n'est guère possible que dans les régions habituées à l'assistance administrative et dépourvues de volonté locale.

- . Plus fréquemment, la DDA confie tout ou partie de l'opération à un ou plusieurs organismes extérieurs, publics ou privés, tout en conservant le contrôle du PAR. On voit ainsi intervenir des services d'étude relevant de sociétés spécialisées, de grandes compagnies d'aménagement, de comités d'expansion, d'associations ou de personnels des organisations professionnelles, des Chambres consulaires (notamment les ARER), tous organismes qui acquièrent rapidement une compétence reconnue. La coordination s'opère sous l'autorité de la DDA, autour d'un organisme pilote, par la création d'un pool d'étude ou par le jeu des relations personnelles.

- . La procédure ayant fait ses preuves, la DDA et la commission officielle confient progressivement l'élaboration du PAR à une structure locale (association ou syndicat

intercommunal), qui obtient de plusieurs sources le financement nécessaire à l'emploi d'un animateur polyvalent, chargé d'actionner une équipe de plusieurs techniciens relevant de différents services. On s'achemine vers les chartes intercommunales et les modes du développement ascendant.

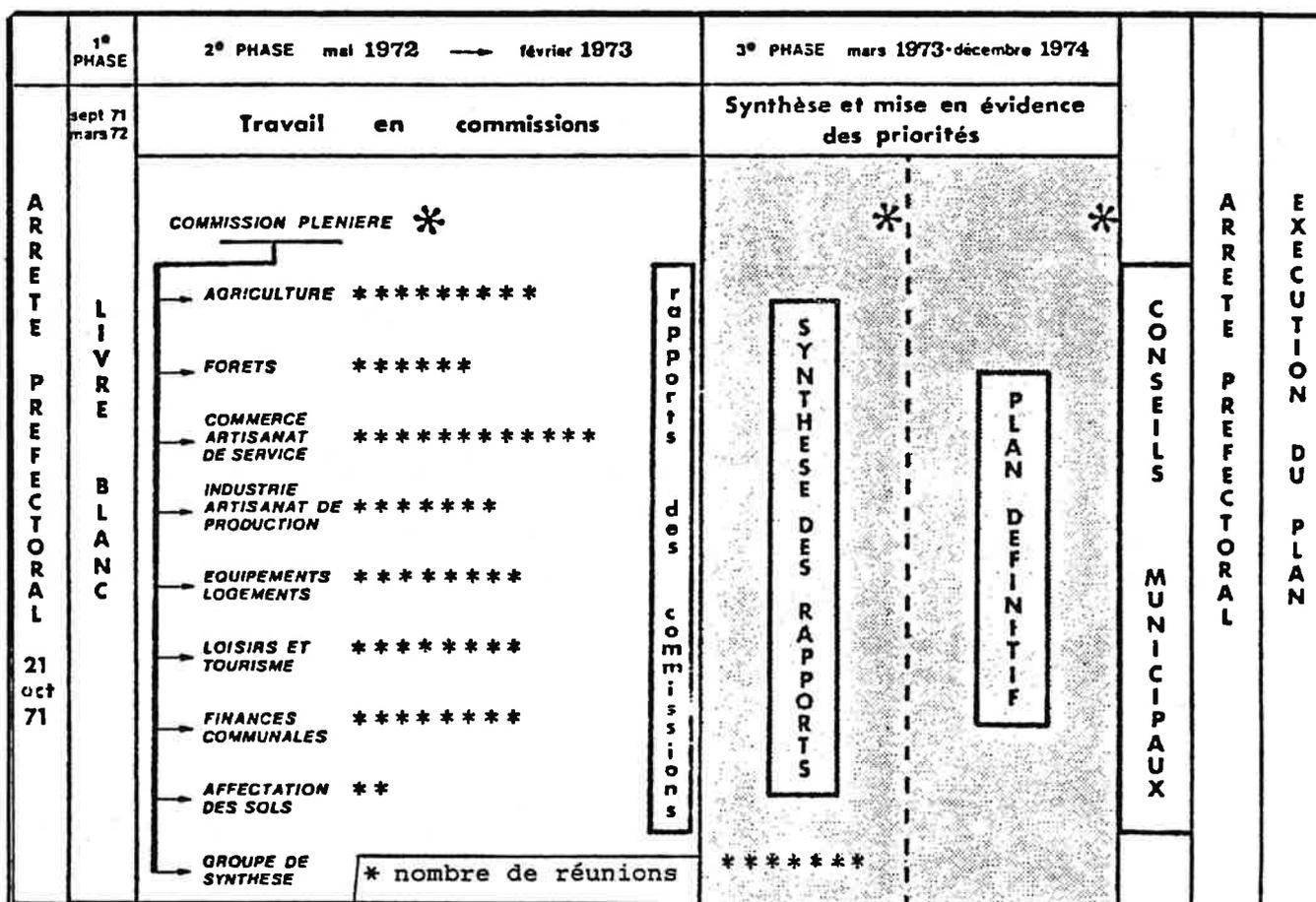
4.2.4. De l'élaboration à la réalisation du PAR

Les directives ministérielles n'imposent pas de modalités précises d'articulation des groupes entre eux ni un calendrier rigoureux d'élaboration, mais elles fixent les modes d'approbation et de publication.

Les étapes de l'élaboration

On ne retiendra ici que l'aspect organisationnel, le traitement du contenu étant abordé dans le chapitre sur la structuration des projets. Les formes d'élaboration du PAR dépendent des commandes de la DDA et du préfet, de la démarche pratiquée par la cellule d'étude-animation, de l'attitude des partenaires concernés.

Phases d'élaboration du P.A.R de MAICHE-LE RUSSEY



S'il n'y a pas de progression imposée ou uniforme, les opérateurs des PAR tendent à se rapprocher des pratiques, des références de la phase expérimentale, au prix de nombreux allègements et de quelques adaptations. On relève généralement les étapes suivantes :

1. Un temps d'analyse et de diagnostic de la situation à l'initiative de la cellule d'étude ; les résultats font l'objet de publications, parfois d'un "livre blanc" à l'image des SDAU, de petits documents de vulgarisation, de montages audio-visuels, de réunions locales de sensibilisation.

2. Un temps de répartition des tâches. L'instance de coordination du PAR, parfois la commission officielle quand elle est constituée, plus souvent la cellule d'étude et ses alliés, provoque une assemblée plénière : à partir des grandes questions posées par la restitution de l'analyse-diagnostic, sont retenus les thèmes majeurs à approfondir et mis en place les groupes de travail chargés de les traiter ; une méthode et un calendrier sont proposés.

3. Le temps d'approfondissement par les groupes. Chacun de ceux-ci dresse l'inventaire du secteur qui lui est imparti, se subdivise éventuellement en sous-groupes selon la nature du domaine abordé et le nombre des participants. Plusieurs réunions (de 2 à 6), parfois d'un rythme soutenu, examinent les données de la situation présente, les hypothèses plausibles d'évolution, les ressources disponibles et les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser les actions à entreprendre. C'est à ce niveau que s'opère véritablement la confrontation entre l'apport des experts, les options des responsables, les expériences des acteurs locaux.

Dans certains PAR, une nouvelle assemblée plénière à mi-parcours a permis aux groupes d'ajuster leurs analyses et leurs propositions, de poursuivre leurs travaux resitués dans la visée globale de l'opération.

4. Le temps de la synthèse : un groupe central, composé avant tout des techniciens de l'étude et parfois des responsables des groupes spécialisés, dégage les conclusions de leurs études et des rapports des groupes, fait émerger les priorités qui s'imposent ou qu'il impose, à partir desquelles il organise la rédaction du projet de PAR. Celui-ci est soumis à la commission officielle, parfois à une réunion élargie aux membres les plus actifs des groupes de travail, exceptionnellement à une nouvelle assemblée plénière.

Les modalités d'approbation

Les modalités d'approbation sont établies avec précision par le décret fondateur de juin 1970 et par les textes d'application. A partir des rapports d'étude et des conclusions des travaux, la DDA élabore un document de synthèse qu'elle soumet à la commission officielle ; cette dernière entérine, amende et transmet le projet à l'approbation du préfet. Celui-ci ne peut approuver le PAR qu'après l'avis de l'assemblée délibérante des groupements des communes là où ils existent, et, dans tous les cas, qu'après l'avis favorable de la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés (les 2/3 des conseils représentant la moitié de la population ou la moitié des conseils représentant les 2/3 de la population). Le PAR fait alors l'objet d'une publication officielle par arrêté préfectoral, inscrit au recueil des actes administratifs du département. Une procédure identique est prévue pour toute mise à jour ou révision ; en outre, au moins tous les cinq ans, le préfet fait rapport au Conseil Général du degré de réalisation du PAR. Il s'agit là de modalités administratives formelles : les organismes et les personnages influents n'attendent pas la séance publique de la commission officielle pour infléchir les orientations et les propositions ; ils sont intervenus par ailleurs près du préfet et de la DDA, quand ils n'ont pu se faire entendre par les groupes de travail et les

techniciens de l'étude.

4.2.5. Structures d'accompagnement et d'exécution

L'un des objectifs de la politique des PAR est de favoriser la coopération des communes entre elles, afin de parvenir à une répartition et une gestion plus rationnelles de leurs équipements et de les inscrire dans un plan global d'aménagement. Certains PAR ont pris appui sur les structures syndicales (SIVOM) ou associations existantes ; d'autres ont suscité leur création durant la phase d'élaboration ; d'autres les ont constituées pour exécuter et prolonger le PAR. Selon un bilan établi par le Ministère de l'Agriculture pour l'ensemble des PAR³⁰, 60 % ont abouti à une structure unique de maîtrise d'ouvrage, parmi lesquels 78 % ont opté pour un syndicat intercommunal. Mais ces chiffres recouvrent des réalités très diverses : autre le PAR qui modifie à peine le fonctionnement habituel des communes et leurs regroupements, faute d'implication des acteurs et d'attraits financiers ; autres les PAR qui confortent les SIVOM et associations engagés, parfois depuis plusieurs années, dans une démarche de développement global ascendant. Un critère différent permet de mieux apprécier le degré d'organisation et d'enracinement de ces dynamiques locales : 46 % des PAR se sont prolongés par des contrats de pays ou des procédures régionales, 23 % par des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, 16 % par des contrats de pays d'accueil. Ces indicateurs témoignent qu'une petite région s'est dotée d'un plan, d'une structure, d'une capacité de négocier, de traduire ses priorités par des relations contractuelles nouvelles.

4.3. Les procédures contractuelles

Les contrats de pays, les procédures complémentaires ou parallèles élaborées par les régions relèvent d'une problématique et d'une démarche différentes : ils recherchent plus l'efficacité que la rationalité, l'implication et la coopération des communes plus que l'imitation de la planification étatique.

4.3.1. Les contrats de pays

Pour les contrats nationaux ou régionalisés qu'elle contrôle, la DATAR n'impose aucune structure ou règle précise ; à chaque petite région de proposer le mode d'organisation le plus opérationnel : *"la réalité des solidarités et de la volonté de coopérer est plus importante que leur forme institutionnelle"*.

Jusqu'en 1980, la structuration est demeurée vague et légère. L'élaboration du contrat est conduite sous l'autorité du préfet, qui délègue au sous-préfet la coordination des travaux, assure la mise à disposition des services techniques. Le préfet constitue un groupe de travail qui comprend les fonctionnaires concernés, les représentants de Chambres consulaires et des organismes de crédit, les élus locaux ; il est présidé par le

³⁰ Ministère de l'Agriculture. Le PAR et le développement local, février 1984, Bilan des PAR, avril 1984, 20 p.

responsable de l'instance de pays. Ce groupe a "*pour mission de réunir les informations, de conduire les réflexions préalables, d'arrêter les objectifs, de définir un programme de développement à moyen terme et d'établir le dossier de contrat proprement dit*" (circulaire 11 juil. 1975). L'avis du Trésorier payeur général est requis pour le programme financier. Un pré-dossier de contrat, indiquant les grands axes et les opérations retenues ainsi qu'un rapport du sous-préfet sont adressés au groupe interministériel qui instruit les dossiers au niveau de la région et de l'Etat ; après observations et modifications éventuelles, il devient le projet de contrat. Celui-ci est signé par le président de l'organisme de pays, les différents maîtres d'ouvrage, avant d'être soumis à l'approbation de l'instance régionale et du Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (CIAT).

Devant les carences constatées à maintes reprises dès 1977, plusieurs directives et surtout la circulaire de mai 1980, demandent d'élargir, de renforcer la participation et la concertation des différents partenaires impliqués dans le contrat :

- . les élus, qui décident des objectifs et du contenu, ne peuvent se borner à une approbation formelle,
- . les services de l'Etat qui doivent apporter un concours soutenu et non un simple avis technique,
- . les Chambres consulaires, les organisations professionnelles et syndicales qui détiennent la connaissance locale et les moyens d'intervention,
- . les organismes financiers engagés dans les opérations.

Cette participation de l'ensemble des partenaires concernés doit se développer, s'étendre à toute les séquences de la procédure : l'expérience démontre l'étroite relation entre l'étendue de la concertation, la qualité novatrice des programmes et le degré de leur exécution.

Selon un bilan établi par la DATAR en décembre 1982, 92 % des contrats de pays ont associé les instances consulaires, 61 % des organisations locales, 43 % ont ouvert des réunions publiques. Si la phase d'élaboration peut se contenter de formes souples, l'exécution exige une structure de droit public pour garantir la solidarité financière et la maîtrise d'ouvrage. 38 % des contrats reposent sur des syndicats intercommunaux préexistants ; 45 % ont provoqué la création de syndicats et 17 % des associations.

4.3.2. Les procédures régionales

Les contrats élaborés par les régions, avant et depuis les lois de la décentralisation, offrent un grand éventail d'institutions et de règles, comme autant de moyens d'organiser les forces, de susciter et d'appuyer les initiatives locales. Cette diversité est encore plus grande dans les pratiques observées que dans les textes qui les précisent.

Diversité des organisations

Les montages institutionnels, exigés ou seulement recommandés, varient du simple ajustement de la coopération intercommunale à des ensembles complexes destinés à associer les partenaires multiples selon les phases de l'élaboration du programme. L'agencement le plus élémentaire et le plus courant consiste en un syndicat intercommunal (généralement un SIVOM) qui, répondant aux critères définis par la

région, constitue les dossiers, signe et réalise le contrat type proposé, afin d'obtenir les subventions annoncées.

Les régions plus impliquées dans le développement local tendent à distinguer des instances de proposition et d'élaboration assez largement ouvertes aux acteurs locaux et l'organisme de décision et d'exécution qui est réservé aux élus. Ainsi les contrats régionaux d'aménagement rural (CRAR) de la région Centre, imitée en cela par trois autres régions, sont établis par un groupe de concertation, qui comporte les élus locaux, les responsables professionnels, les services administratifs, les organismes prêteurs, avant d'être approuvés par l'organisme de solidarité constitué par les élus regroupés en association, syndicat d'étude ou SIVOM. Dans le Nord-Pas-de-Calais, les comités d'aménagement rural rassemblent les élus, les dirigeants socio-professionnels, les délégués associatifs et quelques personnes qualifiées, à côté des SIVOM qui assurent la maîtrise d'ouvrage. La région Midi-Pyrénées propose l'organisation la plus raffinée : chaque programme pluriannuel de développement local (PPDL) suppose :

- . une structure de réflexion et de proposition qui réunit les porteurs de projets et les personnes intéressées par le développement local, qui anime les groupes thématiques de travail,

- . un comité de concertation qui associe les différentes institutions et assure la coordination des moyens,

- . un organe intercommunal public, signataire et réalisateur du PPDL en sa globalité.

Diversité des procédures

De même, les procédures proposées présentent une grande diversité. La moitié des régions se contentent d'appliquer les contrats émanant du pouvoir central, au prix de quelques ajustements ou compléments mineurs. D'autres s'emploient à mieux coordonner, aux niveaux régional et micro-régional, les outils mis en place par les différents Ministères (contrats de bassin d'emploi, pays d'accueil, contrats de massif, OPAH, contrats sectoriels), principalement en les faisant précéder de chartes intercommunales, en constituant un Fonds régional de développement local : ainsi la Bourgogne, la Franche-Comté, la Lorraine, le Poitou-Charentes, le Languedoc, le Roussillon.

Plusieurs régions diversifient leurs procédures : des contrats polyvalents, parfois appelés contrats de première génération, couvrent aussi bien l'aménagement, les équipements, l'action sociale et culturelle que le développement économique, tandis que les contrats de seconde génération sont réservés aux seules interventions économiques selon les directives du FIDAR, ou se répartissent en contrats thématiques sectoriels. Ainsi l'Auvergne a mis en oeuvre 14 contrats de première génération concernant des programmes cohérents de valorisation des ressources locales, le logement, les services, le développement culturel, alors que les 11 contrats de seconde génération se limitent aux activités productives et au tourisme bénéficiant à l'économie locale. L'Aquitaine, qui avait déjà signé 61 contrats de pays, a distingué ensuite les contrats de revitalisation (COREV) qui aident les actions économiques et la mise à niveau des équipements et services dans les zones défavorisées, et les contrats de développement local (CODEL) limités aux actions économiques dans les autres zones. La Bourgogne, la Franche-Comté, les Pays de Loire ont des pratiques similaires. La région Centre présente incontestablement la panoplie la plus large d'outils d'intervention.

Les procédures de développement local en région Centre ³¹

- . 28 contrats de villes moyennes régionales (depuis 1974) : renforcer le développement économique, améliorer le cadre de vie et l'animation des "pôles-relais" de 5 000 à 20 000 habitants (44,5 MF).
- 55 contrats régionaux d'aménagement rural (de 1975 à 1984) : freiner la dévitalisation rurale dans les pays de 3 000 à 20 000 habitants, à l'exclusion des centres de plus de 5 000 habitants (185 MF).
- 40 contrats de petites villes et bourgs (depuis 1981) pour l'amélioration du cadre de vie, le maintien et la création d'emplois dans les communes de 1 000 à 5 000 habitants (14,8 MF).
- 16 contrats de pays d'accueil (31 MF)
- 19 contrats de bassin d'emploi (9,1 MF)
- 6 contrats locaux d'objectifs en agriculture (depuis 1984) : ensemble de mesures cohérentes restreintes pour l'équilibre des exploitations et des filières agricoles (6 MF)
- 1 contrat de val : ensemble de mesures et moyens pour l'aménagement coordonné de vallées.
- 31 opérations programmées d'amélioration de l'habitat et 4 programmes locaux de l'habitat.
- 20 opérations groupées d'aménagement foncier.

(Le chiffre entre parenthèses représente la contribution de la région).

Un certain vieillissement se dégage de ces pratiques. Les régions le plus anciennement engagées dans une politique de développement local ont voulu couvrir la grande majorité, parfois la totalité de leur territoire, en mettant en oeuvre des procédures concernant aussi bien les activités économiques que les actions d'aménagement et d'animation rurale. L'habitude étant créée, certaines ont poursuivi leurs pratiques polyvalentes jusqu'à l'essoufflement (ex. le Centre) ou l'abandon (ex. Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes Côte-d'Azur) ; d'autres ont distingué les interventions économiques selon les critères du FIDAR et réservé leurs aides globales aux zones marginales les plus défavorisées ; d'autres se sont contentées d'abonder les subventions nationales. A l'inverse, les régions actrices depuis peu en ce domaine veulent éviter ces écueils par une meilleure coordination de leurs actions, au niveau micro-régional en s'appuyant sur les chartes intercommunales, au niveau régional par la création d'une structure et d'un Fonds de développement local (ex : Languedoc-Roussillon, Picardie, Midi-Pyrénées) ; leur politique est trop récente pour y trouver le renouvellement des pratiques régionales.

Structures d'appui et d'animation ³²

Les régions ayant une politique de développement local ne se contentent pas d'offrir des procédures et des aides financières aux structures micro-régionales ; elles proposent aussi des services d'appui, d'animation, de formation, de contrôle, selon des modalités plus ou moins institutionnalisées.

³¹ DOUSSET (M.), Rapport d'étude sur le développement local et rural. Conseil Régional Centre, mars 1987, 217 p. - OREAC, Le développement local en région Centre, bilan et perspectives. OREAC-SGAR Centre. Janv. 1987, 121 p.

³² OLLIVAUX (J.P.), Planification décentralisée : Les politiques régionales d'appui au développement territorial. Paris ANDLP juin 1986, 168 p.

Toutes ces régions soulignent la nécessité d'une cellule d'animation pour susciter, conforter les initiatives et les solidarités, alimenter une démarche de développement local. L'animateur ou "agent de développement" peut être mis à la disposition de la structure micro-régionale, mais il apparaît comme un "fonctionnaire" plus dépendant du Conseil Régional que des forces locales : ainsi Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, en partie Languedoc-Roussillon, Auvergne. Ailleurs, l'animation relève du Conseil Général, de son Comité d'Expansion : ainsi Franche-Comté, Lorraine, en partie Midi Pyrénées, Pays-de-Loire. Le plus souvent, l'animateur relève de la structure locale qui reçoit de la Région et de l'Etat une dotation forfaitaire, généralement dégressive et échelonnée sur trois années : 100 000 F pour l'élaboration de chaque charte en Poitou-Charentes et en Bourgogne, 250 000 F et 300 000 F par contrat en Languedoc-Roussillon et en Aquitaine.

Les contrats particuliers Etat-région comportent souvent un volet formation au développement local. Celle-ci est assurée par les Universités et les centres de formation existants, par des organismes spécialisés, par des associations ou fédérations de pays. Au moins trois régions (Languedoc-Roussillon, Lorraine, Rhône-Alpes) ont constitué une cellule de formation et de développement de concert avec les Chambres consulaires ; ainsi s'organisent des sessions et journées à l'intention des animateurs, parfois des élus. Le plus souvent, des liens étroits s'établissent entre les structures locales, les cellules d'animation, les organismes de formation et d'études : ces lieux de rencontre sont les sources principales du développement local. Ainsi en Alsace, l'appui aux chartes intercommunales, aux programmes locaux de développement et aux procédures plus spécifiques est assuré par des études et sessions de formation réalisées par l'Université de Strasbourg et l'Association ODILE, par la mise en place et le soutien des structures micro-régionales financées à 50 % par l'Etat et la Région.

Le suivi des actions de développement est habituellement assuré par des chargés de mission du Conseil Régional et/ou de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt. La direction technique de ces interventions est parfois confiée à un groupe de représentants du pouvoir régional et des services de l'Etat ; quant au contrôle politique, il relève d'un comité de pilotage allant de la concertation occasionnelle des principaux responsables à la gestion d'un Fonds régional qui coordonne toutes les initiatives (ex : Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Picardie).

4.3.3 Les structurations départementales

Depuis l'élargissement de leurs attributions, plusieurs départements conduisent une politique de développement local : elle consiste le plus souvent à favoriser l'élaboration des chartes intercommunales, les structures de coopération intercommunale et à les rendre partenaires prioritaires dans leurs programmes budgétaires ; cela implique une clarification des rôles entre l'instance appropriée du Conseil Général et le Comité d'Expansion là où il existe. L'évolution du département de la Charente est significative de ces actions : le Conseil Général a d'abord subventionné le Service interconsulaire pour le Développement et l'Aménagement Rural créé en mai 1972, avant de l'absorber en fondant l'Agence départementale d'Aménagement rural et d'aide aux collectivités (ADARAC). Celle-ci relève d'une instance de coordination qui rassemble les représentants du Conseil Général, des administrations, des Chambres consulaires. Dans ce département qui institue le pays comme base de sa programmation, l'agence apporte son concours technique à l'élaboration et au suivi des actions prévues dans les 5 chartes intercommunales qui couvrent l'ensemble de la Charente ; elle conseille en outre les communes pour leur équipement informatique, leurs problèmes juridiques et financiers. Plusieurs départements empruntent la même voie en créant de telles agences.

Ces différents montages institutionnels laissent percer les ambiguïtés, mais aussi les enjeux que rencontre le développement local pour les partenaires concernés. Ainsi, la loi du 2 mars 1982 a confié aux régions l'aménagement du territoire et le développement économique, aux départements l'aménagement rural, c'est-à-dire aux premiers les grands équilibres et les pôles structurants, aux seconds la gestion des équipements, des solidarités de proximité et des petites unités économiques ; il est aisé de prévoir les conséquences d'une telle dichotomie.

A tous les paliers de cette démarche de type exogène et descendant, s'expriment, s'affrontent, s'allient les représentants des services de l'Etat, les détenteurs des pouvoirs territoriaux, les défenseurs des intérêts professionnels et des catégories sociales. Il faudra prolonger l'analyse institutionnelle par une analyse stratégique en termes d'acteurs et de projets pour repérer les forces sociales en présence, qui s'emploient à infléchir en leur faveur les dynamiques sociales encadrées par ces modalités imposées ou au moins préconisées. Le bel ordonnancement rationnel, qui descend des directives de chaque Ministère ou appareil subit ainsi de multiples réfractions pour atteindre et entraîner les acteurs locaux. Ces structurations sont partagées entre la rigidité d'un ordre, d'un découpage administratif et l'ouverture aux forces internes au risque du laxisme et du saupoudrage. Les actions ainsi mises en oeuvre bénéficient d'une assise gestionnaire, d'une légitimité politique et d'avantages financiers dont beaucoup de dirigeants se contentent, mais que d'autres dépassent. Aussi trois types de démarches s'en dégagent :

- une démarche administrative qui se contente de l'approbation formelle des élus,
- une démarche descendante qui accepte ou provoque des ajustements périphériques ne remettant pas en cause les arrangements entre pouvoirs publics et grands élus,
- une démarche descendante qui, délibérément ou non, déclenche une démarche ascendante avec laquelle elle doit composer. C'est l'originalité des expériences durables de souligner les brèches qui s'ouvrent et les interactions qui s'amplifient entre l'une et l'autre démarche.

CHAPITRE 5.

LES STRUCTURATIONS DANS LA DEMARCHE ASCENDANTE

Par contraste, les actions de développement ascendant semblent moins structurées, mais mieux ancrées dans la mouvance des forces locales. Les promoteurs de ces initiatives luttent constamment pour maintenir le contrôle, la spécificité, la cohésion de leur démarche, tout en composant avec les organisations, les moyens administratifs et financiers de l'environnement institutionnel. Ces actions locales subissent l'érosion fréquente des mouvements sociaux analysée par A. Touraine : elles naissent dans la chaleur des débats, se consolident dans la reconnaissance institutionnelle, s'alourdissent dans les appareils et les compromis organisationnels. Elles ne peuvent éviter de puiser dans l'arsenal juridique et les pratiques coutumières, l'institué ne parvenant jamais à exprimer la totalité de l'instituant. Ces expériences connaissent plusieurs phases et modes d'organisation, à travers lesquels se jouent leur reconnaissance et leur légitimation.

5.1. Les phases et les modes d'organisation

Si grandes que soient la diversité de ces initiatives et l'absence de statistiques précises, toutes les observations et documents disponibles convergent néanmoins pour dégager plusieurs étapes dans la structuration, qui coexistent comme autant de modes de fonctionnement, de sédiments superposés dans une dynamique qui se décante.

5.1.1. Le niveau informel

A l'origine, le mouvement a assez de chaleur et de cohésion communautaires pour se satisfaire d'un support institué minimal, trop de bouillonnement pour se laisser mouler dans une structure précise ; la menace qui pèse sur la collectivité, la cause externe désignée comme agressive sont assez puissantes pour maintenir la coalition de forces souvent disparates. Parfois, un collectif d'associations s'organise à l'amiable, en confiant à l'une d'entre elles un rôle instrumental. Plus souvent, c'est une "équipe de militants et de copains" qui consolide le noyau fondateur, autour du leader ou du groupe promoteur. Le réseau d'alliances et de complicités s'élargit, se conforte au plan local comme aux paliers supérieurs d'information et de décision : praticiens, responsables, experts se côtoient dans les réunions et les groupes de travail qui se répartissent les tâches. La décantation s'opère peu à peu entre l'implication personnelle et l'adhésion à la structure d'appartenance.

Un moment bousculé par la dynamique nouvelle, le système de fonctionnement local-global reprend ses droits, cherche à contrôler, infléchir ou réduire la perturbation. Les clivages idéologiques et politiques, les liens professionnels et sociaux, les intérêts

catégoriels et locaux, provisoirement occultés par l'unanimité initial, reparaissent soit en des affrontements pour la conduite du mouvement, soit dans un compromis, un pluralisme inédit dicté par une dynamique territoriale attractive. L'équilibre qui s'établit résulte des rapports entre les forces socio-économiques, de l'urgence et de l'ampleur des défis à relever, de la vivacité de la conscience collective, de l'attitude des pouvoirs établis. Il dépend plus encore de la vigueur du noyau central de l'expérience, de sa capacité d'analyse et de proposition, de son habileté à structurer les énergies locales et à négocier les concours extérieurs, de la rapidité de ses premières réalisations et de l'audience qu'il acquiert.

Ce fonctionnement informel peut durer tant que le projet n'est pas encore décidé et n'appelle pas de moyens matériels importants, tant que la circulation ou l'information est assurée par les réseaux. Certaines expériences ont vu les effets de leurs synergies captés par les pouvoirs publics ou réduits à des actions ponctuelles. Les plus vivaces ont maintenu cette maîtrise informelle à la base de leurs constructions successives : le réseau de "militants et de copains" demeure la référence des origines, le garant de l'instituant qui provoque, renouvelle et rassemble les différents montages institutionnels.

5.1.2. Le niveau associatif

La plupart des expériences de développement local empruntent rapidement les modalités associatives. Avoir une identité juridique, une raison sociale déclarée contribue à souder l'action collective et à encadrer les initiatives qu'elle suscite ; en outre, c'est une condition souvent requise pour obtenir les aides publiques, pour entrer dans les réseaux d'information et d'animation du développement. L'association selon la loi de 1901 est une formule simple dans sa constitution, souple dans son fonctionnement, ouverte à de multiples usages.

Une étude de l'ANDLP³³ répartit ainsi ces associations :

- . les associations venant au développement local à partir d'objectifs initiaux variés : développement culturel, vulgarisation agricole, défense de l'environnement, comités de bassin d'emploi, missions d'animation, autres actions ayant des aspects de développement,
- . les associations nées d'un projet de développement local : elles portent ce projet en tant qu'organisme d'animation, souvent en complément d'un syndicat intercommunal, ou en tant qu'outil spécifique pour une action plus sectorielle,
- . les associations d'appui, de formation, de promotion qui participent de l'extérieur au projet.

La création d'une association micro-régionale de développement s'inscrit dans le passage d'un espace villageois restreint au bassin socio-économique, d'une sociabilité communautaire de collectivités paysannes à la sociabilité organisée de sociétés rurales diversifiées³⁴. L'association est le moyen courant utilisé par les nouveaux groupes sociaux ruraux pour se faire entendre et accéder au pouvoir local ; beaucoup s'engagent au niveau communal à la recherche d'une identité et d'une reconnaissance, mais d'autres trouvent dans une dynamique novatrice plus large un espace qui correspond mieux à leurs relations et à leurs perspectives. Devant cette emprise, l'attitude des élus locaux et surtout des grands élus varie selon les avantages ou les menaces que représente pour eux cette innovation dans leur champ socio-politique. Quant aux services administratifs, ils soutiennent aisément ce nouveau partenaire plus identifiable que les réseaux

³³ ANDLP, L'association, outil du développement local. Paris 1988.

³⁴ AGULHON (M.) et BODIGUEL (M.), Les associations au village. Actes Sud 1981, 107 p.

informels, leur permettant de contourner des obstacles locaux et de diffuser leurs messages ; mais ils le récusent rapidement quand arrive le temps des arbitrages et des engagements.

Dans la structuration du développement local, le niveau associatif occupe une position fragile mais pourtant essentielle : il est force de catalyse et de projection dans la phase initiale, mode d'accompagnement d'opérations en complément de structures de décision dans la phase de réalisation, accepté enfin comme instance permanente de concertation, de proposition et de participation dans les expériences les plus solides. Aux origines de l'action, l'association occupe une position centrale de mise en mouvement et en concertation : elle permet de "voir venir", de faire émerger les acteurs, les besoins, les propositions. Mais quand apparaissent procédures et maîtrises d'ouvrage, des structures plus instituées la supplantent : elle manque de moyens financiers pour garantir un engagement, de légitimité et de consistance face aux pouvoirs publics et aux élus ; elle est parfois accaparée par des groupuscules sans prise sur le système local ou n'est que l'expression d'intérêts catégoriels. L'association risque d'être vidée de son contenu ou réduite à un rôle technique : le militantisme s'essoufle, se perd devant le cloisonnement, la technicité des négociations, le poids des appareils et de leur logique ; le bénévolat si actif initialement se réduit peu à peu à la participation statutaire. Pourtant certaines associations ont conservé, à côté des structures de droit public, un rôle important d'animation, de rappel et de renouvellement des objectifs, de cohérence dans la démarche globale ascendante ; d'autres se situent en aval de la structure centrale, dans un essaimage de groupes, d'initiatives plus ou moins complémentaires ou autonomes. On estime qu'environ 700 associations interviennent directement dans le développement intercommunal : les unes sont des lieux d'échanges et d'études, d'autres les compléments de syndicats intercommunaux, d'autres les structures centrales de développement local. Mais parmi les 700 000 associations déclarées, un nombre croissant s'intéresse à ce domaine, dont beaucoup au plan communal. Il reste à approfondir les liens privilégiés entre l'animation par les associations et les dynamiques territoriales comme autant de facteurs de renouvellement du tissu socio-économique et de la démocratie.

5.1.3. Le niveau intercommunal³⁵

Beaucoup d'actions de développement local empruntent ou suscitent les formes de l'intercommunalité, dont elles changent souvent le contenu. On sait le succès de ces syndicats qui permettent de contourner l'émiettement du tissu communal français, tout en favorisant une gestion à deux niveaux des collectivités locales.

Evolution des formes de coopération intercommunale					
	1972	1974	1979	1985	1990
. SIVOM (nombre)	1241	1553	1962	2076	2287
communes regroupées	12642	15334	18588	20000 env.	
. districts (nombre)	90	137	152	153	165
communes regroupées	686	1130	1310		

Source : Ministère de l'Intérieur 1990

³⁵ NOVARINA (G.) et MARTIN (S.), Décentralisation et intercommunalité. Paris Syros 1988, 250 p.

Bien que très répandus (12 907 en 1990), les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ont des objectifs trop limités pour les actions de développement, à l'exception des syndicats d'études et de programmation (SEP) qui laissent la décision et l'exécution aux communes et des syndicats d'aménagement de zones industrielles. Le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) est la modalité la plus souvent empruntée par les responsables du développement local : il offre souplesse et diversité de services, sans attenter à l'autonomie communale. La plupart des 2 287 SIVOM s'occupent d'équipements et de services publics : voirie, adduction d'eau, assainissement, ramassage scolaire et gestion des collèges. Mais l'ampleur des interventions économiques et des opérations d'aménagement les conduit souvent à élargir leurs compétences, pour certains à s'engager résolument dans la solidarité intercommunale (péréquation de taxes, fiscalité directe). Quelques-uns se rapprochent des 165 districts, qui ont connu plus de succès dans les agglomérations urbaines que dans les zones rurales ; cependant, des expériences telles que celle du district de la Côte St-André (Novarina-Martin, id. p. 139-153) démontrent l'efficacité de telles formules. Les syndicats mixtes (975) permettent d'accueillir des partenaires, des investisseurs extérieurs (département, Chambres consulaires) dans des opérations d'aménagement touristique, de parcs naturels régionaux, de zones industrielles. Quant aux communautés urbaines, elles ne concernent que quelques communes rurales annexes de grandes agglomérations. Venant après l'échec de l'incitation à la fusion des communes (loi Marcellin de juin 1971) et des propositions du rapport Guichard (automne 1976), les projets actuels de "communautés de communes" ou de "communautés rurales" offriront-ils enfin aux expériences de développement local des cadres institutionnels leur assurant l'efficacité, la globalité et la participation démocratique qu'elles réclament ?

Ainsi les dynamiques de développement local connaissent une forte créativité institutionnelle. Elle font naître ou évoluer des structures de coopération intercommunale : les SIVU, SIVOM, syndicats mixtes, plus rarement les districts passent d'une forme prudente et légère à des engagements plus profonds et durables ou élargissent leurs partenariats ; des associations à vocation globale naissent de ces dynamiques ou s'y engagent à partir d'objectifs divers ; des organisations sectorielles également induites ou infléchies prennent en charge tel ou tel aspect du développement (organismes professionnels, emploi, tourisme, habitat, formation) ; des structures d'appui apportent leurs concours. Mais quelles relations s'établissent entre ces diverses modalités de l'action collective ?

5.2. Les pratiques institutionnelles du développement local³⁶

Chaque expérience secrète son propre montage organisationnel, qui évolue au gré des rapports internes et externes ; chacune vit à sa manière la dialectique de l'instituant et de l'institué, de l'endogène et de l'exogène, de l'ascendant et du descendant. Ces dynamiques résistent à toute systématisation trop mécanique. Tout au plus, peut-on repérer les processus, les agencements les plus courants, avant d'analyser quelques figures concrètes significatives.

³⁶ Cette partie s'inspire de ma contribution à deux études collectives : . l'une, ancienne (1976-1977), conduite dans le cadre de l'APCA avec le concours de l'ARER de Bourgogne : "Institutions et pouvoirs dans le développement micro-régional". L'autre récente (1988-1989) réalisée par l'ANDLP à la demande de la DATAR "le développement local dans la durée". Paris ANDLP, janv. 1990.

5.2.1. Les principaux types d'organisation interne

. la structure-touffe

Le développement local s'exprime par la création, la coexistence de plusieurs organisations autonomes, faiblement coordonnées entre elles. On les rencontre le plus souvent dans les régions qui refusent la concentration des pouvoirs, notamment dans les nombreuses expériences montagnardes marquées par la recherche d'équilibre entre parentèles rurales, collectivités locales, par une volonté d'autonomie face à l'Etat et aux afflux extérieurs. Il y a tension entre une régulation démocratique dispersée et la nécessaire concentration qu'induit la contractualisation avec les instances supérieures. Ainsi le Champsaur, la Maurienne, le Beaufortain.

. la structure-tige

A l'inverse, une seule structure, le plus souvent de droit public (SIVOM, syndicat mixte, district) concentre l'ensemble des fonctions, tout en acceptant des associations techniques ou sectorielles qu'elle coordonne comme autant d'instruments. On les trouve aussi bien dans les régions à fort consensus accepté où un élu, un organisme a fait ses preuves, que dans les zones à faible initiative, habituées à l'assistance publique.

. la structure-arbre

Formule intermédiaire, la structure arborescente résulte d'un bourgeonnement à partir d'une association-mère, née habituellement du passage du stade informel au niveau associatif ; elle génère des commissions qui acquièrent leur autonomie, des services qui deviennent membres de la structure centrale, reliés entre eux par une communauté d'origine et de projet. Un équilibre se maintient entre le tronc commun à vocation générale et les branches, les structures spécifiques souvent plus efficaces, sollicitées par les organismes départementaux correspondants. Ainsi le Mené, les Monts du Lyonnais (cf. p. 33 et 38).

5.2.2. Les rapports entre les structures

. Rapports internes

Cette approche institutionnelle, objet de multiples organigrammes, appelle une analyse sociologique des rapports effectifs entre ces structures. Le développement ascendant doit composer avec les circuits, les modalités du développement descendant. A partir du cycle habituel de structuration du développement local, on peut situer les modes de relation:

- en amont, l'association à vocation générale, née du projet initial ou convertie à lui, conserve une fonction d'animation, de concertation, d'élaboration d'études et de mise en projet.

- au centre, la structure de droit public assure la maîtrise d'ouvrage, accrédite le projet, arbitre et choisit les programmes, conclut les contrats, dégage les financements et gère l'ensemble du dispositif.

- en aval, l'association devient maître d'oeuvre, peut réaliser tout ou partie des opérations retenues, gère des services, peut faire de nouvelles propositions.

On retrouve ici le problème maintes fois débattu des rapports entre le pouvoir municipal et la vie associative, alourdi des rivalités entre communes, entre la défense d'intérêts locaux ou catégoriels et la promotion du développement micro-régional. Souvent, les élus acceptent le niveau associatif dans l'étape de proposition, puis affirment leur autorité exclusive dans la phase d'arbitrage et d'officialisation, avant de se servir des associations comme autant d'outils au service d'une dynamique globale qu'ils contrôlent ou plus simplement de leur stratégie personnelle.

Mais certaines associations refusent d'entrer dans cette logique gestionnaire et cette marginalisation instrumentale ; elles veulent garder leur autonomie, leur fonction de rappel aux sources, à la cohérence de la démarche, d'aiguillon et de force d'impulsion. Ailleurs, la collaboration a mal tourné, notamment à l'occasion d'un changement de majorité politique locale. Et chacun de camper sur ses positions : l'association affirme sa fidélité à la créativité initiale, veut poursuivre la mobilisation sociale, alors que le syndicat intercommunal se replie sur la gestion de ses programmes, la réalisation de ses travaux. L'histoire de ces opérations est faite de temps forts de convergence ou de divergence, parmi de longues périodes de cohabitation marquées avant tout par les rapports personnels entre les leaders, les permanents de ces structures (cf. ci-après).

Ce rapport entre structures locales de droit public et modes associatifs se croise généralement avec les relations entre organismes sectoriels et organisation globale territoriale. La phase de structuration porte évidemment la marque de la phase initiale. Ainsi qu'on l'a déjà relevé (p.30), la première vague d'expériences de développement local est née des groupements de vulgarisation agricole s'ouvrant à l'aménagement rural ; le relais a été pris ensuite par les nouveaux acteurs de l'animation sociale et culturelle, enfin par les initiatives créatrices d'emplois. Le groupe fondateur essaie de conserver la maîtrise de la dynamique qu'il a suscitée ; mais il lui faut s'ouvrir à d'autres catégories et à leurs préoccupations, déborder rapidement ses objectifs sectoriels, prendre des initiatives, engager des moyens, ce qui suscite les réticences, voire l'opposition de l'organisation départementale de référence qui hésite à sortir de son champ de compétences. Ainsi telle Chambre d'Agriculture, telle fédération départementale se désengage de l'action qu'elle a d'abord favorisée : elle réserve ses crédits et ses agents à ses actions spécifiques ; elle ne veut pas s'immiscer dans les affaires des élus ni s'engluer dans l'imprécision d'une démarche globale qui risque de lui échapper ou de gêner sa stratégie.

La structure centrale qui pilote l'expérience doit sans cesse rappeler la cohérence du projet, la dimension globale de la démarche à des structures constamment sollicitées par leurs tendances sectorielles dominantes. Les temps forts d'expression d'un consensus, d'affirmation d'identité commune face aux défis qu'affronte la petite région font place aux pratiques habituelles de fonctionnement, où chacun "reprend ses billes", où ressurgissent les intérêts catégoriels, les rivalités locales. De même, les liens se distendent entre la structure-mère et les filiales qu'elle a créées, vite entraînés par leur logique propre, aspirées par les organisations départementales correspondantes. Combien de dynamiques de développement global qui avaient connu des débuts prometteurs ont ainsi éclaté en des actions sectorielles souvent fécondes en leur domaine, mais qui ont perdu leur aspect global et leur contrôle territorial ? Le développement local est une lutte à contre-courant qui doit sans cesse ressouder des forces centrifuges, relocaliser des perspectives cloisonnées et extraverties, faire émerger une synergie dans la diversité, la rivalité des structures.

. Structures internes, structures externes

On distingue couramment les structures qui travaillent dans le développement local et celles qui oeuvrent pour le développement local. Les actions de développement ascendant sont obligées de composer avec les structures et les procédures de l'appareil établi. On a déjà situé l'assouplissement progressif des directives de l'Etat et leur prudente ouverture à l'expression des forces locales : quel écart entre la rigidité, la

méfiance des premiers SPAR ou PAR et la souplesse des chartes intercommunales et des contrats de pays ! L'administration centrale a évolué de la tutelle au partenariat, à l'incitation ; mais les comportements courants entrent lentement dans cette mutation.

Depuis 1975 et surtout depuis 1983, les structures micro-régionales sont surtout influencées par les politiques des Conseils régionaux et généraux. Dans la moitié environ des régions et des départements, les lois de décentralisation n'ont pas changé fondamentalement les rapports entre les collectivités locales et les instances supérieures : les modalités, les concours financiers de la région et/ou du département s'ajoutent ou se substituent aux aides nationales, sans changer les habitudes d'assistance ou de clientélisme. Ailleurs, les conseils régionaux et/ou généraux orientent les structurations : les uns reproduisent les comportements de l'administration centrale avec d'autant plus de contraintes qu'ils sont proches des espaces électoraux et peu ouverts à des perspectives de développement ; d'autres quadrillent leur territoire, financent des animateurs rattachés au Conseil Général ou à son agence de développement ; d'autres enfin contribuent au fonctionnement des structures locales, leur proposent des modalités contractuelles sans leur imposer leur tutelle.

Les organismes de développement local ont le plus souvent des rapports faibles ou difficiles avec les Chambres consulaires, dont ils contestent les pratiques sectorielles et traditionnelles, parfois les visées hégémoniques. Certaines compagnies consulaires, qui avaient joué un rôle initiateur avant 1975, se sont ensuite repliées sur leurs actions spécifiques quand la crise économique est survenue. Assez souvent, chaque Chambre a ses découpages territoriaux, ses antennes locales, à côté des structures de développement qu'elle ignore ; parfois des relations personnelles s'instaurent entre élus, permanents à l'occasion de commissions de travail. Les échanges sont plus réguliers avec les Comités d'Expansion là où ils existent, le plus souvent à l'ombre du Conseil Général : dans tel département de l'Ouest, le Comité départemental ne laisse guère d'autonomie aux Comités locaux ; dans tel autre, la collaboration est plus souple mais peut-être moins efficace. Ces relations entre structures locales et appareils départementaux ou régionaux varient grandement dans l'espace et dans le temps, selon les majorités politiques et les attentes des systèmes sociaux.

Depuis quelques années, les expériences rurales ne manquent pas de structures extérieures d'appui : organismes de formation et d'animation, bureaux d'étude et de conseil, etc ... De manière simplifiée, ces services peuvent déclencher une démarche descendante quand ils choisissent un terrain pour réaliser leurs interventions, ou au contraire enrichir une démarche ascendante quand ils répondent à des demandes locales. De multiples croisements existent entre apports externes et logiques internes : un encadrement lourd et prolongé étouffe une dynamique sociale, qui risque de s'étioler si elle n'est pas confortée, questionnée par des organismes extérieurs d'appui. Toute expérience de développement est un équilibre instable entre savoir, vouloir et pouvoir : le savoir seul, ce sont des dossiers coûteux qui dorment dans les tiroirs ; le pouvoir seul, c'est la gestion des affaires courantes ou la domination de quelques privilèges ; le vouloir seul, c'est la générosité ou l'élan sans lendemain.

5.3. La structuration des acteurs

La conduite des actions de développement relève d'un nombre restreint d'acteurs, à la jonction des institutions de la société globale et des forces des sociétés locales (cf. chap. 3). Il faudrait compléter l'approche institutionnelle par une analyse sociométrique de chacune des expériences, pour saisir l'implication, les relations des acteurs et de leurs réseaux ; elles varient selon les phases du processus, les modes de

fonctionnement des structures, leurs positions dans les enjeux locaux et régionaux. Globalement, on peut discerner plusieurs niveaux d'acteurs animant le dispositif institutionnel.

5.3.1. Le noyau des dirigeants et des permanents

Les rapports entre les principaux dirigeants et les agents de développement sont au coeur de la structuration. Celle-ci s'effectue le plus souvent autour d'une personnalité politique : leader informel de la phase initiale qui est légitimé par un succès électoral, élu politique qui passe de la gestion traditionnelle à l'animation du développement, responsable professionnel ou socio-culturel qui élargit son champ d'action et acquiert une autorité morale reconnue. Le leader peut vouloir diriger seul, en bénéficiant de plusieurs services internes et externes dont il contrôle les rapports. Le plus souvent, il s'entoure d'un groupe restreint d'adjoints qui le relaient, de responsables sectoriels associés directement au pilotage de l'opération : au président de la structure centrale les relations avec les instances supérieures politiques, la négociation des grands dossiers, à ses adjoints et aux présidents de commissions la gestion des affaires et les démarches sectorielles.

Le couple dirigeants-agents de développement détermine le fonctionnement du dispositif. Cela varie selon le nombre, le statut des agents et le type de relations qu'ils entretiennent avec les responsables. Beaucoup de structures n'ont qu'un seul animateur à temps complet ou partiel : comptent alors les relations personnelles entre celui-ci et les principaux dirigeants. D'autres disposent d'agents mis à leur disposition par un organisme externe : ils sont généralement plus liés à leur structure de rattachement qu'à l'organisation locale. C'est un critère indéniable de réussite que la capacité d'une organisation de développement à financer et à employer entièrement un animateur de développement capable de coordonner des agents sectoriels pouvant relever de structures et des ressources diverses.

Longtemps, l'animateur de développement a été un "missionnaire", un militant doublé d'un gestionnaire, ayant des relations complexes avec "son équipe de responsables". Ainsi qu'on l'a déjà remarqué, beaucoup se sont ouverts à l'animation globale ou l'ont conçue comme une dimension complémentaire dans leur fonction principale de vulgarisation agricole, d'aménagement rural, d'animation sociale et culturelle ou de formation. Depuis le soutien récent apporté aux actions de développement, on assiste à l'affirmation et à la diversification des "métiers du développement local". Une étude du CRIDEL³⁷ distingue :

- . les métiers de l'animation globale : animateurs de pays ou agents polyvalents qui interviennent à tous les niveaux, et peuvent remplacer leur employeur ; chargés d'étude plus dépendants du donneur d'ordre,
- . les métiers de développement des ressources humaines : conseillers en formation, techniciens de l'emploi, mais aussi animateurs sociaux et culturels relevant de structures d'appui,
- . les métiers du développement technologique : assistants techniques des pays d'accueil, du commerce ou de l'artisanat, conseillers agricoles, etc... dépendant d'organismes extérieurs,
- . les métiers de l'aménagement, de l'urbanisme et du financement. La plupart des structures de développement confient à un même animateur polyvalent ces différentes fonctions ; mais la professionnalisation s'accroît dès qu'augmentent les ressources, les compétences accordées, les formations adaptées. L'organisation rurale se

³⁷ CRIDEL, Les métiers du développement économique local. Paris CRIDEL, oct. 1989, 29 p.

rapproche ainsi du modèle urbain, des services spécialisés d'une ville moyenne, d'une agence d'agglomération, avec les changements relationnels qui en résultent.

5.3.2. Le cercle des adhérents

Autour du leader et de ce noyau, se retrouvent ceux qui adhèrent globalement au projet, participent aux principales réunions, aux assemblées générales, aux temps forts "quand il faut être là". S'y côtoient les élus locaux, les responsables socio-professionnels et associatifs, les techniciens sectoriels, les permanents des organisations et des services. Tous ces adhérents sont impliqués à des degrés et pour des motifs divers ; mais ils sont la force mobilisable sur laquelle on peut compter, qu'il convient de maintenir en haleine par des rencontres, des actions significatives. Disposer d'un réseau fidèle d'une centaine de membres est une bonne référence pour une zone de 10 000 à 20 000 habitants.

Cette force régulière peut rapidement se grossir dès que la petite région connaît une menace ou perçoit une opportunité : la structure centrale est alors le point de ralliement et de recours, l'instance de relance et de mobilisation populaire, sans retrouver cependant les vastes audiences de la phase initiale. A l'inverse, elle peut décroître quand les résultats escomptés tardent à se concrétiser, quand les procédures et les intrigues obscurcissent le jeu ou que le noyau dirigeant retient les informations. Plus encore que dans la période initiale, ce sont les couches moyennes de la recomposition sociale rurale qui fournissent l'essentiel des adhérents : catégories intermédiaires des salariés urbains, travailleurs sociaux, enseignants, techniciens de l'aménagement, de la vie économique, retraités, tous ces groupes qui portent les attentes et les innovations urbaines, tout en recherchant l'enracinement et le pouvoir rural. Les rejoignent les petits entrepreneurs et artisans qui veulent trouver un environnement dynamique pour leurs unités, les agriculteurs qui ont acquis assez de réussite pour s'ouvrir à d'autres problèmes sans être entraînés dans l'engrenage du modèle et des appareils productivistes.

Souvent, l'expérience a suscité assez d'audience et de valeur symbolique pour attirer les intérêts, cristalliser les désirs de militants venant d'horizons divers, pour se gagner la complicité de personnes influentes, au risque de supplanter les porteurs habituels du projet. Certaines expériences à forte mobilisation ont ainsi été étouffées par des vagues de contestataires et de leurs rêves, ne laissant derrière elles qu'un tissu social écrasé et amer. A tous les stades de leur évolution, ces structures connaissent les rapports conflictuels ou consensuels entre forces internes éprises d'autonomie au risque de la fermeture et forces externes volontiers dominatrices. Elles connaissent des temps forts de relance et des moments de scepticisme, des jours de fête, d'ouverture à l'extérieur et des saisons monotones où s'essouffent les forces raréfiées, où mûrissent discrètement les nouvelles avancées.

5.3.3. Les forces de résistance et d'opposition

Celles-ci sont encore plus difficiles à identifier que les groupes moteurs. La phase fondatrice consensuelle, parfois unanimiste, avait occulté les divergences d'intérêts, d'opinions, d'appartenances pour mobiliser toutes les énergies. Quand le mouvement devient organisation, chaque groupe reprend ses positions, essaie de capter la dynamique nouvelle ou au mieux de s'y adapter. La technicité des procédures, les alliances et les compromis qui s'ébauchent opèrent une sélection entre les "réalistes" et les "idéalistes", entre les gestionnaires et les militants radicaux. Une expérience de développement local est un excellent révélateur des rapports sociaux. Les élus, les responsables socio-professionnels se déterminent en fonction des options politiques du groupe dirigeant et de ce qu'ils en attendent. Un projet inédit, une manière nouvelle d'aborder les problèmes locaux suscitent la réserve et souvent l'hostilité des élus traditionnels, qui craignent de perdre leur autorité, d'être entraînés dans les rouages de l'intercommunalité et de ses dépenses, dans les relations contractuelles et leurs méthodes technocratiques.

Face à la structure de développement, toutes les attitudes existent et ne cessent d'évoluer, de l'opposition absolue hérissée de principes, à l'attentisme, la force d'inertie, l'adhésion formelle. Un élu est avant tout le porte-parole d'une commune, d'une organisation : il défend d'abord le socle de sa légitimité, et n'adhère à une structure plus large que dans la mesure où elle conforte sa base locale. L'esprit de pays n'évacue pas l'esprit de clocher, ni l'approche globale les intérêts catégoriels. Ce repli sur des bases primaires explique de nombreuses réticences et oppositions, quand la structure centrale semble vouloir tout contrôler ou, à l'inverse, quand elle démontre son inefficacité. Qu'une menace grave pèse sur la zone, les clivages habituels s'estompent provisoirement ; que surviennent une campagne électorale, une opportunité importante pour telle commune, les conflits se ravivent ; entre temps, se succèdent et se combinent toutes les formes de résistance larvée, d'opposition à tel ou tel aspect précis de l'organisation. Une réussite indéniable, un grave obstacle surmonté la conforte, alors qu'un échec ou des hésitations revigorent les forces centrifuges. A ces structures de développement local, s'applique la définition que F. Perroux donnait des institutions : *"des armistices dans les luttes, des règles du jeu un temps coagulées, issues de conflits présents, préparant des conflits futurs ... Elles peuvent être saisies aussi comme des organisations assez durables en vue d'une finalité sociale, comme la mise au service du projet dominant d'une société, de moyens matériels et d'activités"*³⁸.

5.3.4. La participation populaire

Les expériences de développement ascendant s'emploient à maintenir, à raviver la participation de la population, que les directives de développement plus descendant n'ont cessé de solliciter. Depuis longtemps, les travaux d'A. Meister³⁹ ont analysé les ressorts et les limites des différentes formes de participation populaire au développement rural, en particulier dans le Tiers-Monde : la participation spontanée ou volontaire des origines se refroidit rapidement en participation fonctionnelle, encadrée par des médiations sectorielles qui dénaturent la dynamique globale. Le lancement du mouvement avait atteint souvent une fraction importante de la population, qui y mêlait ses groupes et ses attentes les plus variées. Beaucoup y sont venus par curiosité, par sympathie pour ces modes nouveaux qui peuvent leur être bénéfiques, pour se sentir intégrés dans une identité, un refus commun du déclin. Puis, les réunions et les commissions spécialisées, les langages et les approches techniques ont tôt fait de décanter la participation populaire ; les habitants s'en remettent aux élus, aux responsables, aux spécialistes que l'on jugera selon les résultats acquis. On remarque

³⁸ PERROUX (F.), La coexistence pacifique, tome I p. 4, Paris PUF 1959.

³⁹ voir en particulier : MEISTER (A.), Participation, animation et développement. Paris Anthropos, 1969, 382 p. - MEISTER (A.), La participation pour le développement. Paris Ed. Ouvr., 1977, 176 p.

surtout l'absence ou le départ de quelques catégories sociales :

- . les catégories rurales traditionnelles, petits agriculteurs, artisans-commerçants retraités, qui manquent de moyens et de savoirs, restent attachés à l'horizon quotidien de leur village et de leurs relations familiales, ne peuvent se projeter dans l'avenir ;

- . les ouvriers et les petits salariés attachés à leurs appartenances verticales, souvent faiblement intégrés dans la vie locale, condamnés à la mobilité et aux dépendances externes ;

- . les chefs d'entreprise, les agriculteurs modernisés qui ont leurs affaires, leurs réseaux d'influence, leur espace socio-économique propre ; ils n'entendent pas perdre de temps dans ces réunions, ces "palabres" sans intérêt pour eux.

Dans la plupart des expériences analysées, un certain intérêt populaire se maintient comme une brasse, souvenir de la chaleur des débuts et réserve potentielle, capable de se raviver quand se lève à nouveau le vent de la tempête ou d'un élan ressurgi. Ainsi la structuration d'une dynamique locale ascendante demeure toujours fragile, sans cesse à repenser et jamais totalement épuisée.

5.4. Un fonctionnement complexe et souple

Une brève analyse de deux expériences significatives illustre ce jeu complexe et mouvant de forces, d'acteurs, de structures, qui évolue au gré des conjonctures et des formulations successives du projet qu'ils se donnent.

5.4.1. Les Monts du Lyonnais ⁴⁰

On a déjà cité (p.33) cette petite région de moyenne montagne aux frontières des départements du Rhône et de la Loire : 32 500 habitants (1982) en 40 communes, une économie fondée sur la polyculture-élevage et des industries traditionnelles, une zone à forte identité et pratiques consensuelles inspirées par le catholicisme social.

Une structuration évolutive

- L'effervescence associative

Le Centre Culturel des Monts du Lyonnais naît en mars 1969, dans le bouillonnement social et culturel des lendemains de Mai 1968, dans une petite région ébranlée dans ses fondements et sa cohésion, qui voit s'effacer ses repères habituels, apparaître de nouveaux groupes et modèles, menaces ou chances pour l'identité et l'unité du pays. Le CCML résulte de l'alliance :

- . de jeunes ménages agricoles, issus de la JAC et des Maisons Familiales, entraînés par des techniciens et moniteurs, tous militants de la modernité et de la promotion collective ;

- . de responsables et membres actifs d'associations, de services sociaux, d'enseignants voulant surmonter le clivage chrétiens/laïques, pour promouvoir une culture populaire donnant sens à la mémoire et à l'imagination collectives ;

⁴⁰ COLLIN (P.), L'initiative collective des Monts du Lyonnais o.c. - PEGAZ (D.), Les facteurs culturels du développement rural. o.c.

. d'un noyau central composé d'un technicien agricole épris de pédagogie, d'un jeune animateur du pays et d'un chercheur impliqué dans cette mouvance. Quant aux élus, leur attitude semble plus effacée, faite de curiosité, d'attentisme et de sympathie envers ces forces nouvelles qui revigorent le pays sans menacer encore leurs pouvoirs.

La CCML se définit comme un "CETA d'associations", un réseau d'appui qui épaula les associations, leur assure des services précis et met en place des activités nouvelles. C'est une association 1901 composée de plusieurs centaines de membres individuels, avant tout des cadres moyens, enseignants, travailleurs sociaux, responsables agricoles ; ils sont répartis en plusieurs groupes géographiques et thématiques aux réunions très suivies. Un conseil d'administration de 28 membres conduit la structure, tandis qu'un conseil consultatif regroupe les élus, les délégués des syndicats et des établissements d'enseignement. Le CCML mobilise toute la région dans l'élaboration d'un "PAR parallèle" face à un "PAR trahison" parachuté.

- L'organisation intercommunale.

A partir de 1975, le CCML connaît l'essoufflement, les difficultés financières. Le mouvement glisse du pouvoir associatif d'animation en pouvoir municipal de gestion : "le CCML entre dans les mairies et les élus dans le CCML". Les objectifs du PAR sont monnayés par des contrats de pays qui entraînent la formation de trois SIVOM cantonaux aux objectifs variables selon les leaders et les situations locales. En 1978, la commission chargée du suivi du PAR fait place au Syndicat intercommunal pour l'aménagement des Monts du Lyonnais (SIMOLY). Son activité initiale s'élargit rapidement à d'importantes opérations économiques et immobilières ; il est devenu le support institutionnel des Monts du Lyonnais, en relation étroite avec le CCML.

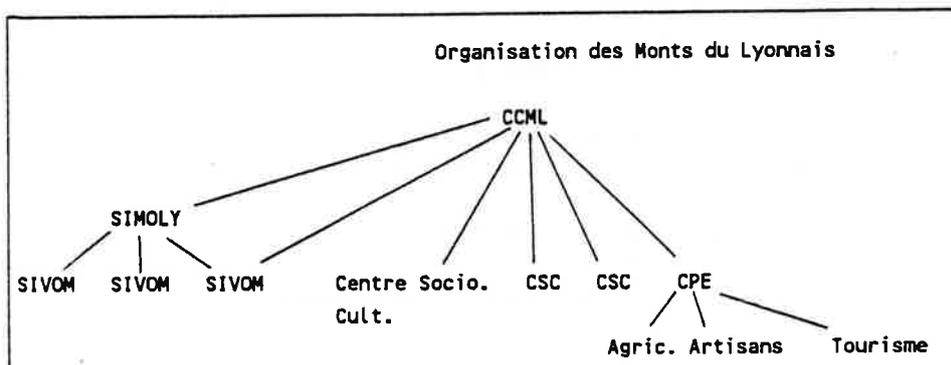
- En recherche d'équilibre.

Le mouvement des Monts du Lyonnais poursuit sa démarche, dans une recherche d'équilibre :

. entre les aspirations initiales plutôt sociales, culturelles et les demandes récentes avant tout économiques ;

. entre les structures de pouvoir : le pouvoir des élus (SIVOM, SIMOLY), le pouvoir associatif (CCML et associations), le pouvoir économique organisé de manière sectorielle à un autre niveau ;

. entre les cantons organisés : le canton de Chazelles qui tente de retrouver une nouvelle croissance mais appartient au département de la Loire, le canton de St-Laurent qui semble tout attirer vers lui, le canton de St-Symphorien au rôle central et régulateur.



Une organisation complexe

Les acteurs principaux du mouvement distinguent le "structurant" (SIMOLY, SIVOM) et le "palpitant" (CCML, associations). Le CCML, devenu le Centre de Coordination des Monts du Lyonnais, est une structure complexe qui réunit plusieurs collèges autour d'un même projet, dans un dispositif qui combine appartenances territoriales et engagements sociaux.

- dans chacun des trois cantons, les adhérents et les usagers participent à l'animation du secteur, par la gestion d'un Centre socio-culturel qui assure diverses activités au bénéfice des nombreuses associations, en liaison étroite avec le SIVOM et en contrat avec le CCML.

- au niveau micro-régional, le CCML regroupe les délégués des trois centres cantonaux en trois commissions (sociale, culturelle, économique) ; ces représentants détiennent les 2/3 des sièges à l'assemblée générale. La structure centrale assure la gestion administrative de l'ensemble, la coordination du développement social, l'animation des services communs, la promotion des Monts du Lyonnais. La commission économique du CCML est devenue en 1985 le Comité de promotion économique (CPE) qui rassemble le Comité de Développement agricole et plusieurs associations commerciales, artisanales, industrielles, touristiques ; seuls, les syndicats ouvriers en sont absents.

Le CCML s'élargit à un second collègue qui réunit les membres de droit: SIMOLY, SIVOM, Conseil Général, MSA ... Enfin sont membres associés les Chambres consulaires et les administrations. L'assemblée élit un Conseil d'administration des 29 membres (19 membres actifs + 10 membres de droit). Il y a recherche d'équilibre entre les élus et les délégués associatifs, entre le niveau cantonal à l'écoute des besoins précis de la population et l'échelon micro-régional qui doit avoir une vue globale des programmes à élaborer et des moyens à mettre en oeuvre.

Devant la contestation de certains élus et la fragilité de leur statut, les principaux permanents du CCML ont fondé, en mai 1988, le "*Scop des Monts du Lyonnais*" dont l'objet est "*la conception, l'organisation, la coordination, la diffusion et la mise en marché des productions des professionnels du développement économique et social et de toutes activités complémentaires*". Le Scop devient l'employeur des salariés du CCML et des Centres sociaux cantonaux, le principal prestataire de services du CCML. Cette novation marque le passage d'un mode interpersonnel affectif à une relation contractuelle, de la subvention à la convention généralisée entre tous les partenaires. Plus simplement, le mouvement des Monts du Lyonnais repose sur la collaboration fidèle entre les principaux permanents, le noyau partiellement renouvelé des fondateurs et la complicité de plusieurs élus et dirigeants associatifs.

5.4.2. Le Mené arborescent⁴¹

La trajectoire des Monts du Lyonnais combine l'approche par appartenances géographiques et par secteurs socio-professionnels ; celle du Mené lui est comparable, mais repose principalement sur le jeu des forces centripètes et centrifuges, sur la dialectique du global et du sectoriel.

⁴¹ BOUET (J.), Pays du Mené, croissance du lieu habité. Rennes DHEPS, - HOUÉE (P.) et alii. Le Mené, un pays qui se prend en main. CEM 1985, 119 p.

La structuration initiale polyvalente (1965-1969)

Le Mené est donc une petite région relativement pauvre et enclavée de la Bretagne intérieure, qui se réveille brusquement en 1965, provoquée par la restitution des résultats d'une enquête-participation réalisée par un sociologue et des jeunes du pays (cf. p.38). Les réunions communales, qui obtiennent un vif succès populaire, s'achèvent par la formation de groupes locaux de développement toujours présidés par les maires. Si la plupart de ces groupes n'ont guère fonctionné faute de méthode et d'objectif précis, leurs membres se retrouvent d'emblée au niveau micro-régional. Le Comité d'Expansion du Mené (CEM), qui naît de la fédération de ces entités locales, a *"un rôle d'étude, d'incitation, de soutien des initiatives locales, de coordination entre les collectivités locales et les secteurs économiques de la région, de liaison avec les services départementaux et nationaux intéressés"*.

Le CEM répartit tous ses membres en trois commissions correspondant aux trois grands axes de son projet : agriculture, artisanat-commerce et industrie, tourisme et animation ; s'y ajouteront en 1970 les commissions sociale et socio-culturelle. La jeune structure sans modèle de référence vit une tension entre les "forces vives" qui entretiennent la réflexion collective et les élus qui ont le pouvoir, les relations et les seules ressources disponibles. La population a apporté son soutien massif à cette démarche inédite, dans un mélange de sympathie et de curiosité. Beaucoup ont cru à la solution-miracle, à la "manne" gouvernementale ; les études étant plus nombreuses que les résultats tangibles, le reflux s'opère rapidement sans tarir un certain courant d'espoir. Le CEM atteint essentiellement de jeunes exploitants, artisans-commerçants, chefs d'entreprise vivement intéressés par ce style moderniste qui correspond à leurs préoccupations, mais aussi les "intellectuels du pays", enseignants, étudiants, permanents d'organisations soucieux de promotion sociale et d'ouverture. La quasi-totalité des maires, entraînés par quelques leaders influents, apportent leur caution à un mouvement qu'ils s'emploient à contenir. Une trentaine d'élus et de responsables de commissions constituent le noyau fondateur qui résistera à toutes les déceptions et divisions. Quant aux administrations et organisations départementales, leur comportement est fait de bienveillance envers une région marginale qui secoue sa passivité, de scepticisme et de méfiance face à cette démarche insolite et globale qui bouscule leurs pratiques cloisonnées.

Le temps des différenciations (1969-1975)

En 1969, la caution et les aides de la Rénovation Rurale arrivent opportunément pour revigorer le mouvement. Le CEM sort de sa marginalité, devient un partenaire fréquenté par les instances départementales, accroît le nombre de ses permanents, ses capacités d'animation et d'expertise. Dans ses assemblées générales, il reprecise ses objectifs, ses statuts et renouvelle son équipe dirigeante, en s'ouvrant largement aux acteurs socio-professionnels et à leurs préoccupations sectorielles. Son conseil d'administration comprend :

- . 19 membres de droit : maires, conseillers généraux, parlementaires du Mené,
- . 13 représentants des structures et commissions mises en place par le CEM,
- . 10 représentants des organisations départementales associées au Mené.

Les services administratifs y sont invités à titre consultatif.

Un partage des rôles s'opère entre les élus qui doivent moderniser le cadre de vie par la coordination des équipements collectifs, un aménagement rationnel du Mené, et des délégués socio-professionnels soucieux de développer les activités économiques avec le concours des services départementaux. Quant aux actions sociales et culturelles, elles sont acceptées dans la mesure où "elles ne coûtent pas cher" et autant que durent les subventions ; mais le temps de l'animation pour susciter la participation populaire est

révolu. Stimulés par les mesures d'aménagement rural, les élus s'organisent : en 1969, naît le SIVOM du Mené Nord (13 communes), en 1972 celui du canton de Merdrignac (9 communes), l'un et l'autre en étroite collaboration autour du CEM. Les commissions mieux épaulées augmentent les sessions de formation, passent de la phase exploratoire à l'élaboration de dossiers opérationnels. Certaines se transforment en associations autonomes : ainsi en 1971, la Commission artisanat-commerce donne naissance à l'Association des Artisans et Commerçants du Mené (AACM) qui va à son tour bourgeonner en plusieurs filiales (Centre de Gestion, groupements d'achat, Union Commerciale du Mené). La commission agricole se heurte au quadrillage de la Chambre d'Agriculture et devra attendre le contrat de pays pour devenir le Comité de Développement Agricole (1979). La commission Tourisme-Animation, Action Sociale, Action socio-culturelle mènent diverses actions, sans trouver l'appui suffisant pour se structurer ; mais leurs efforts se prolongeront dans la phase suivante.

Devant cette différenciation accrue, le CEM maintient sa volonté de cohérence, son discours sur le développement global, mais semble devenir un service "para-administratif" condamné à rechercher des contrats d'études pour survivre. C'est un organe d'observation d'analyse et de concertation qui permet aux principaux élus et responsables socio-professionnels de se rencontrer, d'obtenir des informations et des aides qu'ils ne pourraient obtenir isolément. Le CEM s'épuise à vouloir conduire un développement global et endogène, tandis que les écarts se creusent entre les communes, entre les acteurs qui ont pris "le train du progrès" et ceux qui "suivent le mouvement", alors que le Mené est de plus en plus tributaire de décisions externes qui lui échappent. Pourquoi maintenir encore un organisme central, quand des structures spécialisées intègrent le Mené à l'ensemble régional ?

La recherche d'un équilibre (1975-)

En juillet 1974, les principaux fondateurs décident de réaffirmer la globalité de leur démarche : le CEM renouvelle son bureau, obtient du préfet la mise à l'étude d'un PAR promis depuis 1970. Celui-ci s'élabore dans une collaboration difficile mais féconde entre les services administratifs qui entendent conduire l'opération, dispensent les crédits et les organisations du Mené qui veulent faire reconnaître enfin la validité et la cohérence de leur projet. La "bataille du PAR" (1975-1978) mobilise plusieurs centaines de participants dans les commissions de travail où le Mené refait son unité, en des temps forts de réflexion et de formation. L'approbation du PAR à l'unanimité des 26 communes marque la reconnaissance officielle du Mené et constitue un point de non retour dans sa dynamique.

D'autres temps forts viennent ensuite conforter, affiner ce projet global : le contrat de pays (1979), la Charte intercommunale (1984), la préparation du 9^e et du 10^e Plan, le contrat de pays d'accueil (1986). Le CEM suscite alors de nouveaux groupes de travail ou services ; il s'approprie rapidement les innovations proposées par l'Etat, la Région : ainsi le Comité local de l'emploi (1982), le Centre de Coordination et d'initiatives sociales (1983), le Pays d'accueil (1987), la Commission locale de l'Habitat (1987).

Les structures d'un développement intégré

L'organisation actuelle du Mené a la complexité d'une dynamique qui n'a cessé de s'adapter depuis 25 ans, d'un maillage de services et de relations où l'organigramme traduit mal le jeu mouvant de forces, d'alliances et de conflits au sein d'un ensemble que personne n'oserait rompre. Il est aisé de distinguer :

Les structures de droit public

- les 2 SIVOM élargissent leurs compétences au domaine économique, se renouvellent au gré des élections municipales, sont marqués par l'influence de quelques leaders, l'acuité variable des clivages politiques, la nature des rapports entre les communes. L'un des SIVOM s'inscrit dans le cadre cantonal, l'autre regroupe des communes relevant de trois cantons différents. Trois communes appartiennent en outre à des SIVOM extérieurs au Mené ;

- Le *Syndicat mixte du Mené* a été créé en juin 1979, dans la suite du PAR et en vue d'un contrat de pays. Il s'est doté des attributions les plus larges, pour devenir "la structure officielle de représentation, de négociation et de réalisation du Mené, dans l'effort de développement global qu'il poursuit depuis 1965" (statuts art.2). Ouvert à toutes les communes du Mené (16 en 1980, 21 en 1990), il est administré par un conseil syndical composé d'un délégué par commune et d'un délégué supplémentaire par tranche de 1 000 habitants. Il est le partenaire public du Département, de la Région, de l'Etat pour tous les documents de planification et les procédures contractuelles.

Les structures de droit privé

L'AACM est une association qui dispose d'une quinzaine de permanents ; ses filiales (groupements d'achat, Union Commerciale du Mené) ont des activités qui débordent largement le Mené. Depuis 1988, l'AACM est rattachée au réseau des IGAM, et a considérablement élargi son audience, mais tend à s'éloigner du Mené et de sa démarche globale tout en maintenant sa relation.

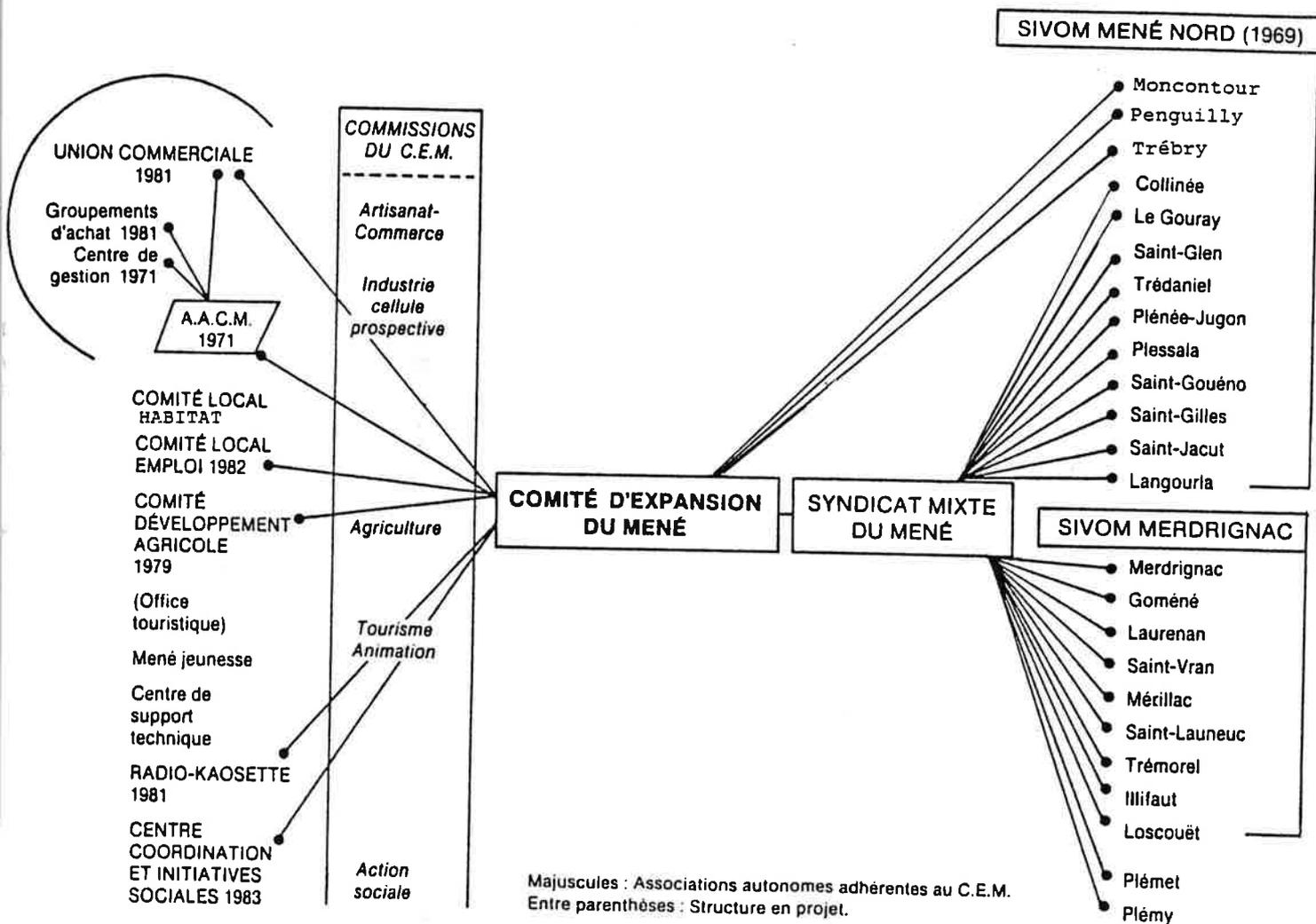
Le *Comité de Développement Agricole* (CDA) fondé en 1979, s'inscrit dans la recherche d'une agriculture diversifiée, plus autonome et cohérente; il conduit des actions de formation, parfois avec le concours des organisations agricoles départementales. La faiblesse de ses moyens et sa visée de développement global le rendent proche du CEM, dont il est la Commission Agricole.

D'autres structures, n'ayant pas encore d'autonomie juridique, fonctionnent comme des services pris en charge par le CEM. Ainsi le Mené a refusé de faire du pays d'accueil une opération séparée, mais le volet touristique de son développement intégré, tout en répondant aux critères requis. Il en va pareillement pour le Comité local pour l'Emploi, le Centre de Support technique bénéfice des associations, le Centre de Coordination et d'Initiatives sociales, le Comité local de l'habitat.

Le CEM demeure la cellule-mère qui suscite des initiatives appelées à prendre leur autonomie, l'organisation polyvalente assurant des services communs ou de suppléance. Il se définit comme le carrefour de la rencontre et du débat, où chaque groupe peut s'exprimer librement, la source de l'information et de la créativité, le support de réflexion et de prévision où le Mené élabore sa démarche. Pour cela, son conseil réunit quatre collèges :

- . 7 élus représentant les communes et SIVOM
- . 7 délégués des organisations économiques oeuvrant dans le Mené
- . 7 délégués des associations culturelles, sociales, sportives
- . 4 représentants des personnes physiques militant pour le Mené. Il n'existe pas de coupure entre les deux structures principales : Syndicat Mixte et CEM ont le même noyau dirigeant, tiennent le plus souvent des réunions communes au risque de se confondre et de se replier. Va-t-on vers une seule Communauté de communes ou un Conseil de Pays, à l'image des assemblées régionales ? Le fonctionnement du Mené repose sur un réseau de responsables qui ont appris à travailler ensemble dans la diversité de leurs options et intérêts : comment s'amorce la relève de cette génération ?

LES STRUCTURES DU MENÉ



Très contrastées dans leurs origines, les formes d'organisation descendantes et ascendantes le seront-elles encore autant dans leur mise en oeuvre ? Les structurations induites par les pouvoirs publics et leurs alliés conservent une certaine rigueur et cohérence qui les rapprochent des rouages administratifs dont elles demeurent tributaires : malgré les assouplissements successifs et les concessions faites aux élus, c'est le pouvoir central qui fixe les règles du jeu, les procédures et les moyens essentiels ; c'est lui qui peut à tout moment suspendre ou modifier l'action. Les organisations de type ascendant n'ont ni la même rationalité, ni la même connivence ; elles tirent moins leur force d'un statut reconnu que de leurs enracinements et de leur capacité mobilisatrice. Les premières s'inscrivent dans un dispositif préétabli ayant ses règles propres, dans un découpage administratif doublé d'un espace politique bien balisé ; les secondes doivent se forger elles-mêmes les outils qui respectent leur démarche, faire émerger un territoire de développement, à partir d'emboitements et d'emprunts multiples. Les unes s'organisent autour d'une structure, les autres autour d'un projet : entre ces deux pôles, ne cesse de se construire le développement local.

TROISIEME PARTIE :

L'ORGANISATION DES PROJETS

La mise en relation d'acteurs multiples et différents, des institutions les plus reconnues aux groupes les plus informels, suscite la mise en oeuvre de stratégies, où chacun fait prévaloir ses propositions et ses critères, déploie des moyens d'information, de persuasion et d'alliance pour faire aboutir ses objectifs. Des ajustements se cherchent, s'établissent entre plusieurs composantes entremêlées : entre l'endogène et l'exogène, entre le territorial et le sectoriel, entre le court, le moyen et le long terme. Tous ces éléments plus ou moins opposés ou complémentaires tendent à se décanter, à se réguler au plan interne entre les différents acteurs locaux, au plan externe entre les ressources, les attentes locales et les orientations et contraintes des niveaux de la société globale.

Dans cette organisation des projets, on relève généralement plusieurs phases :

- . l'expression des besoins, des demandes sociales, l'analyse et la mise en évidence des ressources, la collecte des données, le constat et les propositions initiales.
- . la mise en forme et en perspective, l'explicitation et l'approfondissement des problèmes, des projets sectoriels et locaux, le plus souvent par la réflexion de groupes de travail.
- . l'articulation de ces projets en un projet commun, puis la traduction de celui-ci en programmes opérationnels.
- . enfin, l'approbation et l'engagement des actions par les pouvoirs compétents.

Cette élaboration, dans ses modalités et son contenu, varie selon qu'il s'agit d'une démarche exogène descendante ou d'une démarche endogène ascendante ; elle change plus encore selon les contextes politico-administratifs et les rapports entre les différents acteurs du système social.

CHAPITRE 6

L'APPLICATION DE PROCEDURES

En première analyse, tout semble opposer les procédures fixées par les pouvoirs établis et les initiatives éparses émanant des groupes locaux. C'est méconnaître la profonde évolution des politiques de développement rural : qu'y-a-t-il encore de commun entre les directives minutieuses d'un Etat centralisé menant une politique uniforme de modernisation agricole et les incitations, les conseils d'un Etat devenu partenaire parmi d'autres acteurs dans les dynamiques diversifiées d'un développement plus rural qu'agricole, comme entre les requêtes d'autonomie locale des années 1970 et les programmes de développement intégré d'aujourd'hui ?⁴².

6.1. Ebauches de programmation

L'administration est lente à sortir de ses pratiques cloisonnées, technocratique pour s'ouvrir aux préoccupations encore confuses d'acteurs locaux non formés à la prévision et à la programmation. Tout est d'abord codifié, réglé par des circulaires précises, appliquées par les services extérieurs et leurs différents relais, pour être intégré dans des programmes spécifiques et les lignes budgétaires correspondantes.

Après l'abandon des premiers plans ruralistes des lendemains de la Libération, une circulaire interministérielle du 27 novembre 1954 demande à tous les préfets d'entreprendre des études d'aménagement sur l'ensemble de leur département, afin de délimiter des secteurs ruraux et de retenir un secteur-type qui deviendrait secteur-pilote d'aménagement rural (SPAR). Les résultats s'avèrent décevants : 17 préfets seulement répondent dans les délais prescrits. Cette première ébauche se heurte à la fermeture des administrations départementales, à l'absence de méthodologie et de mesures financières, au manque de participation des élus et des acteurs locaux : tout est à inventer. Une nouvelle circulaire du 30 mai 1960 parvient à constituer 22 secteurs pilotes en 20 départements, mais l'expérience sera rapidement abandonnée.

Le SPAR a un objectif novateur qui sera repris maintes fois par les responsables de l'aménagement rural : *"le découpage du territoire rural autour de villages-centres qui devraient bénéficier d'une concentration relative des équipements collectifs, la définition, pour chaque secteur concerné, des actions susceptibles d'aboutir à une parité d'équipement, à une égalisation des chances entre la ville et la campagne"*⁴³. Le préfet choisit un secteur de 5 000 à 10 000 habitants autour d'un village-centre, dans une zone agricole représentative du département, ayant une prospérité suffisante pour supporter un autofinancement important. Le choix résulte de l'intérêt d'un fonctionnaire national ou départemental pour ce secteur et de l'attrait d'un élu influent pour des aides exceptionnelles.

Ces SPAR ont connu des fortunes variées. A St-Bonnet en Champsaur (Hautes

⁴². HOUEE Paul, Les politiques de développement rural, o.c.

⁴³ sur l'expérience des SPAR, cf :- LEYNAUD (E.), "Contribution du Ministère de l'Agriculture à l'Application d'une politique d'aménagement du territoire rural" in Aménagement du Territoire et Développement régional, t. IV, 1971. Grenoble. - APCA, "Les secteurs pilotes d'aménagement rural". Chambre d'Agriculture n°421, oct. 1969.

Alpes), l'expérience débute lentement : les élus sont désemparés devant ces formes nouvelles de gestion collective ; les habitants des communes pauvres craignent de payer pour les communes plus importantes. L'étude effectuée par un organisme externe déclenche un plan d'aménagement global pris en charge par un SIVOM regroupant 12 des 16 communes : l'inflation des demandes d'équipements communaux, l'alourdissement des emprunts, la faible participation au niveau communal entraînent des défaites électorales et la réalisation réduite d'un programme ambitieux. A l'inverse, à Bresse Revermont (Ain), l'étude associe 6 commissions de travail durant 5 ans. Il en résulte des actions agricoles (remembrement, drainage, mise en valeur des pâturages) des équipements collectifs (adduction d'eau, aménagements touristiques) ainsi que la rénovation de l'habitat et la formation professionnelle. A Mauron (Morbihan), où l'étude a été précédée de réunions d'information et de nombreuses enquêtes familiales, le programme met en oeuvre l'amélioration et la restructuration des exploitations, la création d'emplois secondaires, la restauration de l'habitat et la réalisation d'équipements collectifs, afin de freiner l'exode rural.

Ces premières tentatives soulignent déjà les difficultés concrètes d'une politique concertée d'aménagement rural : les études sont plus des monographies quasi-exhaustives que des programmes opérationnels ; elles aboutissent souvent à un catalogue de propositions bien au-delà des ressources disponibles ; la concertation entre les administrations s'achève dans l'isolement du Ministère de l'Agriculture. Pourtant, là où les forces locales ont été associées par des enquêtes et des commissions de travail, une coopération intercommunale conduit un début de programmation, nourrit l'habitude de prévoir et de décider ensemble : plusieurs de ces SPAR deviendront les terrains privilégiés du développement local. Quant aux administrations, elles y puiseront des éléments pour leurs projets ultérieurs.

Les études-cadres d'aménagement présentent les mêmes ambitions et les mêmes limites. Quand le Ministère de l'Équipement déploie tous les moyens que lui donne la loi d'orientation foncière de décembre 1967 et que la DATAR multiplie ses initiatives, le Ministère de l'Agriculture élabore les voies et moyens d'une politique cohérente d'aménagement rural, distincte de la politique agricole. La Direction de l'Aménagement Rural et des Structures (DARS) et son Atelier Central d'études d'Aménagement Rural (ACEAR) fixent les règles précises d'une méthodologie destinée à coordonner les objectifs et les acteurs dans un monde rural qui se diversifie. Les études-cadres s'opèrent à trois niveaux⁴⁴ :

- . au niveau régional, les Ateliers régionaux d'Études Économiques et d'Aménagement Rural (AREEAR) ont pour mission de rassembler et d'organiser la synthèse de toutes les informations concernant le devenir des zones rurales, afin de fournir les éléments de diagnostic et de réflexion au préfet et aux autorités régionales. Ces études comportent des analyses par thèmes, la localisation des zones posant des problèmes de conversion, le choix des orientations à respecter à moyen et à long terme. Elles concernent les structures agricoles et agro-alimentaires, la création d'emplois non agricoles et l'urbanisation, le tourisme et les loisirs, l'organisation des équipements et services collectifs, la gestion du milieu naturel.

- . au niveau départemental, la DDA remplit la même fonction envers le préfet et le Conseil Général, doit élaborer un schéma départemental d'aménagement rural, mais aussi déterminer les zones marquées par des mutations profondes et appelant en priorité des actions concertées. Parce que le département est l'échelon essentiel de décision pour les équipements ruraux, l'approche des problèmes à ce niveau se veut plus opérationnelle et pédagogique, en offrant aux grands élus un outil de travail.

- . au niveau intercommunal, des études plus fines ont pour objectif d'assurer la cohérence des différents intervenants, la participation des élus locaux et des responsables professionnels, de stimuler la coopération des collectivités et des organisations ; elles se confondent le plus souvent avec les plans d'aménagement rural (PAR).

⁴⁴ Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. Carte d'identité Aménagement Rural n°4, 1974.

Le nombre et la qualité de ces études-cadres varient grandement selon les régions et les départements, au gré de la motivation du préfet, du DDA, des rapports avec les grands responsables politiques et professionnels. Elles révèlent la difficulté d'administrations compartimentées à sortir de leur logique étroite et de leurs chapitres budgétaires, à relier des études lourdes et générales et des gestions pointilleuses ; elles soulignent aussi l'écart qui s'établit entre certains services épris de rationalité, de planification et la majorité des élus plus attentifs aux crédits, aux équipements qu'aux visées globales à moyen et long terme.

6.2. Les plans d'aménagement rural⁴⁵

Les PAR marquent une transition significative entre des procédures pesantes, inadaptées et les modalités, les contenus plus souples des actuelles chartes intercommunales. Les 71 PAR de la phase expérimentale (1970-1975) sont très élaborés, strictement contrôlés par l'administration centrale et départementale ; celle-ci allège sa tutelle à mesure que la procédure se généralise, se banalise et se combine avec d'autres outils de programmation. Ayant déjà analysé le jeu des partenaires et les étapes d'élaboration (cf. p.16), on retiendra les principaux champs qu'ils s'emploient à recouvrir.

6.2.1. L'objet des PAR

L'objectif des PAR est fixé par le décret du 8 juin 1970 et par les circulaires d'application. Venant en exécution de la loi d'orientation foncière, le PAR a pour objet de "*définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale*". C'est une procédure de planification micro-régionale qui réunit des informations sur l'évolution récente de la zone, présente les orientations jugées souhaitables à moyen terme, précise les programmes et les actions à entreprendre, prévoit un suivi permanent des actions et de leur impact. Le PAR doit orienter les activités économiques du secteur, localiser les équipements de manière rationnelle pour éviter la dispersion ou le surinvestissement ; il doit fournir des références pour l'organisation de l'espace, veiller à la préservation du cadre naturel, favoriser la coopération des collectivités publiques et privées. Il est un document :

- . d'orientation, qui sert de cadre de référence aux décisions administratives, mais ne crée ni droit ni contrainte et n'est pas opposable aux tiers, à la différence du POS.
- . de cohérence entre les différents niveaux et procédures d'aménagement : il doit être compatible avec les directives de l'Aménagement du Territoire, les études d'armature urbaine et les SDAU ; il vise à relier le choix des activités, les options démographiques, les propositions de financement et l'utilisation des équipements ;
- . de participation et de cohérence, qui ne peut être imposé et conduit sans le concours des élus et de représentants des populations concernées.

Dans son origine, son élaboration et sa destination, ce document reste un outil des administrations. Bon nombre de PAR, surtout dans la première phase, ont été des "études pour des études", des documents souvent remarquables qui meublent les archives ; d'autres n'ont produit que des catalogues d'opérations vaguement articulées

⁴⁵ Les PAR ont fait l'objet de plusieurs rapports de la Direction de l'Aménagement Rural, dont un bilan d'avril 1984, de nombreuses notes dans le Bulletin de l'ACEAR, d'articles dans plusieurs revues, dont Correspondance Municipale, de quelques thèses et mémoires, dont RAVEAUD (P.), Aménagement de l'espace rural, enjeux d'une politique. DEA Lyon II, oct. 1983.

avec le diagnostic et les objectifs. Mais d'autres ont été de véritables plans de développement, à l'origine d'une dynamique sociale : ils ont nourri des projets, capté d'autres procédures, expérimenté une approche globale des problèmes et des solutions.

6.2.2. Le contenu des PAR

Le décret fondateur et les circulaires d'application imposent un contenu, sous forme d'un rapport général auquel sont annexés des rapports particuliers, des cartes, plans et graphiques.

a. Analyse de la situation, diagnostic et détermination des objectifs.

Il est prescrit d'exprimer en termes simples et clairs les principales composantes de la situation avec ses atouts et faiblesses, de déterminer les facteurs qui engagent l'avenir, afin d'établir des hypothèses de développement pouvant se traduire en des objectifs précis, assortis d'indicateurs. Trop souvent, ces analyses se limitent à des monographies, à des compilations des aspects statistiques et techniques en fonction de la documentation existante. Mais sont négligées les données socio-politiques sur les systèmes de relations, de pouvoirs et de références des groupes locaux, sur les comportements collectifs dans leurs enracinements historiques et culturels. Progressivement, ces investigations sans relief vont s'alléger au profit de diagnostics et d'axes stratégiques plus opératoires, dans la mesure où les commissions de travail participent au questionnement de leur réalité et de leurs perspectives.

b. Des propositions réparties en plusieurs sections :

- . création d'activités et développement d'activités existantes : agricoles et forestières en amont et en aval de la chaîne de production, non agricoles (industrie et artisanat, commerces et services, loisirs et tourisme).
- . préservation et mise en valeur des espaces naturels, pour éviter les pollutions, les dégradations, l'érosion des sols.
- . les services collectifs à la population permanente et saisonnière, en fonction des études d'armature urbaine et des besoins d'un peuplement éparé.

Le choix des orientations résulte des programmes déjà existants sur la zone, des études réalisées et du dynamisme des groupes de travail. Leurs rapports démontrent la difficulté d'harmoniser les objectifs des administrations et organisations départementales arrêtés en fonction de priorités définies à des niveaux supérieurs, soumis à des modalités et des lignes budgétaires rigides, tandis que les groupes locaux arrivent avec leurs besoins complexes divers, souvent mal exprimés, avec leurs demandes de réponse immédiate. Il y a confrontation de deux logiques, de deux représentations de l'espace et du temps. Là où l'animation est effective, les commissions de travail amènent les experts et les élus à reformuler leurs propositions, à faire évaluer l'opportunité des programmes présentés, à replacer leurs projets sectoriels ou locaux dans la dimension territoriale d'un développement global. Mais souvent ces groupes demeurent limités à certaines couches sociales et à leurs objectifs catégoriels, en sous-estimant les besoins des catégories non représentées.

c) la traduction des propositions en programme d'équipements et d'actions à réaliser, indiquant le coût approximatif des investissements, le calendrier d'exécution, les sources de financement, les maîtres d'ouvrage, les incidences de ces opérations sur les budgets locaux, ainsi que des critères d'évaluation. A partir de 1980, des tableaux de progression et de régulation ont apporté un peu plus de rigueur dans cette

programmation et son suivi.

Beaucoup de PAR apparaissent comme une juxtaposition de propositions hétérogènes, que les experts s'emploient à organiser, à hiérarchiser en fonction des priorités qui leur sont fixées, par le recours aux techniques de programmation, d'aide à la décision, en particulier par la RCB (rationalisation des choix budgétaires). Ces méthodes apparaissent souvent aux élus et aux acteurs locaux comme un moyen technocratique utilisé par les fonctionnaires, les bureaux d'études et les grands élus pour faire adopter leurs priorités au nom d'une certaine rigueur. Les élus et les groupes locaux sont plus attirés par telle ou telle action précise que par sa contribution à la réalisation des finalités. Il y a peu de relation assimilée par les acteurs locaux entre le niveau des objectifs, qui reste assez général et vague pour satisfaire chacun, et le niveau des actions concrètes qui ne sont pas assorties de dotations financières. Surtout l'éventail des propositions, souvent élargi dans les commissions, se resserre quand vient le temps des arbitrages et de l'approbation, où les grands élus et les fonctionnaires font prévaloir leurs choix au nom d'intérêts supérieurs.

La plupart des PAR présentent une grande uniformité de contenu et de démarche imposée par la procédure dictée, par le rôle des DDA et par la référence à certains PAR cités comme modèles. Les problèmes agricoles y sont généralement privilégiés ; mais l'on retrouve presque partout le tourisme, l'habitat, l'artisanat-commerce, les PME, la formation et l'emploi, la santé et l'action sociale, la culture et les communications. Certains PAR se sont élaborés autour de problèmes spécifiques : la pression foncière, la réalisation d'un grand équipement (autoroute, barrage, centrale nucléaire), la protection de l'environnement. La plupart ont saisi les grands aspects du développement rural, dans une perspective d'aménagement du territoire.

6.2.3. Deux PAR exemplaires

a) le PAR de Maïche-Le-Russey (Doubs) est sans doute le produit le plus élaboré de la démarche technocratique des années 1970-1975⁴⁶. Il comprend trois parties :

- . un "livre blanc" réalisé par la DDA, qui présente une analyse de situation et un diagnostic de la région marquée par 4 facteurs favorables (une tradition artisanale et industrielle, une démographie encore dynamique, des ressources touristiques, des finances communales aisées) et 3 handicaps (zone enclavée, agriculture de montagne, zone frontalière attirée par la Suisse) ; d'où un équilibre précaire, menacé à terme, appelant un aménagement global et concerté.

- . un exercice relativement formel de hiérarchisation des propositions émises par les 7 commissions de travail. 77 actions contribuent à la réalisation de 26 objectifs intermédiaires et de 12 objectifs supérieurs rattachés à 4 finalités d'égale importance : poursuivre le développement économique, maintenir les équilibres sociaux, maîtriser les évolutions, améliorer les conditions et le cadre de vie de la population, en vue d'atteindre 21 000 habitants en 1985 (17 880 en 1968). Un autre classement plus simple distingue les actions motrices essentielles au développement, les actions d'incitation mobilisant les forces vives, les actions d'accompagnement essentielles pour le progrès et le mieux vivre, enfin les autres actions d'accompagnement.

- . un programme décennal (1975-1985) de développement et d'équipement présenté selon les chapitres imposés par le législateur. Le coût prévisionnel de 109, 222 MF (base 1974) serait réparti entre l'Etat, la Région et le Département (39 %), les organismes départementaux, locaux et les particuliers (36 %), les communes (25 %).

⁴⁶ DDA Doubs. Plan d'aménagement rural. Région de Maïche-Le-Russey. Besançon 1974, 159 p. + annexes.

Tableau prévisionnel PAR de Maïche Le Russey

Agriculture	52,1 %	Artisanat-commerces-industrie	3,7
Forêt	2,4	Loisirs-Tourisme	5,9
Equipements	35	Préservation de la nature	0,9

Le tableau ci-dessus souligne l'importance accordée à l'agriculture aux infrastructures et aux équipements collectifs, alors que 9,6 % des crédits iraient aux autres activités et 0,9 % à la préservation de la nature.

b) le PAR du Baugeois (Maine et Loire) s'inscrit dans une démarche différenciée⁴⁷. Il était attendu, demandé depuis 1971 par les élus et les responsables socio-professionnels regroupés dans le Comité d'Expansion du Baugeois. De 1975 à 1977, son élaboration mobilise organismes et acteurs locaux sous la conduite très souple de la DDA. Une campagne d'information menée dans chacune des 53 communes rassemble plus de 2 500 personnes : 400 participent régulièrement aux réunions des 6 commissions, dont les propositions sont reprises et approuvées par la commission officielle, avant d'être vulgarisées dans un document remarquable de clarté et de pédagogie. Le PAR comporte un diagnostic, 5 grands objectifs et pas moins de 109 actions.

Les habitants de Baugeois craignent qu'un enchaînement d'éléments négatifs (zone essentiellement agricole, à l'écart des grands pôles de développement, sans passé ni trame industrielle, mal préparée à subir les mutations qui déséquilibrent sa population et ses équipements) n'entraîne la désertification. Ils décident de mettre en valeur tous les atouts disponibles (région du bon vivre, agriculture en mutation, volonté collective de revitalisation) pour rompre cet enchaînement par une croissance plus forte, l'amélioration des conditions de vie, la maîtrise du développement. Pour y parvenir, ils se fixent 5 objectifs auxquels contribuent une centaine d'actions :

1. Maintenir le plus grand nombre possible d'exploitations agricoles :
 - . favoriser l'installation des jeunes agriculteurs (5 actions)
 - . lutter contre le démantèlement des sièges d'exploitation (2)
 - . permettre aux exploitants agricoles d'atteindre une promotion personnelle et collective (2)
 - . tendre vers une spécialisation lait + viande (2)
 - . accroître les productions complémentaires (5)
 - . aménager les structures agricoles (4)
 - . développer les formules d'entraide et d'agriculture de groupe (4)
 - . donner les moyens d'une maîtrise technique et économique (2)

2. Développer les activités secondaires et tertiaires en quantité et qualité :
 - . valoriser le potentiel artisanal (10 actions non développées dans le PAR)
 - . développer les activités existantes (7)
 - . implanter de nouvelles entreprises (5)
 - . maintenir le commerce (3)
 - . conserver les services (3)

3. Gérer l'espace et assurer les équipements nécessaires :

⁴⁷ DDA Maine et Loire. Plan d'aménagement rural du Baugeois. Document de synthèse. Angers.

- . gérer l'espace par des POS, respecter l'espace agricole et la forêt (3)
- . mettre en valeur le patrimoine architectural (3)
- . réhabiliter les logements anciens (1)
- . programmer la répartition des logements neufs (1)
- . réaliser les équipements ruraux élémentaires (3)
- . améliorer les moyens de communication internes et externes (5)
- . améliorer les équipements sanitaires et sociaux (8)

4. Accroître les possibilités de formation, de vie sociale et culturelle :

- . mettre en place un enseignement primaire, secondaire et technique adapté (2)
- . favoriser les activités socio-culturelles et les équipements d'accueil (5)

5. Développer les loisirs et le tourisme, rechercher une meilleure utilisation de l'espace baugeois par l'organisation et la coordination des actions, avec la participation des habitants (14).

La plupart de ces propositions seront ensuite monnayées dans les différentes procédures offertes par l'Etat et la Région.

6.3. Les contrats de pays ⁴⁸

Alors que les PAR exigent des études souvent lourdes et stéréotypées, la procédure des contrats de pays induites par la DATAR en avril 1975 est une démarche pragmatique et simplifiée, assez souple pour s'adapter à la diversité des situations et des demandes locales : *"autant de pays, autant de politiques de développement possibles, autant de besoins et d'aspirations"*, ce qui exclut tout dirigisme ou plan schématique. Le contrat de pays est avant tout une enveloppe financière proposée à des élus locaux pour apprécier les urgences, dégager et articuler des priorités, faire les choix nécessaires et mettre en oeuvre une réelle solidarité intercommunale.

6.3.1. Objet des contrats de pays

Cette procédure nouvelle, où l'Etat et les collectivités locales s'engagent conjointement à réaliser un programme précis, a pour but d'enrayer le dépérissement de certaines zones rurales. Le législateur a fixé trois objectifs :

- . la lutte contre le dépeuplement par la mise en valeur des ressources du pays, l'organisation du soutien au développement des activités et l'accueil de jeunes actifs ;
- . la recherche de solutions adaptées aux caractéristiques propres de chaque petite région rurale, notamment par l'animation économique, l'aménagement d'un habitat de qualité, l'organisation de services collectifs, la préservation et la mise en valeur du patrimoine ;
- . le renforcement des solidarités et la prise en charge du développement du pays par l'ensemble des acteurs de la vie sociale.

Le contrat porte sur "un ensemble d'actions coordonnées visant le

⁴⁸ sur les contrats de pays, lire en particulier : Rapport DENEUX, "La mise en oeuvre d'une politique spécifique d'aide aux petites villes et à leur pays". Conseil Econ. et Social. J.O. 18 juin 1976. DATAR, Politique des contrats de pays : bilan et perspectives. Paris Doc. Franc. 1977. BREILLAT (D.), "La notion de pays à travers la politique des contrats de pays". Revue de Droit Rural, n°86 et 87, avril et mai 1980.

développement global du pays considéré". Le degré de cohérence, l'objectif de développement intégré, la coopération intercommunale sont les critères fixés pour retenir les projets de contrat. En proposant cette modalité nouvelle, la DATAR entend amener les élus à une démarche de concertation, de programmation et de contractualisation par des incitations financières. Là où le terrain était préparé par une habitude de réfléchir et d'agir ensemble, là où existaient déjà une dynamique et une structure de développement local, l'objectif du contrat a été généralement atteint ; les processus et les organisations de la solidarité en ont été renforcés. Parfois, le contrat de pays a initié une nouvelle manière de prévoir et de choisir, de nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités ; il se poursuit par d'autres négociations et des initiatives endogènes. Mais beaucoup ont été un saupoudrage de subventions, un supplément de ressources pour des programmes classiques, le moyen pour un élu influent d'obtenir une dotation financière qu'il affecte selon ses critères.

On a déjà signalé (cf. p. 15-16) le refus par la DATAR de fixer des règles précises pour la délimitation de la zone, les modalités d'élaboration et le contenu de ces contrats, ce laxisme l'obligeant en décembre 1980 à imposer des études préalables et à accorder la priorité aux pays ayant élaboré un PAR. Le plus souvent, l'approche micro-régionale se réduit à l'analyse de la situation en fonction des données statistiques disponibles, à la formulation des besoins sur la base de cet inventaire et de quelques grands objectifs vagues, à une liste d'équipements et d'opérations à réaliser. La préparation est parfois précipitée pour justifier a posteriori une candidature déjà retenue ou pour enlever rapidement une décision. Les contrats manquent de prospective, sont dictés par les consignes administratives, les opportunités financières, les considérations électorales. On ne pense qu'en termes de besoins mal définis et l'on ne répond qu'en termes d'équipements, d'actions reliés par une cohérence artificielle, sans rechercher les actions motrices sur le milieu et son développement. Comptent avant tout l'enveloppe financière à obtenir et la plus grande latitude dans son usage.

6.3.2. Contenu des contrats de pays

L'objet des contrats de pays est le développement global d'une petite région par le maintien et la croissance de ses activités économiques, par l'amélioration de son cadre de vie. Un bilan dressé par la DATAR en décembre 1982 situe l'importance de ces deux objectifs.

Affectation des crédits de contrat		
. équipements et infrastructures	: 1/3 des actions	55 % des crédits
. interventions économiques	: 2/3 des actions	45 % des crédits
dont agriculture	9 %	20 %
secteur secondaire	41 %	15 %
tourisme	18 %	10 %

Source : DATAR

En Bretagne, pour les 10 contrats analysés par S. Pensivy⁴⁹ :

- . 58,5 % des crédits ont été affectés aux actions économiques, avant tout le tourisme (29,5 %), l'artisanat-commerce-industrie (16,5 %) et l'agriculture (10 %)
- . 37,5 % ont été accordés aux équipements collectifs, dont 20 % aux équipements socio-culturels, 7 % à l'amélioration de l'habitat et 7,5 % à divers équipements.
- . 4 % sont consacrés à l'information et à l'animation de la vie sociale, culturelle est sportive.

L'appui au développement économique a d'abord pris la forme d'aménagement de zones d'activités, de construction d'ateliers-relais et de sous-traitance, d'aides aux PME-PMI par des prêts, des garanties. Puis l'animation économique s'est étoffée en cherchant à mieux connaître les marchés, les contraintes et les potentialités de l'économie locale, en renforçant le tissu productif par l'intensification des rapports entre les partenaires et l'incitation au regroupement, par l'amélioration des services aux entreprises et de la formation professionnelle. Dans le domaine agricole, sont privilégiés les aménagements fonciers (OGAF), l'installation des jeunes agriculteurs, des aides spécifiques aux productions régionales, à leur valorisation et à leur commercialisation, l'organisation de la filière bois. Pour le tourisme, où les contrats de pays sont relayés par les contrats de pays d'accueil, les financements concernent d'abord les aménagements individuels ou collectifs (gîtes ruraux, campings, plans d'eau, circuits de randonnées, maisons de pays, etc ...), puis des activités d'accueil et de promotion, plus récemment la conception et la mise en oeuvre de programmes complets de stations, pôles et filières touristiques.

Le chapitre amélioration du cadre de vie, qui dispose de plus de la moitié des crédits, comprend des opérations aussi différentes que :

- . les infrastructures de désenclavement : routes, télécommunications, transports collectifs ;
- . la réalisation de lotissements et la rénovation du patrimoine bâti, notamment grâce à des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les aménagements de bourgs.
- . le maintien et la modernisation des services publics en tous les domaines. Les contrats de pays ont souvent permis aux élus de financer des opérations locales sans grande coordination, malgré les injonctions de la DATAR réservant les crédits aux interventions économiques.

6.3.3. Deux contrats parmi plus de 600 autres

Le contrat du *Pays de Vitré* (I et V) appartient aux 72 contrats "nationaux", dont le choix a été fait par la DATAR, avec le concours financier de la Région. Il a été élaboré et conduit par le Comité de Développement du Pays de Vitré (74 648 habitants en 1975) et doit beaucoup à son président M. Pierre Méhaignerie. Sa dotation de 2,589 MF pour une dépense prévue de 5,165 MF se répartit ainsi :

- . 48 % pour le développement économique : fonds de promotion industrielle, création de 5 usines-relais, remembrement et alimentation en eau des exploitations agricoles, enquête pour l'emploi des jeunes.
- . 45 % pour l'amélioration des conditions de vie : rénovation de l'habitat ancien, construction de logements HLM, étude pour le nouvel hôpital de Vitré.
- . 4 % pour la qualité de la vie : animations culturelles en milieu scolaire, soutiens aux associations, formation des cadres sportifs.

⁴⁹ PENSIVY (S.), La politique des contrats de pays : l'expérience bretonne. Rennes I Econ. Régionale 1985, 403 p. polyc.

Le contrat du *Pays Bugeois*. Dans la suite du PAR (cf.p. 32) le Comité du Bugeois obtient en mai 1977 un contrat de pays financé par la Région (1,294 MF) et le Département (1,295 MF), pour un montant total de 10,107 MF qui sera réalisé à 98 % en septembre 1982. Ce contrat a pour finalité d'offrir aux habitants la possibilité de rester dans le pays grâce à l'amélioration de l'emploi, des services et de l'animation de la vie collective. A à cet effet, il retient 12 opérations :

- . 48,7 % pour le développement économique : création de 5 usines-relais, prospection des PME, renforcement des centres artisanaux et commerciaux, maintien d'un commerce dans chaque commune ; amélioration des structures agricoles, notamment par les échanges à l'amiable.

- . 38,6 % pour l'amélioration des conditions de vie : rénovation de l'habitat ancien et création de logements locatifs, soins à domicile aux personnes âgées ;

- . 12,6 % pour le développement du tourisme et l'animation du développement.

6.4. Les contrats régionaux

Les contrats de pays s'inscrivent dans le processus de décentralisation amorcé par quelques régions dès 1975, étendu en 1977 et généralisé en 1983. Ces politiques contractuelles sont partagées entre le désir de traiter efficacement les problèmes économiques et l'obligation de répondre à de multiples demandes locales dont elles sont proches. Aussi la plupart d'entre elles connaissent la même évolution : un premier temps de contrat global mêlant interventions économiques, équipements collectifs, actions sociales et culturelles, puis une phase de recentrage autour du seul domaine économique ou de différenciation en des contrats spécifiques, selon les thèmes propres à chaque région. Trois types de contrats régionaux illustrent cette diversité d'inspiration, de contenu et d'évolution.

6.4.1. Les programmes locaux d'aménagement concerté (PLAC)

L'expérience de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a inspiré la politique nationale à l'aube de la planification décentralisée (1982-1984) et a fait l'objet de plusieurs analyses⁵⁰. Créés par une région qui conteste une politique d'Aménagement du Territoire réduite à des mesures sectorielles d'assistance, les PLAC se présentent comme des alternatives aux contrats de pays. Leur objectif est de permettre à chaque commune de situer ses problèmes, ses projets et ses solutions en concertation avec les collectivités voisines, à la structure de coopération intercommunale de coordonner ces projets locaux, de dégager des priorités articulées en un projet global de développement, à la Région de conduire une politique efficace et participative d'aménagement du territoire. On y retrouve le contenu habituel des contrats de pays :

- . le maintien et le développement du potentiel productif local,
- . la mise en oeuvre des services au bénéfice de la population sédentaire,
- . la protection de l'environnement et la mise en valeur du patrimoine collectif
- . la réalisation de structures d'accueil et de loisirs pour la population locale et saisonnière,
- . l'animation de la population pour une meilleure participation à son devenir.

Les PLAC sont représentatifs de ces politiques régionales ou départementales

⁵⁰ LEGER (J.), Une planification sur les bras. Paris Syros 1984, 311 p. GODARD (O.) et CERON (J.P.), Planification décentralisée et modes de développement. Paris CIRED 1983, 203 p.

qui s'épuisent à vouloir tout couvrir et trop encadrer. En 1985, une réforme est esquissée pour endiguer le saupoudrage, mieux articuler projets locaux et priorités régionales, sélectionner les actions économiques ayant une influence intercommunale, exiger une étude préalable plus rigoureuse et amorcer une planification à long terme. Trop liés à l'appareil régional, les PLAC ne survivront pas au changement de majorité : ils seront remplacés par une priorité dans les lignes budgétaires et le concours des services de la Région.

6.4.2. Les contrats des Pays de Loire⁵¹

Avec celle du Centre, la Région des Pays de Loire est la collectivité qui a l'expérience la plus ancienne et la plus diversifiée en matière de politique contractuelle.

Les procédures contractuelles en Pays de Loire

1975-1980 : politiques d'aide aux petites villes
 1976-1980 : 26 contrats de pays DATAR
 1980-1986 : 45 CARA (contrats régionaux d'aménagement rural et animation)
 depuis 1987 : 28 CRD (contrats régionaux de développement)
 1983-1990 : 11 pays d'accueil régionaux
 23 ORAH (opérations régionales d'amélioration de l'habitat)
 45 OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat)

Le tableau ci-dessous reflète l'évolution des contenus de la politique contractuelle régionale, marquée par l'inversion des priorités entre l'aménagement du cadre de vie et le développement économique.

Répartition des aides contractualisées en Pays de Loire

	contrat de pays 1975 - 1980		CARA 1980 - 1986		CRD 1987	
dévelop. économique formation	9,94 MF	25,1%	48,16 MF	47,1%	6,85 MF	63 %
aménagement - qualité de la vie	25,46	64,3	44,4	43,5	2,9	27
tourisme-accueil	3,37	8,5	4,65	6,6	0,6	5
promotion-animation	0,83	2,1	4,95	4,8	0,5	5

Le développement économique et la formation concernent :

. l'agriculture et la pêche : les travaux de drainage et l'hydraulique, le

⁵¹ Conseil Régional, 10 années de politique régionale d'aménagement rural dans les Pays de Loire. Nantes 1987, 43 p.

développement et la formation agricoles, les études de structures et des sols, l'amélioration des bâtiments d'exploitation, les aides à la commercialisation, à l'agriculture de groupe et à la sylviculture.

. l'industrie, le commerce et l'artisanat : l'aménagement de zones d'activité et de bâtiments-relais, la formation à la gestion-comptabilité, les études de marché, les appuis aux groupements et aux actions promotionnelles.

Les CRD retiennent encore plus la modernisation et l'accès aux nouvelles technologies, la valorisation et la promotion des produits locaux, les aides à la transmission des entreprises, la formation professionnelle.

L'aménagement du cadre de vie pour lutter contre le déclin et l'isolement rural : amélioration et construction de logements (OPAH et ORAH), réserves foncières, aménagement des bourgs et des villages, maintien des équipements et services publics.

Les autres crédits se répartissent entre le tourisme rural, les équipements sportifs, les actions en faveur des personnes âgées, des handicapés et des jeunes, l'animation et la promotion de pays.

Un guide des actions éligibles et des subventions disponibles a fortement orienté les demandes des structures locales.

6.4.3. Les réseaux alsaciens

En Alsace, la politique régionale de développement local, mise en oeuvre lors du 9^e Plan et poursuivie durant le 10^e Plan, ne se définit pas par un contenu précis, encore moins par un catalogue de subventions, mais essentiellement par l'appui aux réseaux et aux démarches de développement endogène. Elle distingue :

. le soutien à la réflexion et à l'élaboration des projets de développement local : les chartes intercommunales, les démarches plus thématiques visant les entreprises existantes, la valorisation des ressources régionales, les demandes de services pour les ménages ou les unités de production, la diversification du système productif local.

. le soutien à la réalisation des projets individuels et collectifs s'insérant dans la démarche globale précitée : les contrats de développement local conclus avec une structure intercommunale, les contrats de pays d'accueil touristique, l'aide aux initiatives locales innovantes, la réalisation de programmes thématiques. Plutôt que de répartir ses aides en diverses actions ponctuelles, la Région préfère induire et appuyer des dynamiques et des réseaux, favoriser la formation, l'animation et le fonctionnement des structures, afin de susciter des porteurs de projets capables d'accéder à des aides spécifiques.

Dans les démarches plutôt descendantes, les modes d'organisation des projets sont souvent plus rigoureux qu'efficaces. L'ossature du programme retenu est dictée par la procédure, mais en réalité constituée par l'accord conclu entre les pouvoirs publics et les élus influents. Sur cette base, viennent se greffer les propositions des groupes socio-professionnels, des collectivités locales, des groupes de pression qui savent présenter des dossiers selon les normes requises, se faire entendre dans les instances de réflexion et surtout de décision. Ces formes et contenus de programmation s'expriment différemment selon les deux niveaux qu'induisent les dispositifs administratifs et les services qui les gèrent. D'une part, un niveau de réflexion et de cadrage émane de la

volonté des pouvoirs publics de rationaliser les équipements et d'intégrer les espaces ruraux dans la modernité ; cette démarche peut atteindre les éléments les plus motivés et les plus "intellectuels" de la population, qui produisent une analyse approfondie donnant cohérence à des propositions souvent générales et lointaines, à défaut de moyens concrets. D'autre part, les procédures contractuelles sont avant tout des enveloppes financières qui obligent les élus à se concerter, à dégager quelques priorités, ou, à défaut, à aligner une série d'opérations ponctuelles. L'articulation reste souvent artificielle entre le diagnostic, le niveau des orientations et la somme des actions qui prétendent les réaliser. Là où les démarches descendantes parviennent difficilement à relier réflexion, propositions et engagements précis, les initiatives ascendantes seraient-elles plus heureuses ?

CHAPITRE 7

L'ARTICULATION DES INITIATIVES

Ce n'est pas le contenu formel d'un contrat de pays ou d'un document de programmation qui permet d'y discerner le produit d'une démarche descendante ou d'une démarche ascendante, mais avant tout son insertion dans une dynamique socio-économique dont il résulte et qu'il induit à la fois. L'une compte sur les incitations financières, une caution officielle pour réaliser des actions capables d'entraîner des acteurs ; l'autre mise sur l'émergence d'acteurs pour saisir des opportunités, adapter les offres externes à la diversité des stratégies sociales. La plupart des procédures peuvent aussi bien se limiter à l'exécution de directives administratives que servir de support à un ensemble d'initiatives : tout est dans l'usage qu'en font les acteurs locaux. On analysera les étapes dans l'élaboration des projets, avant de montrer comment des dynamiques endogènes s'approprient les outils disponibles et de l'illustrer par quelques exemples.

7.1. Les étapes et éléments d'une programmation endogène

Les démarches de développement endogène résistent à s'enfermer dans une programmation pré-établie ; chaque expérience a sa propre élaboration que l'on peut dessiner a posteriori. Il en résulte une grande diversité et souvent une moindre efficacité comptabilisable. Cela va de la formulation relativement spontanée et originale, mais qui s'essoufle rapidement faute de priorités reconnues et de traductions adaptées, à l'habile maniement des circuits et des procédures de type administratif. Dans ces cheminements, on peut distinguer plusieurs étapes et éléments qu'il ne faut pas systématiser.

7.1.1. L'inventaire des besoins et des ressources

La programmation consiste à traduire en des propositions précises, capables de s'articuler en un plan cohérent et crédible, une volonté collective chargée de sentiments et de raisons, au carrefour de multiples volontés plus ou moins convergentes. Cette production sociale porte la marque de ses origines, des forces et des structures qui ont déclenché le mouvement. Dans une démarche initialement sectorielle, l'analyse et le projet se constituent à partir des constats et des objectifs du groupe promoteur : celui-ci élargit ses perspectives et ses alliances, démontre que ses intérêts sont aussi ceux de la collectivité territoriale, accentue les complémentarités et occulte les divergences. Ainsi les groupements de développement agricole ou touristique, de l'action sociale et de l'animation culturelle, de défense de l'environnement et de l'emploi se rencontrent, se connaissent et se reconnaissent, échangent leurs préoccupations jusqu'à trouver des thèmes communs. A l'inverse, une initiative plus globale ou diffuse a besoin de traduire son discours mobilisateur, cherche des points d'application, va à la rencontre des groupes sectoriels et des élus, s'intéresse aux apports de chacun, mais leur offre une

dimension nouvelle. Quelle que soit la source du processus, une décantation et une première hiérarchisation s'opèrent dans les interventions : les groupes de base mêlent souvent revendications immédiates et aspirations plus profondes, que les promoteurs s'emploient à traduire et à coordonner selon leurs propres objectifs, dans une logique socio-politique qui se rit des prétentions de la RCB et autres techniques de programmation.

Dans ces échanges, chaque partenaire fait valoir les études, les rapports, les propositions et les dossiers qu'il connaît. La confrontation de ces données change l'approche militante et idéologique de la phase initiale en une analyse plus élaborée et une ébauche de constat-diagnostic-perspectives. Cette référence commune explicitée est essentiellement le reflet des groupes en présence, de leur poids dans le système économique et social local, de leur insertion et de leur audience dans les rouages de la société globale ; on peut y lire les attentes et les conflits de celle-ci. Dans les débats des assemblées et des groupes de travail, de nouvelles solidarités apparaissent, des cohérences et des priorités émergent, des divergences s'affirment : un projet commun se formule progressivement à un niveau bas quand la cohésion est faible et l'horizon incertain, à un niveau plus élevé si le consensus entraîne une majorité face au danger qui la menace.

L'élaboration d'un programme participatif n'est pas un exercice déductif selon un schéma rationnel, mais un ajustement de propositions, de points d'accord, de mesures sélectives, où l'implicite compte autant que ce qui est explicité. Telle aspiration, apparemment superficielle ou limitée à un domaine restreint, trouve facilement sa place, parce qu'elle correspond à un besoin conjoncturel, à une mode passagère et qu'elle a trouvé un interprète convaincant pour la traduire. Telle autre aspiration plus fondamentale demeure latente, doit se deviner sous les propositions, mais s'exprimera un jour : la saisie des vagues de fond est plus importante que les remous des vagues passagères pour fonder une dynamique et un projet durables. Les études de P.H. Chombart de Lauwe et d'A. Meister⁵² éclairent cette genèse et cette transformation des aspirations, le rôle inducteur des images-guides et des modèles, des groupes moteurs qui savent les exprimer, opérer l'amalgame entre des revendications immédiates, les attentes plus diffuses de la majorité de la population, leur donner une traduction en termes d'objectifs acceptables aussi bien par la société locale que par son environnement. Des écarts se creusent rapidement entre les propositions des groupes novateurs et les attentes de l'ensemble des habitants, entre les objectifs annoncés, les moyens disponibles, les délais de réalisation. Si l'écart est trop grand, des retards trop importants, le mouvement s'épuise à la poursuite de modèles inaccessibles ; si l'écart et les délais sont trop courts, la collectivité se satisfait de réponses ponctuelles et ne se prend pas en charge.

7.1.2. L'explicitation et la mise en perspective

Les tentatives autarciques ne résistent guère plus que les élans consensuels et les appels unanimistes de la phase initiale : tout développement local suppose une réflexion interne et la plus grande ouverture aux évolutions externes. La mise en forme et en perspective de cet ensemble de constats et de propositions née d'une analyse partagée de la réalité locale se traduit par une intensification des échanges, des informations, à mesure que les groupes approfondissent leurs problèmes, élargissent leurs horizons, se heurtent à des obstacles insoupçonnés, doivent oser des solutions

⁵² CHOMBART DE LAUWE (P.), Pour une sociologie des aspirations. MEISTER (A.) en particulier : Participation, animation et développement. Paris Anthropes 1969, 382 p.- La participation pour le développement. Paris Ed. Ouv. 1978, 176 p.

inédites.

Il leur faut concilier l'endogène et l'exogène, le sectoriel et le global, le local et les autres niveaux de décision, le court, le moyen et le long terme. Cette régulation s'opère à la fois :

- . au plan interne, entre des acteurs locaux qui représentent autant de segments de l'ensemble social : un ajustement vise en particulier les propositions sectorielles autour des quelques grands axes encore généraux ou mal explicités.

- . au plan externe, entre les ressources locales, les orientations et les contraintes de la société globale, en saisissant les opportunités et les failles qu'elle présente pour mieux affirmer le projet interne.

A ce stade de l'élaboration collective, une étude globale (PAR, charte intercommunale ou autre) s'avère nécessaire pour approfondir ces problèmes et fournir un cadre de référence ; plus couramment, c'est cette étude même qui est à l'origine du mouvement, par les réactions qu'elle a suscitées. L'intervention des experts des services publics, des organisations économiques et sociales, des bureaux d'études est demandée pour situer le diagnostic et les objectifs à hauteur des orientations des plans plus vastes, pour affiner les analyses, les propositions et les traduire en dossiers, pour faire connaître aux acteurs locaux les mécanismes d'élaboration et de décision. Mais apparaissent des rythmes différents entre les groupes de travail qui ont besoin d'un temps assez long pour parvenir à un accord qui, une fois atteint, doit se concrétiser aussitôt, et le rythme des démarches administratives qui ont besoin d'un autre temps pour traduire la décision acquise en montages réglementaires et financiers. Si ces apports techniques sont fournis trop rapidement ou massivement, ils risquent d'étouffer la créativité des acteurs locaux ; à l'inverse, s'ils sont dispensés tardivement ou faiblement, les groupes piétinent sans référence précise, avant de s'enliser dans la lassitude, la frustration, l'abandon. Parce qu'ils sont des visuels, beaucoup de ruraux trouvent dans le récit ou la visite d'une expérience concrète le moyen de se ressaisir, de dépasser l'accumulation des données, des pressions et des questions pour clarifier leur démarche, progresser dans leur stratégie, l'apport des praticiens relativisant celui des experts.

Le traitement des propositions s'effectue dans les groupes d'étude et les commissions de travail :

- . les groupes d'étude, habituellement composés de quelques techniciens des administrations, des organisations départementales ou de cabinets spécialisés, coopèrent à cette démarche endogène sous le contrôle des responsables locaux, avec le concours d'un permanent de la structure de développement. A partir de l'analyse et du diagnostic global, des apports de la phase de sensibilisation et des propositions des commissions de travail, ils approfondissent les problèmes soulevés, les évolutions prévisibles, les solutions possibles, les modalités de réalisation. Certains groupes se contentent d'une structure légère de coordination et d'animation ; d'autres font appel à des dispositifs plus importants, comme dans les démarches descendantes.

- . les commissions de travail regroupent généralement des représentants des collectivités locales, des délégués des principales organisations professionnelles intervenant dans la zone, de membres désignés par les associations, de représentants des services départementaux. Cette composition est laissée à l'initiative de la structure qui conduit l'expérience. Les commissions les plus productives sont celles qui font travailler ensemble les représentants de structures représentatives et des personnes physiques apportant la preuve de leur implication et de leur compétence. Les combinaisons sont multiples, les équilibres fluctuants entre les groupes d'études, les commissions de travail, les délégués des personnes morales, les personnes qualifiées et les décideurs ; elles évoluent à mesure que l'on passe du stade informel et militant aux formes instituées de l'intercommunalité.

7.1.3. Des projets au projet

Il n'existe pas de démarche uniforme dans le passage des projets sectoriels ou locaux au projet de développement global, mais plutôt une succession de compromis et d'arbitrages au gré des opportunités et des rapports de forces. Les intérêts individuels et les préoccupations communes, les facteurs de la société locale et les apports de l'environnement, les temps de différenciation sociale ou politique et les moments de retrouvailles se succèdent, s'interpénètrent, se décantent peu à peu selon les alliances, les créneaux et les procédures disponibles.

On retrouve assez fréquemment le déroulement suivant identique à celui indiqué par plusieurs procédures :

Venant après les campagnes de sensibilisation ou de lancement,

- . une première réunion plénière précise le rôle, le champ d'analyse de la commission, fait l'inventaire des problèmes à traiter, des appuis disponibles, arrête déjà quelques grandes orientations, une méthode de travail et un calendrier, procède éventuellement à la répartition en sous-groupes spécialisés ;

- . deux ou trois réunions étudient les besoins, les hypothèses d'évolution, les ressources disponibles, les propositions et les actions à retenir, souvent à partir de dossiers préparés par le groupe d'étude, un expert ou une personne qualifiée ;

- . à mi-parcours, une nouvelle réunion plénière ajuste les travaux, les apports de toutes les commissions : des interactions apparaissent, des alternatives se dessinent, des propositions sont formulées et adressées à la structure de synthèse ;

- . une réunion supplémentaire est encore nécessaire à chaque groupe pour reprendre, affiner son analyse et ses propositions, avant la réunion finale où doit être arrêté le programme. Certaines commissions sollicitent ou réalisent elles-mêmes des études complémentaires, qui vont du simple sondage à l'enquête-participation. Sur cet itinéraire-type se greffent toutes les variantes possibles : la programmation est un va et vient permanent entre les données internes au milieu et les données externes, entre les préoccupations spécifiques à chaque groupe et les exigences d'une cohérence globale d'un développement territorial.

Il n'existe pas davantage de méthode unique pour transformer les produits des commissions de travail, les intérêts et les choix différents qu'elles expriment en un projet d'ensemble significatif pour les partenaires locaux, négociable avec les instances de décision. L'articulation et les arbitrages s'opèrent assez aisément dans les secteurs qui ont acquis l'habitude de réfléchir et de prévoir ensemble. L'organisation que les acteurs se sont donné joue ici un rôle déterminant : si cette structure est la traduction fidèle des forces en présence et la garantie de quelques grandes orientations, la programmation s'effectue entre des partenaires conscients de leurs rôles et ouverts à des apports complémentaires. A l'inverse, s'il manque cet apprentissage collectif, si la structure n'a pas encore démontré son efficacité, la phase de synthèse est plus longue et laborieuse : on ne passe pas spontanément du sectoriel au global, du communal à l'intercommunal. A défaut d'y parvenir, certaines expériences se fixent un programme minimum parfois réduit à un seul objectif, comme une étape vers un plan plus vaste; d'autres piétinent dans l'impasse des contradictions et le saupoudrage d'actions ponctuelles ; beaucoup s'intègrent dans les programmes des instances départementales ou régionales.

Les moyens de parvenir à un consensus traduit dans un projet combinent diverses méthodes. Tantôt, on se contente des pratiques empiriques et traditionnelles de négociations arbitrées par des leaders influents, appuyés par des experts ; tantôt le

"pouvoir intellectuel" introduit les méthodes sophistiquées de l'aide à la décision, chacune démontrant son intérêt et ses limites. La programmation est un croisement dialectique entre :

- . les apports des techniciens, de l'informatique, de l'analyse stratégique (cf. ci-après p. 137).
- . la longue patience d'une pédagogie de l'animation-information-formation-participation.
- . la connaissance empirique et la volonté des responsables.

7.1.4. Du projet au programme contractualisé

La structuration du projet trouve sa traduction opérationnelle dans un programme négocié et parfois contractualisé, qui définit les perspectives à moyen terme, l'ensemble des actions à entreprendre, leur répartition dans l'espace, le temps, les maîtres d'ouvrage, les modalités de financement, assez rarement les critères d'évaluation. Souvent, cette programmation s'opère en trois temps :

- . une phase politique, où les instances de décision négocient avec leurs partenaires les conditions d'éligibilité, d'insertion dans les procédures contractuelles et les différentes lignes budgétaires, avant d'arrêter leurs orientations prioritaires, leur "plan masse".
- . une phase plus technique où ce "plan masse" devient un descriptif précis, qui détermine les actions à réaliser, les coûts à évaluer, les partenaires à associer, les moyens financiers à réunir, les instruments de contrôle et d'évaluation à prévoir, grâce à la rédaction de dossiers et de fiches par opération.
- . une phase de négociation, d'approbation et d'engagement par une instance reconnue, capable d'impliquer effectivement l'ensemble des partenaires et d'être agréée par les instances supérieures, qui font prévaloir leurs objectifs et leurs critères selon leurs règles de fonctionnement.

A mesure que l'on s'achemine vers la décision et l'engagement précis des partenaires, la tension se précise entre la structure de développement local qui entend conserver la cohérence de son projet global et les organismes, les projets plus sectoriels ou communaux qui veulent faire prévaloir leurs intérêts et leurs critères, en s'appuyant sur leurs instances supérieures de référence. Il faut souligner l'efficacité évidente des démarches qui parviennent à concilier la tenacité dans les grandes orientations initiales, leur traduction en des programmes adaptés à la diversité des conjonctures et des politiques, l'intérêt des micro-réalisations et des actions symboliques qui affirment le consensus, élargissent l'adhésion populaire et l'audience externe. Enfin et surtout, la qualité d'un programme dépend en grande partie de la crédibilité du dispositif institutionnel, de sa cohésion et des moyens qu'il se donne pour atteindre ses objectifs.

7.2. Dynamiques internes et cadres de référence

Une petite région, qui forge les voies et moyens de son devenir, ne peut longtemps boudier les circuits officiels, les dispositifs réglementaires et financiers, l'insertion en des programmes plus vastes ; elle en a besoin pour conforter, éclairer sa dynamique interne, sortir des débats sans conclusions et des projets sans moyens. Certaines expériences se sont progressivement éteintes dans le refus de la négociation ou de la récupération ; mais le plus souvent, le poids des élus l'emporte sur les

réticences des militants. De nombreuses combinaisons s'effectuent entre la dynamique interne et les dispositifs institués, selon les rapports, les attitudes des systèmes en présence. Ainsi la Vallée de la Soule et les Monts du Lyonnais ont affirmé leur identité en refusant le contrat de pays et le PAR que l'administration voulait leur octroyer et en élaborant leur propre plan. A l'inverse, le Comité du Mené et celui du Bugeois ont saisi dans un PAR réclamé depuis plusieurs années le moyen de sortir des études, des actions ponctuelles, de les replacer dans un cadre cohérent officiel et d'être ainsi reconnus comme partenaires crédibles par les pouvoirs publics. Cette interpénétration a été facilitée par l'évolution des procédures : une démarche ascendante était étouffée par la rigidité des premiers PAR, a pu s'exprimer dans les divers contrats et dans les PAR assouplis, trouve ses chances dans les chartes intercommunales, dans les analyses stratégiques et les modalités du développement intégré requis par le C.E.E..

7.2.1. Les chartes communales

De tous les outils réglementaires mis en oeuvre par le législateur au service du développement local rural, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement représentent la proposition la mieux adaptée et la plus répandue (environ 400 chartes en 1990). Bien que l'on manque encore de bilan complet et récent en ce domaine ⁵³, on voit déjà se dessiner les objectifs, les modes d'élaboration et le contenu de ces documents.

Objet des chartes

La loi du 7 janvier 1983 prévoit que les "*communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui :*

- . définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel,*
- . déterminent les programmes d'action correspondants,*
- . précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics.*

Même si nombre de chartes apparaissent encore comme la poursuite des PAR, elles relèvent pourtant d'une autre logique, significative des changements amorcés dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Comme le PAR, la charte est un document d'orientation et de cohérence, mais qui engage les communes à déterminer des programmes d'action, sert de base pour des conventions, des concours financiers dont elle doit éviter la dispersion. Le PAR était une étude d'aménagement qui pouvait induire une démarche de développement local ; la charte conçoit les équipements en fonction des projets économiques et sociaux prioritaires. Le PAR était une procédure conduite par l'administration ; la charte est une démarche qui offre aux acteurs locaux un cadre, des règles du jeu pour analyser leurs problèmes et faire aboutir leurs projets. Le

⁵³ sur les chartes intercommunales : ANDLP - un bon outil : les chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Paris ANDLP 1985, 20 p. Solidarités locales : les chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Colloque Tours. 1985. Paris LGDJ, 1986, 222 p. La pratique des chartes intercommunales. Journée d'étude Angoulême Juin 1986, Poitiers Fac. de Droit 1987, 220 p. BARRUET (J.), Chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Grenoble CEMAGREF, Rapport d'étude n°188, 117 p. CATHALA (Y.), Les chartes intercommunales : le développement local à l'heure de la décentralisation. Paris STU déc. 1986, 111 p. LAMARRE, Où en sont les chartes intercommunales ? Paris Ministère de l'Agriculture, mars 1987, 26 p. + carte. CHAMPAGNE (G.), "Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement". Revue Droit Rural, n°156, oct. 1987. NOVARINA (G.) et MARTIN (S.), La décentralisation. Décentralisation et intercommunalité. Paris, Syros 1988, 250 p.

PAR était le dernier échelon d'une politique descendante de quadrillage du territoire allant jusqu'à la consultation des élus ; la charte est un processus ascendant qui part des acteurs locaux pour aller à la rencontre des partenaires de la planification décentralisée. Si telle est la visée, accessible aux expériences qui ont une solide pratique de coopération et de prévision, beaucoup de chartes s'éloignent lentement des méthodes directives de l'époque antérieure ; comptent beaucoup l'attitude des élus et des responsables locaux, la politique suivie par les Conseils Généraux et Régionaux, la pratique des services administratifs et des bureaux d'étude.

L'élaboration des chartes

Les modes d'élaboration des chartes sont beaucoup plus variées que celles des PAR. Le législateur a laissé la plus grande initiative aux élus locaux pour la détermination du périmètre concerné comme pour les formes de production et le contenu des chartes. Les communes "*déterminent les modalités de concertation avec l'Etat, la Région, le Département et les principaux organismes économiques ou sociaux qui le demandent*"; ceux-ci disposent d'un délai de trois mois pour exprimer leur demande. Dans certaines chartes, les services de l'Etat continuent de jouer un rôle important : le sous-préfet est parfois l'instigateur de l'opération ; la DDA ou la DDE conduisent les études ou assurent une assistance technique formalisée par une convention ; ailleurs, les administrations ne s'engagent pas au nom de la décentralisation, se contentent d'assurer le contrôle a posteriori et de fournir quelques avis techniques. Les Chambres consulaires elles aussi ont des comportements variables : certaines s'y impliquent en participant aux réunions de travail, en intégrant leurs objectifs et leurs actions dans une dimension territoriale, mais beaucoup préfèrent conforter leurs pratiques sectorielles au niveau départemental et selon leur propre découpage, plutôt que d'aller se perdre dans le maquis des débats locaux et l'imprécision de ces chartes. Plus déterminante est l'attitude des Conseils Régionaux et Généraux : il n'y a aucune règle précise au sein d'une même région, tant les pratiques s'inscrivent dans l'histoire et le fonctionnement socio-politique de chaque département. La loi sur la planification décentralisée (29 juillet 1982) oblige la Région pour ses documents de planification et le Département pour ses programmes d'équipement à consulter les communes associées dans une charte : ces avis sont souvent formels et variés là où la Région et/ou le Département ignorent les chartes intercommunales ; à l'inverse, celles-ci sont prises en considération quand existe une réelle politique de développement local.

La diversité résulte plus encore du mode d'insertion dans une dynamique territoriale. Là où la charte prend la suite d'un PAR, d'un contrat animé par une structure qui a fait ses preuves, elle réactualise les objectifs, élargit un processus, formalise toute une démarche. A l'inverse, quand elle se fait sur un terrain vierge ou marqué par des échecs, la délimitation puis l'élaboration sont beaucoup plus laborieuses, à moins qu'elles se bornent à un cadre général sans engagement réel ou à des objectifs pouvant s'élargir ensuite.

On retrouve dans les chartes les phases habituelles des autres procédures, mais avec plus de souplesse et de légèreté :

- . une mobilisation des élus, une sensibilisation des acteurs locaux autour des problèmes et des objectifs connus.
- . une analyse globale de la situation et la reconnaissance des problèmes majeurs, la relecture des diagnostics, objectifs et actions entreprises quand la charte s'inscrit dans une dynamique préexistante.
- . la formulation des perspectives à moyen terme en fonction des évolutions souhaitées et probables.
- . la programmation d'actions précises, le montage financier, le partage des maîtrises d'ouvrage, les échéances.

. enfin l'approbation par les communes concernées, la publication par le préfet, ainsi que la négociation de conventions et contrats.

Cette réflexion progresse par des échanges entre la commission plénière ou le comité de pilotage et les commissions de travail, généralement plus thématiques que sectorielles, à la différence des PAR.

Le contenu des chartes

Ainsi qu'on l'a déjà noté (cf. p. 13), les chartes ont avant tout pour objet le développement économique et l'organisation des équipements.

Certaines chartes ont défini et engagé quelques actions précises ; d'autres ont des programmes couvrant les divers aspects du développement local. Certaines sont des catalogues d'opérations sous couvert de perspectives générales ; d'autres sont de réels plans micro-régionaux articulés autour de quelques priorités. On y retrouve les thèmes habituels des PAR et contrats : développement agricole, aménagements fonciers, commerce-artisanat, PME, équipements et services. Mais tout est désormais relié, hiérarchisé autour d'un objectif fondamental : la lutte contre le chômage et le déclin économique, par le maintien des activités existantes et l'implantation d'activités nouvelles, la diversification des productions, la valorisation des ressources locales, l'organisation du tourisme et de l'accueil, la mobilisation de l'épargne de proximité, le tout appelant la formation des acteurs et la promotion de l'économie du pays. L'aménagement du cadre de vie est subordonné au développement économique, sous forme de création de logements, rénovation de l'habitat, maintien et modernisation des équipements et services, désenclavement de la zone. Peu de chartes ont suscité des POS ou documents d'urbanisme : quand l'économie impose partout ses urgences, la planification spatiale se réalise difficilement au niveau micro-régional comme au stade régional. Quant au développement social et culturel, il s'agit le plus souvent d'actions en faveur des personnes âgées, de transports scolaires, d'appuis à la vie associative, à l'animation culturelle.

Un exemple : la charte du Migennois⁵⁴

Cette charte a été élaborée de 1986 à 1988 par 9 communes (16 626 hab. en 1982) du Migennois (Côte d'Or), et a fait l'objet de conventions avec l'Etat, la Région et le Département.

Le Migennois forme un bassin d'emploi qui fut attractif jusqu'à la crise : il compte une grande diversité d'activités (agriculture = 4 %), des emplois faiblement qualifiés, un taux élevé de chômage (12 %). Il constitue un bassin d'habitat marqué par un déséquilibre entre le centre et les communes environnantes.

Une première phase a dégagé un diagnostic global et les grandes priorités ; une seconde phase a élaboré un programme de 29 actions et les montages financiers nécessaires. Ce travail est le fruit de :

- . 3 commissions (développement économique, insertion des jeunes, habitat) regroupant de 4 à 10 personnes (élus, techniciens) selon les objectifs.
- . un comité de pilotage réunissant chaque mois les maires des communes, les conseils municipaux ayant débattu de l'ensemble du programme.

La charte a provoqué la création, en avril 1987, du Comité de Développement du Pays Migennois (collège de 9 élus, collège de 8 représentants des forces vives locales).

⁵⁴ Charte intercommunale de développement et d'aménagement du Migennois : Acte 1 80 p. ; Acte 2, 82 p.

La charte comporte trois grands objectifs prioritaires :

1. Soutenir le développement économique

- en aidant l'existant : maintien du commerce et de l'artisanat, appui aux PME-PMI
- en valorisant les filières agro-alimentaires et en développant les noeuds de communications
- en suscitant des activités : plan local de création d'entreprises et de pépinière d'entreprises
- en assurant la dynamique locale : promotion, gestion du programme.

2. Favoriser l'insertion des jeunes

- en apprenant à mieux les connaître par une enquête près des 15 à 25 ans
- en accueillant, orientant et insérant les 15 à 25 ans
- en créant un lieu de rencontres, cinéma, restauration.

3. Améliorer le cadre de vie

- en maîtrisant la construction par un PLH
- en développant le locatif, en réhabilitant le patrimoine communal
- en améliorant le confort des logements par une opération économie d'énergie
- en améliorant la qualité urbaine
- en augmentant les services intercommunaux à la population : transfert de bureau de poste, maintien à domicile des personnes âgées.

Répartition des affectations et des charges				
	dévelop. économ.	insertion jeunes	cadre de vie	total
Nombre d'opérations	20	3	6	29
Coût total	14 MF	1,05	4,6 à 5	20
Etat	0,8			0,800
Région	1,964	0,184	0,255	2,403
Département	1,350	0,100	0,650	2,100
Maître d'ouvrage	0,712	0,660	0,050	0,825

7.2.2. Programmation et directives communautaires

Les contenus et les modes d'élaboration des opérations de développement local actuellement mis en oeuvre sont une synthèse :

- . des expériences françaises plus ou moins encadrées : PAR, chartes, contrats de pays,
- . des directives communautaires en faveur du développement rural intégré,
- . des apports des sciences de la décision et de l'action, notamment de l'analyse stratégique.

Les méthodologies proposées par le Ministère de l'Agriculture⁵⁵ et les cabinets de consultants visent à atteindre une plus grande efficacité par l'implication des acteurs, la rigueur et la cohérence dans le contenu, la globalité dans la démarche. La valorisation

⁵⁵ Ministère de l'Agriculture - DERF. Stratégies en campagnes. Une nouvelle démarche pour le développement rural. Paris, CIFAR, 1989, 34 p.

du potentiel endogène et le renouvellement des activités par l'accueil des technologies de pointe sont souvent leurs caractéristiques principales.

Les étapes d'une programmation stratégique

1. Une phase préalable de contact global, de reconnaissance du terrain : identifier l'image que le territoire donne de lui-même, de son identité, de son histoire et de son devenir ; rassembler les informations disponibles, repérer les acteurs principaux ; établir une première sélection des activités porteuses, du schéma d'armature urbaine.

2. Analyse du système socio-économique en croisant :

- . l'approche territoriale : démographie, emploi, cadre de vie, ressources locales
- . l'approche économique : les divers secteurs d'activité, les unités de production et de services dans leurs performances sectorielles et leurs contributions à la dynamique locale
- . l'environnement socio-économique, ses contraintes et ses créneaux, l'accès aux sources novatrices.

3. Développement des ressources humaines :

- . l'appareil de formation initiale et continue, son adéquation à l'économie
- . les groupes acteurs, leurs réseaux de relations internes et d'influence, leurs références, leurs accès aux centres d'information et de décision
- . les institutions, organisations et leur articulation.

4. Evolutions et perspectives

- . les scénarios possibles
- . définition d'une hypothèse et d'une stratégie
- . les grands axes stratégiques

5. Programmation

- . programmation sectorielle : secteurs d'activité
- . programmation territoriale : aménagement du territoire
- . les actions prioritaires, financement, maîtrise d'ouvrage
- . les moyens de contrôle, suivi, évaluation
- . les structures à renouveler, la promotion de la zone.

Les modalités et les partenaires

Le dispositif comporte habituellement :

- . un comité de pilotage composé des responsables élus et socio-professionnels, ainsi que des représentants de services et organisations du département,
- . le groupe de projet (consultants, experts spécialisés, animateurs) qui réalise l'étude et l'animation,
- . des commissions de travail selon les différents thèmes abordés.

7.3. Les murissements d'un projet

L'analyse de deux expériences, dont on a déjà montré la structuration de leurs forces (cf. p.33-38), illustre la manière dont des acteurs locaux produisent peu à peu un projet commun de développement, s'appliquent à le faire reconnaître et aboutir, en utilisant les opportunités, les conjonctures, les procédures, tout en affirmant la maîtrise de leur devenir.

7.3.1. Le Mené, un pays qui se prend en main⁵⁶

L'expérience du Mené est remarquable par la continuité de sa démarche globale, articulée en quelques grands objectifs constamment rappelés, actualisés. Elle procède moins d'une programmation organisée que d'une croissance organique, qui connaît des temps forts de réflexion, de créativité autour d'un tronc central d'où bourgeonnent mille initiatives, des temps de latence où se gèrent les problèmes immédiats. Cette dynamique, maintenue et renouvelée sans cesse depuis 1965, s'exprime dans une double dialectique :

- . un projet de développement global qui doit toujours réaffirmer son identité, sa cohérence vitale, tout en composant avec les objectifs sectoriels des structures et des programmes nécessaires pour la réaliser ;
- . une volonté de développement endogène, ascendant qui, pour se faire accepter, doit négocier avec les modèles, les directives du système socio-économique englobant et des appareils qui le régissent.

Ce qui n'était initialement qu'un réflexe de survie, exprimé dans le slogan "*le Mené, un pays qui ne veut pas mourir*" s'est progressivement converti et approfondi en un projet global. Il s'est exprimé d'abord dans les études, les travaux des commissions et des associations, les orientations des assemblées générales de 1965 à 1975 ; il a trouvé le cadre officiel de sa prise en considération dans le PAR de 1976-1978, s'est ensuite traduit dans les temps forts de réflexion collective : 9^e Plan en 1983, charte intercommunale en 1984, programme local de l'habitat et Pays d'accueil en 1987, 10^e Plan en 1989, opération Mené 2000 en 1990-1991.

Dès 1965-1966, les assemblées locales et les premiers groupes de travail avaient affirmé trois grands objectifs interdépendants :

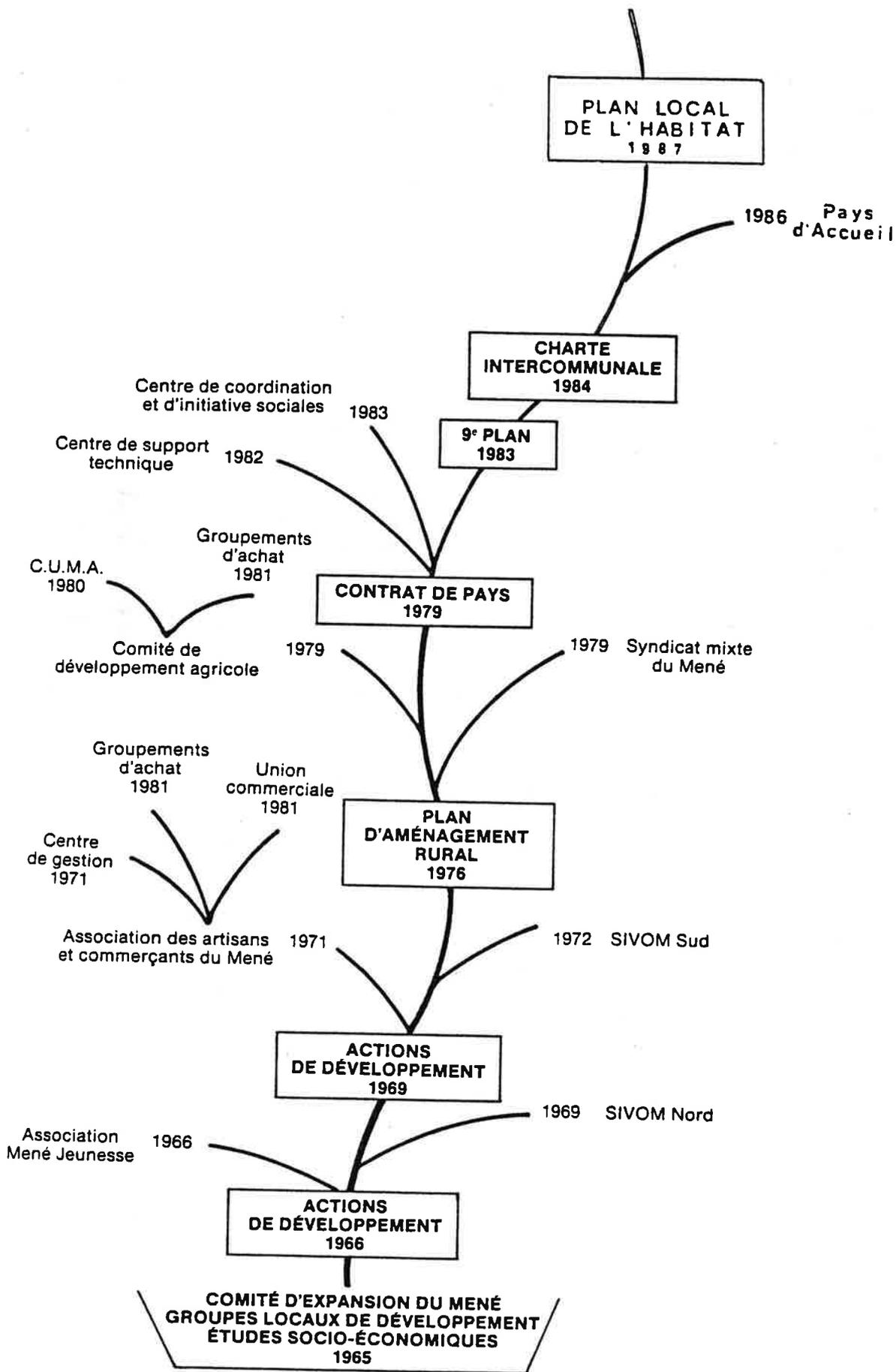
- . la modernisation de l'agriculture et la formation d'un grand bassin agro-alimentaire ;
- . la rénovation de l'artisanat, du commerce et le passage au stade industriel de quelques entreprises ;
- . un tourisme concerté, voulu comme animation et ouverture culturelle.

En 1969, les élus y ont ajouté la coordination des équipements collectifs dans un aménagement général du cadre de vie.

Ces objectifs initiaux restent les axes stratégiques permanents du projet Mené.

⁵⁶ HOUEE (P.) et alii., Le Mené, un pays qui se prend en main o.c.

CROISSANCE DU MENÉ



a) *la stimulation et la maîtrise du développement économique*, par la croissance et surtout la mise en relation des activités:

- . la consolidation de l'agriculture : remembrement et aménagement foncier de l'ensemble des communes, deux opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), aides à l'installation des jeunes agriculteurs et à la diversification des produits, nombreuses sessions de formation. Les résultats sont indéniables : le Mené, qui compte 9,8 % des exploitations du département, a réalisé 19 % des plans de développement ; le nombre des jeunes exploitants (moins de 35 ans) a augmenté de 33,5 % dans le Mené contre 1,7 % dans le département, de 1970 à 1988 ; les productions hors-sol (porcs, aviculture) ont triplé en 20 ans.

- . la modernisation de l'artisanat, du commerce et des services par la formation, l'informatisation, la création de groupements d'achats, l'organisation de manifestations commerciales, une opération programmée d'amélioration et de rénovation du commerce et de l'artisanat (OPARCA).

- . entre 1977 et 1990, le passage de 29 à 34 PME (dont 4 importantes) et de 1 346 à 2 100 salariés.

b) *l'animation de la vie collective* pour rompre l'isolement, se forger une identité prospective, assurer la solidarité entre les groupes sociaux, les ouvrir à l'extérieur et créer un milieu innovant. Cela s'exprime par :

- . le tourisme : d'abord diffus (gîtes ruraux, aménagements locaux, manifestations), il a dû attendre le contrat de pays d'accueil (1986) pour s'organiser en réseau autour de trois pôles ou stations, prendre son essor estival et trouver un complément original dans les opérations de tourisme-santé conduites de concert avec Rennes.

- . l'action sociale par la coordination des foyers-logements, des services sanitaires et para-médicaux, par les formes d'insertion des chômeurs (Comité local pour l'emploi).

- . l'animation socio-culturelle par l'appui technique aux différentes associations, la coordination des équipements, le développement de l'information et de la formation.

c) *l'aménagement du cadre de vie* pour la population permanente ou saisonnière par :

- . l'amélioration de l'habitat, avant tout par une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui a rénové 1187 logements et que prolonge maintenant un programme local de l'habitat (PLH)

- . la coordination des équipements collectifs scolaires, sanitaires, sociaux, alimentation en eau et assainissement, opérations d'urbanisme, protection et mise en valeur de l'environnement et du patrimoine.

- . le désenclavement du Mené et l'amélioration de ses réseaux internes.

Le Mené a su se doter laborieusement d'un projet global de développement qu'il a ensuite négocié au gré des procédures offertes, traduit en des opérations sectorielles, sans jamais renoncer à l'originalité d'une démarche profondément enracinée, faisant d'une communauté d'infortune "*une communauté de projet*".

7.3.2. Les Monts du Lyonnais, une identité ouverte⁵⁷

Dans un contexte différent, les Monts du Lyonnais pratiquent une démarche identique : une dynamique territoriale se sert de procédures pour conforter son identité, constamment ouverte sur l'extérieur (cf. p. 33).

Le mouvement, né de l'effervescence associative, cherche d'emblée un cadre pour exprimer et coordonner ses nombreuses initiatives. Dès 1970, le CCML demande un PAR, mais se heurte aux réticences administratives. Ce PAR est mis à l'étude, mais élaboré par un organisme régional qui le conduit de manière technocratique, en ne consultant que les élus, selon les consignes strictes des PAR de la première période. Habilement, le CCML contourne, reprend le "PAR trahison" en créant ses propres commissions largement ouvertes qui critiquent, réinterprètent, amendent les propositions des commissions officielles. Il mobilise les organisations agricoles, les conseils municipaux, les associations, réalise des enquêtes et des expositions. Cette intense réflexion collective aboutit à un diagnostic approfondi du pays, à un projet global qui est l'affirmation d'une forte identité, d'une volonté de conforter l'unité des Monts du Lyonnais par un développement équilibré des centres et des petites communes, face à l'attraction des grandes agglomérations urbaines. Quand la procédure officielle s'enlise, la dynamique ascendante peut enfin se faire reconnaître en 1975 dans un "PAR réactualisé".

Les propositions du PAR sont reprises par les procédures contractuelles, négociées et réalisées par chacun des trois SIVOM : un contrat de pays national pour le canton de St-Symphorien dès 1975, des contrats régionalisés pour Chazelles en 1979-1982 et St-Laurent en 1981-1984. Tous portent la marque du CCML, adaptée à chaque réalité cantonale : un aménagement concerté du centre et des autres localités, des équipements sociaux, des activités culturelles, des réserves foncières, des opérations de promotion commerciale. En 1986, un contrat de pays d'accueil prolonge les équipements et actions touristiques.

La charte intercommunale, commencée en 1985, s'inscrit parfaitement dans la mentalité et la dynamique endogène des Monts du Lyonnais. La phase de consultation connaît un réel succès : 1500 personnes dans une cinquantaine de réunions locales, des rencontres cantonales autour des principaux thèmes, un approfondissement par les commissions des trois SIVOM et du SIMOLY, des journées d'échanges avec les institutions d'appui (services départementaux et régionaux, Chambres consulaires, syndicats). Mais la charte demeure inachevée, se poursuit comme un cadrage des actions en cours et en projet : les animateurs préfèrent entretenir une dynamique permanente plutôt que de l'enfermer dans un programme officialisé ; mais les élus s'impatientent devant des analyses sans résultats, des propositions sans moyens financiers assortis. L'affrontement avec l'administration n'est plus là pour dépasser les divergences entre les structures de pouvoir, les cantons, entre les militants de l'action sociale, culturelle et les décideurs économiques, les élus.

Cette charte toujours en chantier reprend les trois grands axes du projet des Monts du Lyonnais.

a) maintenir et conforter l'activité économique du pays par :

- . la promotion des produits agricoles locaux, leur transformation dans le pays et l'organisation de filières, en modernisant les exploitations, en développant les élevages hors-sol, en favorisant le travail de groupe et en améliorant le statut des agriculteurs.
- . l'appui aux activités artisanales, aux groupements d'achat, aux opérations de

⁵⁷ COLLIN et PEGAZ, op.cit.

promotion, à la rénovation des ateliers.

- . la création d'usines-relais, de pépinières d'entreprises, l'accueil de nouvelles technologies.
- . l'amélioration de la capacité et de la qualité de l'accueil touristique.

b) améliorer l'habitat, le cadre de vie par :

- . la constitution de réserves foncières intercommunales
- . la réhabilitation de l'habitat (OPAH), la croissance des logements locatifs
- . le développement de foyers-logements et d'un important centre médical
- . une répartition adaptée des équipements sociaux, culturels, sportifs
- . le renforcement des moyens de communication et de transport en commun.

c) mobiliser les ressources humaines

- . l'adaptation des formations locales au marché du travail, par de meilleures relations entre les centres de formation et les entreprises, la création de nouvelles sections techniques et filières de formation, les actions précises de réinsertion des jeunes,
- . l'appui aux études sur l'identité et la culture locales, à l'expression des arts et traditions populaires, à la musique et au théâtre, aux langues étrangères,
- . l'aide aux 512 associations locales, leurs échanges,
- . l'aide à l'information écrite et orale, à toute action de promotion du pays.

Ainsi, des contenus quasi-similaires peuvent cacher deux démarches aux modes d'élaboration et d'implication différents. Les actions déclenchées de l'extérieur subordonnent l'expression et le traitement des besoins locaux aux politiques fixées à d'autres niveaux, aux règles et aux moyens prévus pour y parvenir. L'exercice d'articulation entre les directives descendantes et les demandes locales, réalisé par des organismes d'étude et une faible participation de responsables, aboutit à une programmation relativement formelle, mais à des résultats rapidement constatables. A l'inverse, dans les démarches ascendantes, l'implication des acteurs compte autant que le contenu : il en résulte un projet global plus ou moins explicité, qui doit constamment s'affirmer dans la diversité des propositions qui s'y rattachent et la multiplicité des pratiques administratives dans lesquelles il doit se glisser pour trouver la reconnaissance et les concours nécessaires à sa poursuite. L'une est-elle autre chose que la modernisation marginale de l'appareil politico-administratif, l'autre que la traduction d'une dynamique sociale, d'une société civile en production de son devenir ?

QUATRIEME PARTIE :

EVOLUTION - EVALUATION

Les actions de développement local sont au coeur des mutations rurales et des stratégies qui s'essaient à les contenir : c'est dire leur importance et leur complexité. S'il est déjà malaisé de cerner les dynamiques qui naissent et s'organisent à partir d'incitations externes ou d'initiatives plus endogènes, comment analyser avec précision leurs évolutions et en apprécier les résultats ? Une expérience déjà longue de développement local, faite d'interdépendances, de ramifications variables dans l'espace et le temps, ne peut être expliquée, estimée avec la même rigueur qu'une action ponctuelle à portée sectorielle et à terme limité. Chaque expérience a sa propre trajectoire, faite de temps forts d'affirmation ou de différenciation et de longues phases de gestion, de vieillissement ou de renouvellement. Une systématisation devra être entreprise un jour ; elle serait actuellement illusoire : on manque de recul, de méthodologie appropriée, d'analyses suffisamment approfondies. A défaut, on offrira quelques repères, dans une mise en forme d'observations nombreuses allant du plus apparent au plus profond :

- . l'évolution à travers l'imbrication des procédures, des structures et des actions,
- . le poids des acteurs et l'infléchissement des évolutions,
- . les facteurs d'identification-différenciation, de régulation-insertion qui expliquent les phases de dépérissement et/ou de relance,
- . enfin, la place de la formation et de l'évaluation dans ces devenirs.

CHAPITRE 8

DES ANNONCES AUX REALISATIONS

Toutes les expériences de développement local rural connaissent des écarts importants entre les objectifs affichés et les résultats constatés à moyen ou à plus long terme. Cette évolution s'explique par une dialectique permanente entre des processus d'identification et de différenciation partielles, de régulation interne et de négociation externe, mis en oeuvre par des acteurs influents qui infléchissent en leur faveur la dynamique amorcée. Celle-ci traverse fréquemment les phases suivantes :

- . une phase de réflexion, de gestation de forces et de projets (cf. 1ère partie)
- . une phase d'affirmation, d'intégration apparente ou réelle
- . une phase de différenciation selon les appartenances socio-professionnelles, locales, idéologiques
- . une phase de maturité, de déclin ou de passage "à d'autres logiques".

8.1. Imbrication de procédures, de structures et d'actions

En première approche, l'évolution de ces dynamiques territoriales se traduit d'abord par une imbrication de procédures, de structures et d'actions. Un souci pédagogique avait fait dissocier la structuration des forces (cf 3è partie) et l'organisation des projets (cf.4è partie) ; la compréhension de leur enchaînement conduit maintenant à les recomposer pour rejoindre les actions déployées.

A mesure que l'on s'éloigne de la période initiale, les clivages s'estompent entre démarche descendante et démarche ascendante : une incitation externe a besoin d'un minimum d'adhésion locale pour réussir et se prolonger ; une initiative endogène a besoin de reconnaissance et de moyens externes pour aboutir. Cependant, chaque expérience conserve la marque de ses origines. Quelques expériences, sommairement résumées, illustreront ces divers parcours ⁵⁸.

8.1.1. Des procédures aux structures

Bon nombre d'expériences ont trouvé leur origine dans une réflexion collective autour d'une procédure d'orientation, de programmation : hier les PAR, les parcs naturels régionaux, aujourd'hui les chartes intercommunales. Le cas de Nozeray (Jura) illustre l'évolution la plus fréquente. Un PAR bien conduit en 1978 suscite la création de l'Association pour le Développement et l'Aménagement du pays de Nozeray-Les

⁵⁸ Ces expériences sont en partie empruntées à : COULMIN (P.). La décentralisation : la dynamique du développement local. Paris, Syros, 1986, 255 p.- Rencontres d'Aurillac. Développement local et initiatives, Paris, Syros, 1985, 287 p.- ANDLP. L'association, outil de développement local (études en cours).

Planches (ADANEP) largement ouverte aux responsables professionnels et sociaux, puis le Syndicat intercommunal de Développement et d'Aménagement du pays de Nozeray-Les Planches (SIDANEP) en 1979 et en 1981. L'ADANEP obtient en 1982 un contrat de pays qui permet de moderniser les équipements collectifs, les structures agricoles et forestières ; il est prolongé en 1988 par un programme de développement local et des contrats thématiques (OPAH, contrat zone nordique). Tout repose sur une étroite collaboration entre le SIDANEP qui est l'interlocuteur des pouvoirs publics, le financier, le maître d'ouvrage et l'ADANEP qui assure l'animation, l'étude et une partie des réalisations par ses 8 commissions, par les associations et les services spécialisés qu'elle suscite, en recherchant le concours des partenaires extérieurs.

Sous l'impulsion de la DDA de la Corrèze, un PAR est lancé en 1980 dans les cantons de Beynat, Beaulieu et Messac. La collaboration engagée se poursuit par la formation de l'Association pour l'Animation et le Développement du Sud-Est Corrèzien (1980), qui élabore et conduit un contrat de pays (1984), puis un contrat régional de développement local. L'Association devient prestataire de services pour les collectivités et les professionnels (informatisation des communes, service télématique, formation aux nouvelles technologies), mais ne parvient pas à définir une stratégie de développement dans une zone trop divisée au plan politique.

Dans le pays lézignanais (Aude) un PAR (1973) couvre l'est audois, induit la création d'un SIVOM (1973) limité aux 16 communes du canton de Lézignan, mais qui accroît progressivement ses compétences. En 1984, les élus s'ouvrent aux acteurs sociaux et à la formation-développement, en créant l'Association de Formation et de Développement du Lézignanais (ASFODEL). Celle-ci est à l'origine d'une charte intercommunale, anime 9 Commissions qui génèrent un SIVOM de développement économique, plusieurs services, une OGAF, une OPAH, un pays d'accueil, des actions de formation, un projet de société d'économie mixte.

Dans le pays sous-vosgien proche de Belfort, la crise de l'industrie textile avait, dans les années 1950, rassemblé élus et responsables socio-professionnels dans un comité d'expansion économique, qui a multiplié études et réflexions. Ce courant obtient un PAR en 1972, fait naître en 1976 l'Association sous-vosgienne d'aménagement et d'animation (ASVAA) en 1979, un syndicat d'étude et de programmation, qui confie à l'ASVAA l'élaboration d'une charte intercommunale en 1986, la création et la coordination de plusieurs structures et services (diversification des productions agricoles, artisans du bâtiment, maintien à domicile des personnes âgées, Club des sentiers pédestres, etc...), sous l'égide d'un président omniprésent.

Beaucoup d'expériences partent ainsi d'une procédure officielle, plus ou moins greffée sur une réflexion collective locale. Le PAR se prolonge par une structure d'animation et un syndicat de maîtrise d'ouvrage ; il est monnayé sous forme de contrat de pays ou de contrat régional, révisé et actualisé par une charte intercommunale qui ouvre de nouvelles négociations. Cette démarche est jalonnée d'associations, de services plus ou moins coordonnés : les contraintes financières obligent les uns à privilégier la prestation de services, alors que la volonté politique des autres les amène à conserver la maîtrise de leur développement global et à se doter des moyens d'animation pour l'assurer.

8.1.2. Des réseaux aux contrats

Les initiatives à dominante endogène s'inscrivent généralement dans un autre processus : des réseaux d'acteurs locaux, souvent des élus, se dotent de plusieurs structures pour capter les procédures disponibles et parvenir à réaliser leurs projets. La

Thiérache offre un exemple significatif de ces interactions entre réseaux, associations et instruments administratifs. Dès 1973, les élus et les services publics avaient créé le syndicat mixte de la Thiérache, pour développer une vaste zone naturelle fragile s'étendant sur trois départements ; mais le territoire est trop étendu, la démarche trop administrative pour déclencher une dynamique locale. Le syndicat conduit néanmoins plusieurs PAR et contrats de pays, obtient des aides pour les équipements et les initiatives à but culturel. A l'échelon plus restreint de deux cantons, plusieurs groupes et organisations fondent en 1980 l'Association du Pays Thiérache-Aubenton-Hirson rural (APTAHR), pour entraîner élus et partenaires à réfléchir et prendre en charge le développement global. Un livre blanc est rédigé pour un contrat de pays, qui entraîne la création du Syndicat des Trois Rivières, puis l'élaboration d'une charte intercommunale et d'un programme de développement local. Simultanément, plusieurs associations constituent en 1984 le Centre d'Etude et d'Animation de la Vie rurale (CEAVR) pour la restauration d'une abbaye, la création d'un musée, la relance de produits de pays, l'animation d'ateliers thématiques. Ces diverses associations ne parvenant guère à s'entendre, le mouvement qu'elles avaient déclenché passe sous le contrôle des principaux élus et connaît les aléas de la vie politique locale.

Dans les Ardennes, trois conseillers généraux créent en 1982 l'Association de Développement économique des cantons de Carignan, Mouzon et Raucourt (ADECMR), ouverte aux communes, aux Chambres consulaires, aux entreprises et aux personnes physiques, dans une visée de développement local. Les commissions de travail suscitent des structures et des actions spécifiques. L'ADECMR réalise une charte intercommunale en 1985, obtient une OPAH, un contrat de pays que gère un syndicat mixte, alors que l'association-mère, forte de ses 300 membres, se transforme en bureau d'étude, d'animation et de promotion. A Colombey-les-Belles (Meurthe et Moselle), c'est également un nouvel élu qui, en 1978, entreprend un diagnostic de son pays, anime un groupe informel de militants, qui publie un livre blanc, fonde l'association "Avenir et Défense du canton de Colombey-les-Belles" (ADCC) en 1979 et en 1985 un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) étendu au canton voisin. Ils obtiennent un contrat de pays puis un protocole de développement local. Le dynamisme de la structure publique amène l'ADCC à se renouveler en suscitant initiatives, structures et partenariats autour d'un leader reconnu.

D'autres expériences ne proviennent pas d'abord des élus. L'action du Baugeois (Maine et Loire) est représentative de ces mouvements d'origine agricole (cf.p.32). De 1967 à 1970, le Comité Régional de Développement Agricole du Baugeois (CRDAB) cherche à intégrer le devenir de l'agriculture dans l'aménagement et le développement des petites communes rurales ; il suscite pour cela des enquêtes et des réunions locales ouvertes au plus grand nombre. En 1973, le courant agricole entraîne l'adhésion des élus des 53 communes sous l'impulsion du maire de Baugé : ainsi naît le Comité d'Expansion du Baugeois (CEB). En 1975, un PAR longtemps sollicité vient conforter et reconnaître cette dynamique de développement : une campagne d'information (2500 personnes) et 6 commissions de travail nourrissent le contenu de ce plan. Un syndicat mixte est formé en 1977 pour négocier et gérer les procédures contractuelles de réalisation de ce PAR : en 1977, un contrat de pays prolongé par une OPAH, une OGAF et d'autres interventions, en 1983 un contrat d'aménagement rural et d'animation, en 1988 un contrat régional de développement. Entre temps, sont nées plusieurs structures prestataires de services. Le CEB sait saisir les opportunités tout en conservant sa politique de développement global ; mais il lui faut lutter contre l'usure du mouvement et la volonté d'intégration des organismes départementaux. Le Comité d'Expansion des Mauges rurales, créé en 1974, fait preuve d'une habileté et d'une cohésion identiques ; il se situe d'emblée dans la mouvance du Comité départemental, tandis que le syndicat mixte qu'il a suscité offre aux élus la possibilité d'une relative autonomie.

Les expériences déjà évoquées de la Soule (cf.p.38) du Mené (cf.p.38) et des Monts du Lyonnais (cf.p.33) illustrent bien l'évolution difficile de démarches encore plus endogènes, où les structures et les procédures sont au service d'une stratégie continue

de développement global, souvent mise à l'épreuve par les tensions internes et les pressions externes. Ainsi, le Centre Culturel des Monts du Lyonnais (CCML) est né en 1968 de l'alliance de groupes agricoles, de militants sociaux et culturels alors que les élus n'avaient qu'un rôle consultatif. Le mouvement naissant trouve dans l'opposition à un PAR octroyé l'occasion d'affirmer son identité et son projet, de mobiliser les élus, les responsables et une large fraction de la population dans l'élaboration d'un PAR parallèle que l'administration finit par reconnaître. A partir de 1975, le CCML entre dans les mairies et les maires dans le CCML. Les élus créent un SIVOM dans chacun des trois cantons, obtiennent autant de contrats de pays, avant de fonder en 1979 le Syndicat intercommunal pour l'aménagement des Monts du Lyonnais (SIMOLY). Devant ces partenaires actifs et puissants, le CCML renouvelle ses structures, décentralise son action au niveau cantonal, multiplie les initiatives et les organisations, entreprend une charte intercommunale qui demeure inachevée. Les permanents de ces structures se constituent en coopérative prestataire de services, pour échapper à la tutelle des élus. Aujourd'hui, les Monts du Lyonnais sont à la recherche d'un nouvel équilibre entre les fondateurs des réseaux d'hier et les gestionnaires des services actuels, entre les objectifs socio-culturels et les urgences économiques, entre le pouvoir des élus, l'influence des associations et le poids des permanents.

8.1.3. Acteurs et dynamiques

a- Une gestion courante améliorée

Sous ces enchaînements de structures et de procédures, se devinent les stratégies d'acteurs qui déterminent l'évolution des actions et leur impact social. Dans les opérations de type descendant, les pouvoirs publics (hier l'Etat, aujourd'hui l'Etat, la Région mais aussi la CEE) induisent et contrôlent l'initiative : ils offrent un outil nouveau, des avantages financiers, administratifs, politiques à quelques grands élus dont l'influence est nécessaire pour convaincre les décideurs locaux ; ces élus importants peuvent aussi déclencher le processus pour obtenir le traitement d'un problème spécifique. Longtemps, les services de l'Etat ont entendu conduire ces actions de manière rigide, technocratique, ne laissant aux responsables de base qu'une adhésion formelle et une participation très limitée : ainsi furent les premiers PAR. Progressivement, cette attitude s'est assouplie au profit des élus. L'existence et l'activité des commissions ou des groupes de travail, durant la phase d'élaboration, varient grandement selon les accords passés entre pouvoirs publics et élus locaux, selon les modes de fonctionnement et d'expression des systèmes sociaux localisés. La décision traduit un accord conclu entre les représentants de l'Etat, de la Région et les élus les plus influents qui entraînent l'adhésion de leurs suffragants, au prix de quelques concessions de détail.

Ces programmes ainsi conçus comportent avant tout des investissements matériels, des équipements, des actions sectorielles, dont il est aisé de suivre le degré d'exécution et de comptabiliser les résultats. Souvent, les objectifs sont revus à la baisse, par suite de retards dans l'octroi des crédits, des lenteurs de mise en oeuvre, des obstacles rencontrés à tel ou tel niveau, plus largement de l'inadéquation entre l'opération décidée, les ressources et les motivations des partenaires locaux. Ailleurs, la concrétisation d'un programme lève les hésitations, fait naître d'autres demandes, ouvre de nouvelles perspectives et opportunités ; elles appellent d'autres crédits, exigent un arbitrage, entraînent un infléchissement de l'action en cours. Combien de responsables qui ont boudé la phase d'élaboration découvrent l'intérêt d'une opération quand celle-ci est déjà engagée ! Combien d'élus mieux informés savent attirer les crédits non encore utilisés ou obtenir les rallonges nécessaires ! L'intégration de ces rajouts ou leur refus au nom de la rigueur administrative dépendent sans doute des sommes disponibles, mais surtout du jeu habituel des services publics et des grands élus.

Si la participation a été faible, l'action s'arrête généralement avec la procédure et la subvention accordées. Et chacun de faire ses comptes : les directives ont-elles été convenablement exécutées ? Quels profits en retirent les services impliqués, les promoteurs principaux ? Mais, quant au fond, rien n'est changé. Assez souvent pourtant, une première intervention de ce type en appelle d'autres : quelques acteurs ont fait l'apprentissage d'une nouvelle approche, sont devenus des partenaires fiables pour les services publics ; une certaine logique a commencé à se déployer : le terrain offre des garanties pour une autre tentative. Certains secteurs bien représentés deviennent ainsi les clients réguliers des services publics pour le rôdage de leurs innovations successives. Le langage technocratique, la complexité des dossiers et des négociations réservent l'opération à quelques élus et permanents bien informés, que l'on jugera à leurs résultats. Quand l'Etat assouplit ses pratiques, quand les élus sont assez solides pour ouvrir leurs commissions, le champ d'implication s'élargit à des responsables professionnels, associatifs, à quelques personnes motivées qui entraînent une nouvelle demande. Une dynamique d'auto-développement peut ainsi prendre corps, d'abord autour d'actions sectorielles entraînant l'adhésion de certains groupes sociaux, puis dans une visée plus globale donnant cohérence à ces opérations ponctuelles. Cette participation n'a guère de chance de se conforter, sinon par la contestation tant que les élus refusent de communiquer ; elle est aussi étouffée quand une réponse trop rapide ne laisse pas à la gestation collective le temps de mûrir.

b) Les compromis d'un développement endogène

Les actions de développement ascendant ont-elles une trajectoire si différente ? Leur origine les distingue nettement de la catégorie précédente. Le plus souvent à l'écart des complicités de pouvoirs, une collectivité locale affrontée à des inquiétudes et à des menaces graves, réagit globalement en lançant des propositions et des actions ; la réussite de certaines d'entre elles élargit l'audience et la confiance, conforte le mouvement, en suscitant d'autres propositions et opérations que les promoteurs s'emploient à coordonner et à faire reconnaître. La démarche qui se poursuit n'est pas l'exécution d'une programmation clairement définie, mais un ensemble d'initiatives successives qui s'enchaînent dans une stratégie empirique, dont la cohérence s'affirme souvent a posteriori.

L'exploitation des aspirations, l'approfondissement et l'organisation des propositions se réalisent autour du noyau fondateur, du projet et de l'organisme central qui l'anime. La phase initiale mobilise largement des acteurs émanant des groupes sociaux qui pensent trouver leur place dans une démarche globale novatrice, leur intérêt dans un programme encore vague et ouvert à tous. Le stade de l'organisation resserre les forces dans une confrontation entre l'ardeur des militants, le savoir des experts, la pratique des responsables, dans une négociation permanente entre le sectoriel et le territorial, le local et le global, l'ascendant et le descendant. Quand vient le temps de la décision, les élus font prévaloir leur légitimité en composant, en s'alliant avec les forces sociales majoritaires. Enfin, la phase d'exécution devient l'affaire des services, des groupements, des organismes impliqués dans la maîtrise d'ouvrage, sous le contrôle des responsables de ces structures, assez souvent d'un comité de pilotage, dans lequel les acteurs non élus sont acceptés au titre de leurs compétences.

La dynamique sociale perd rapidement la vigueur et la cohésion de ses débuts, se fragmente en des actions sectorielles qui rejoignent les pratiques habituelles des appareils en place ; elle est aussi souvent affaiblie par les querelles de personnes ou de clochers, les clivages partisans, les divergences d'intérêts ; elle peut être récupérée par l'attrait d'un groupe influent ou d'une administration habile ; le plus souvent, elle s'affaiblit dans la gestion d'opérations, la recherche d'études et de financement, aux prix de nombreux compromis. Mais persistent les structures et les dynamiques qui, tout en s'investissant en des tâches gestionnaires, gardent assez de vigueur et de clairvoyance

pour anticiper l'événement, déborder la procédure, se renouveler dans leurs objectifs et leur fonctionnement.

8.2. Formes et facteurs d'évolution

Chaque expérience a son évolution originale, grandement marquée par les rapports que ses acteurs entretiennent avec le système socio-économique local et avec le système global environnant. Les initiatives encore fraîches ou de court terme peuvent mettre en relief certains facteurs et modes d'évolution au risque de les surestimer ; c'est l'intérêt des opérations qui ont plus de dix ans de s'inscrire plus profondément dans l'épaisseur des structures et des mentalités, où l'analyse perd en précision ce qu'elle gagne en fidélité. On se bornera à poser quelques repères pour la compréhension de ces déroulements complexes.

8.2.1. Des temps forts d'identification locale

De la comparaison de ces expériences ancrées dans la durée, ressort un processus majeur : elles sont marquées par une alternance, qui est aussi une dialectique permanente, entre des temps forts d'identification ou de différenciation et de longs temps de gestion et d'intégration. Ce mouvement de croissance plus organique qu'organisationnel est manifeste dans les initiatives ascendantes, moins affirmé mais réel dans les opérations plutôt descendantes. Ainsi qu'on l'a déjà relevé dans la première partie (en particulier p.41-44), ces opérations connaissent, à leur origine, un temps fort d'identification, de "fusion partielle". Dans les actions plutôt ascendantes, l'affirmation et parfois l'exaltation de l'identité retrouvée opèrent la catalyse de groupes, de courants différents qui adhèrent à un même élan mobilisateur, par delà leurs divergences. Le défi à relever, l'appartenance collective à raviver cimentent les forces autour du moyau promoteur, souvent d'un fondateur, du diagnostic et du projet qu'il avance. L'attraction de ce courant bien enraciné et d'une démarche inédite, la polyvalence et l'imprécision des objectifs, l'ampleur de la menace ou de l'opportunité suffisent à créer une quasi-unanimité souvent spectaculaire, parfois artificielle, mais riche d'éléments capables de se prolonger. Dans les actions plutôt descendantes, le rassemblement plus rationnel qu'affectif s'effectue autour d'un leader politique et de son réseau de relations, de la promesse d'un avantage financier, de l'attraction d'une procédure nouvelle. Quelles que soient les sources, les motivations déployées, l'affirmation d'une identité commune décroïssonne les pratiques habituelles, relocalise et élargit à la fois les préoccupations, ouvre le passage du sectoriel au global, de l'inquiétude à l'espoir. Cette nouveauté séduit des responsables, des groupes sociaux, une fraction de la population, dont l'attitude va de la simple curiosité à l'implication réelle.

D'autres temps chauds d'identification ponctuent l'histoire de ces développements locaux : ce n'est plus l'unanimité ambiguë des origines, mais l'unité refaite au milieu et par delà les forces de différenciation. Un événement qui rompt le déroulement habituel, la fermeture d'une entreprise ou la crise d'une activité importante, un investissement qui perturbe la zone, mais aussi l'élection d'une nouvelle majorité, l'offre d'une nouvelle procédure amènent les forces sociales à surmonter leurs différends, à se resserrer à nouveau pour raviver leur sentiment d'appartenance et leur solidarité. Le projet initial a subi l'épreuve de la clarification ; il s'articule autour de priorités reconnues et de moyens disponibles ; la structure centrale a résisté aux tensions internes, aux forces centrifuges, démontrant ainsi son rôle irremplaçable. Les compromis acceptés, des

objectifs mieux cernés, des règles de fonctionnement précisées permettent une nouvelle avancée. Une partie des sympathisants de la phase initiale a quitté l'aventure collective, que d'autres rejoignent avec leurs espoirs et leurs énergies. Des dates, des assemblées, des manifestations marquent ainsi la mémoire collective, dans des expériences telles que celles des Monts du Lyonnais, de la Vallée de Soule, du Bugeois, du Mené, etc... . Mais on les retrouve aussi dans l'imbrication des procédures, des documents d'orientation (PAR, chartes intercommunales) qui entraînent des contrats de développement, lesquels induisent de nouvelles réflexions. Cette capacité à rebondir, à se ressaisir et se renouveler est sans doute l'un des critères essentiels de la vigueur de telles actions.

8.2.2. Des temps forts de différenciation

L'analyste a tôt fait de discerner sous ces temps forts d'identité affirmée ou retrouvée, des forces centrifuges de différenciation, que les événements aivent facilement en tensions, en conflits plus ou moins larvés. Bon nombre d'expériences n'ont pas survécu à l'ébranlement de l'unité initiale ou se sont recomposées autour d'objectifs et d'espaces plus restreints ; d'autres accumulent blessures et griefs sans oser rompre ; les plus efficaces ont clarifié leurs différences et appris à gérer leurs conflits. Trois grands types de clivages, souvent entremêlés, surchargés de rivalités personnelles, interviennent dans ces formes et ces phases d'"opposition partielle".

- Les tensions d'origine territoriale demeurent nombreuses et variées. L'adhésion à un "pays", à un projet de développement micro-régional ne supprime pas le sentiment d'appartenance à une collectivité de base : elle se superpose plus qu'elle n'efface l'esprit de clocher. L'opposition la plus fréquente rassemble les petites communes contre les centres ou les communes plus importantes qu'elles accusent ou soupçonnent d'accaparer l'opération mise en oeuvre, l'audience et les ressources qu'elle procure. Ces centres ont des moyens administratifs et financiers, des capacités d'expertise et de relation pour présenter opportunément des dossiers, saisir les occasions, au détriment des petites unités une fois de plus utilisées comme forces d'appoint. Souvent, la commune principale a une taille et une influence suffisantes pour se faire accepter en faisant bénéficier les autres des avantages de la polarisation : ainsi le Bugeois. Ailleurs, un équilibre s'établit entre plusieurs petits centres, à défaut de pôle principal : ainsi les Monts du Lyonnais, le Mené parmi bien d'autres. Mais ces compromis restent fragiles, à la merci d'un renouvellement électoral, d'une réussite tapageuse ou d'un échec économique ; quand le niveau, le projet micro-régional peine à s'imposer, les forces se replient sur les modalités plus classiques des SIVOM de services, des structures cantonales plus accessibles au commun des élus. Plus que maints discours et travaux sur l'intercommunalité, les débats sur la fiscalité locale et les modes de répartition des taxes professionnelles soulignent l'acuité des rivalités territoriales et les avancées timides de la coopération entre communes.

- Les clivages professionnels, socio-économiques acquièrent plus d'importance que ces différends territoriaux. Un moment éclipsés par l'élargissement initial, les intérêts sectoriels reprennent rapidement leurs droits. Partout, dans les initiatives endogènes ou les opérations plus induites, des commissions de travail s'emploient à contenir et à objectiver l'expression des groupes sociaux, au risque de renforcer un certain corporatisme : la comparaison du PAR, de la charte ou de la procédure contractuelle révèle le poids respectif des intérêts en présence et de leurs relations. Les structures professionnelles verticales éprouvent mille difficultés à trouver leur place dans ces démarches horizontales localisées : tout dépend des acteurs locaux, de leur degré d'acceptation des appareils d'encadrement et de leur implication dans les processus territoriaux. Ainsi qu'on l'a déjà souligné (p.30-31), dans les années 1965-1975, les

groupements agricoles ont souvent joué un rôle fondateur, qu'ils ont essayé de conserver ensuite en acceptant les élus et d'autres structures. Puis le déclin de l'agriculture et la spécialisation de ses productions et structures, l'arrivée de nouvelles couches sociales relativisent le poids des intérêts agricoles, privilégient les thèmes de l'emploi, du cadre de vie, de la valorisation des ressources locales, appellent l'arbitrage des élus. A mesure que l'expérience se prolonge et se complexifie, les élus, souvent issus des classes moyennes, imposent leurs modes de programmation et de gestion, en essayant de concilier les intérêts économiques des producteurs agricoles et des entrepreneurs, les demandes écologiques et sociales d'une population renouvelée.

- Les clivages d'origine politique, idéologique sont les plus apparents, sous lesquels s'expriment souvent des rivalités de personnes, de clientèles. Les expériences de développement local évoluent au gré des alliances et des conflits, des majorités qui se font et se défont, autour de quelques leaders reconnus ou aspirant à le devenir. Les campagnes électorales sont évidemment des temps forts de promesses et d'affirmations, de retraduction des programmes réalisés et des aides attendues. Ces explications et ces récupérations varient grandement, des palabres méditerranéens aux manoeuvres organisationnelles des pays au nord de la Loire, des lendemains autogestionnaires de mai 1968 aux soucis gestionnaires et au vide idéologique d'aujourd'hui, où le développement local meuble bien des discours. Les relations et les tensions actuelles portent encore la trace du vieil antagonisme entre laïques et cléricaux ; elles s'inscrivent dans les affrontements entre Droite et Gauche, entre leurs diverses composantes ; mais elles traduisent aussi les différences croissantes entre les notables d'hier et les élus managers d'aujourd'hui.

Toutes ces formes de clivages territoriaux, socio-professionnels, idéologiques se combinent parfois en des séances houleuses, des communiqués vengeurs, des manoeuvres d'exclusion ou d'appropriation. Mais il faut poursuivre l'oeuvre engagée, réaliser les contrats et les programmes, assurer le fonctionnement des structures. Des facteurs de régulation interne, des interventions extérieures, parfois la pression sociale dictent un nouveau compromis entre des forces obligées de s'entendre : des changements dans les conseils d'administration, un réajustement des organisations, de leurs relations entre elles et avec l'institution centrale marquent l'expression du nouveau rapport des forces, que conforte souvent l'octroi de nouveaux crédits.

8.2.3. De longs temps de gestion et d'intégration

Ne retenir de l'évolution des actions de développement qu'une succession de temps chauds, consensuels ou conflictuels serait caricaturé leur dynamique. Entre ces moments importants qui jalonnent et modèlent une histoire, s'insèrent de longs temps de latence, de gestion et d'intégration dans le cours normal du fonctionnement social. Le noyau responsable, le projet global est confronté à des difficultés et des tensions internes, doit faire face à des urgences, à des obstacles imprévus ; en même temps, il lui faut composer avec les contraintes des institutions, les attentes et les pesanteurs de la société locale et de l'environnement. Cela appelle des ajustements, des révisions périodiques, mais surtout de longs moments de mûrissement, d'immersion dans la réalité locale, avant de s'exprimer en de nouveaux programmes. Certains bilans ou récits d'expériences se présentent volontiers comme une incessante lutte à contre-courant du système dominant ; l'analyse attentive de celles-ci s'apparente plutôt à la navigation d'un équipage qui capte les courants favorables, contourne les écueils, concentre ses énergies pour maintenir le cap et atteindre le but fixé.

Il faut redire que l'originalité de ces actions de développement local durable consiste moins dans les moyens mis en oeuvre que dans la manière de les utiliser. Les

aides publiques apportées par un contrat de pays ou de développement, les subventions accordées à une initiative ou à une structure de développement attirent les responsables et, pour des regards extérieurs, peuvent expliquer les progrès de la zone bénéficiaire ; ces concours spéciaux sont très inférieurs aux lignes budgétaires classiques consacrées aux équipements collectifs, aux investissements économiques, au soutien des prix agricoles, qui profitent principalement aux régions plus développées. Le travail habituel des responsables et des animateurs de ces expériences consiste avant tout à s'intégrer dans les circuits classiques et leurs ressources, à obtenir quelques moyens supplémentaires pour faire avancer des actions sectorielles ou locales, dans un projet global et cohérent, maîtrisé autant que possible par les acteurs locaux. Les temps forts d'affrontement, de révision, de recentrage ne sauraient faire oublier le fonctionnement quotidien, toujours partagé entre l'alignement sur les pratiques habituelles et le souci d'une démarche globale autour de quelques objectifs.

8.3. Impasses et relances

Les inventaires en cours des actions de développement ne rendent guère compte des résultats atteints, des aboutissements actuels de ces actions ayant une certaine durée : l'intérêt porté aux origines se dilue dans l'anonymat du fonctionnement habituel. Il faudrait fréquenter longtemps chaque expérience et ses acteurs pour cerner l'écart entre le projet initial et les réalisations constatées en tous leurs effets. Toute opération collective de cette nature connaît l'usure du temps, les résistances des forces locales et des organisations englobantes, le poids des échecs, des déviations, des réussites équivoques. Après avoir évoqué quelques dérives, on retiendra certaines formes et causes d'infléchissement de ces actions qui se poursuivent entre de multiples écueils.

8.3.1. Entre l'absorption et le repliement

La dérive la plus courante est l'absorption de l'action collective par les rouages et les programmes des appareils en place. La plupart des procédures descendantes ont pu faire un moment bouger les structures et les pratiques établies ; mais celles-ci sortent renforcées des failles d'un partenariat trop limité pour durer, d'une globalité trop surajoutée pour s'imposer. Le programme achevé, tout rentre dans l'ordre ; cette capacité d'insertion sans heurt des forces locales facilitera l'octroi de nouvelles aides et procédures. Certaines formes de participation et d'animation ont pu faire illusion ; elles n'étaient que mise en scène ou appât pour faire accepter des décisions déjà prises à d'autres niveaux, que des compléments accessoires à des programmes convenus d'avance. D'autres ont voulu initialement ouvrir leurs rangs et leurs perspectives, mais la multiplicité des pressions et des querelles ont eu raison de leur patience : la gestion efficace de quelques équipements, d'interventions économiques ou sociales remplacera les volontés d'ouverture et les longues séances de concertation. Fini le temps des études et des palabres ; priorité au management qualifié, à la conduite des affaires.

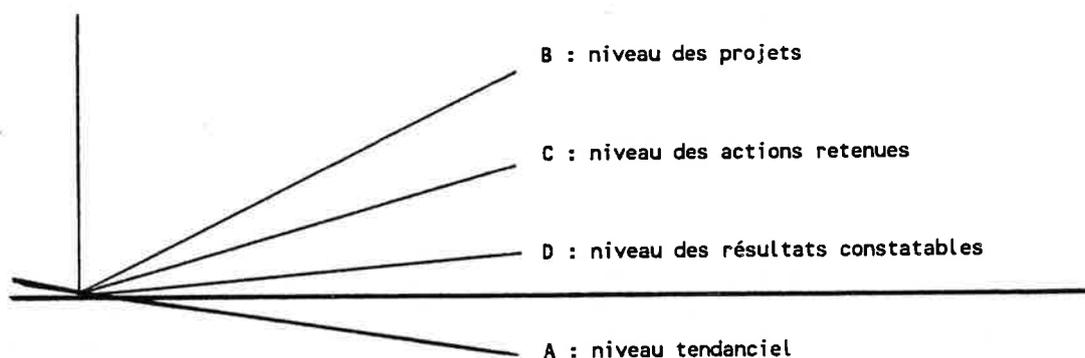
A l'inverse, les initiatives ascendantes échappent d'abord à ces tendances intégratrices. Mais l'inexpérience des promoteurs, le besoin de moyens financiers, d'appuis administratifs ou politiques, l'urgence de problèmes à résoudre favorisent une reprise en main, rapide ou progressive, par les grands élus et leurs réseaux. Ils s'approprient les acquis de l'opération, imposent leur savoir-faire et leurs options, se concilient, marginalisent ou évincent les promoteurs de l'action. La recherche de contrats d'étude, de subventions est le moyen courant de ce contrôle de la structure de

développement, dont le maintien semble assurer la permanence des objectifs et du partenariat ; mais le pouvoir a changé de main. Plusieurs comités de développement subsistent ainsi, perçus par la population comme des services para-administratifs, simples relais d'organisations départementales ou bureaux pour quelques élus. La mobilisation des forces locales a produit un rouage, parfois efficace et apprécié, dans un appareil d'administration et de gestion.

Certaines actions ont connu une dérive idéologique. Déclenchées par un noyau de militants, elles n'ont pu déboucher sur des opérations concrètes et solides, par manque d'enracinement local, d'audience externe, de rigueur et de moyens appropriés. Elles dégénèrent en une fermentation sans issue, en l'essoufflement d'une poignée d'acteurs coupés de la masse, parfois en une exaltation idéologique qui peut griser un moment, mais qui s'épuise dans l'isolement de groupuscules. Ailleurs, la démarche ascendante s'est déployée, avant d'être reprise par les pouvoirs dominants. D'anciens et de nouveaux militants s'élèvent alors contre cette réduction, s'opposent aux dirigeants qui les refoulent. Ils se replient sur des positions autarciques, en des comités de défense ou de concertation qui expriment les mécontentements, mais ne parviennent pas à se faire entendre. Ils idéalisent le combat perdu, comme l'anticipation d'un développement alternatif.

8.3.2. L'infléchissement des actions

Une grille d'analyse empirique offre un premier repérage de l'infléchissement des actions de développement, en comparant plusieurs niveaux.



- *A : le niveau tendanciel.* A l'occasion d'une procédure d'aménagement ou dans une opération d'animation-sensibilisation, des acteurs prennent conscience de la dégradation de leur milieu et des menaces que représente la prolongation des tendances à moyen terme (cf. 1ère partie).

- *B : le niveau des projets.* Face à cette prolongation jugée dangereuse, les acteurs réagissent en proposant un ou plusieurs scénarios volontaristes, un autre horizon possible (évolution B) à la convergence des analyses, des représentations et des intérêts des groupes acteurs de leurs projets. Cette projection s'inscrit dans le cadrage relativement restreint d'une procédure descendante, dans les perspectives plus vastes d'une mobilisation ascendante.

- C : *le niveau des actions retenues*. Ainsi qu'on l'a déjà vu dans la 3ème partie, l'articulation des projets en un projet commun, puis la traduction de celui-ci en programmes précis, enfin l'approbation et l'engagement de ceux-ci par les actions retenues s'opèrent par des sélections successives, qui sont tributaires des rapports de forces internes, des alliances conclues avec les forces externes, des créneaux disponibles, des atouts et obstacles de l'environnement. Ces programmes mis en oeuvre induisent un certain développement (C), qui marque déjà un infléchissement par rapport au niveau de l'option volontariste.

- D : *le niveau des résultats constatés* s'inscrit dans un certain nombre de changements, dont une partie est imputable à l'action entreprise.

L'analyse des écarts entre les projets annoncés (B), les actions retenues (C) et les résultats constatés (D) offre une certaine approche de l'infléchissement de ces actions. De même, la comparaison entre le niveau tendanciel (A) et la situation constatée à terme (D) permet de resituer leur efficacité.

Toute dynamique de développement local s'opère par sélections successives : pour se faire accepter et se réaliser, le projet initial doit s'investir en des choix d'actions qui l'expriment partiellement, en fonction des crédits disponibles et des rapports de forces ; ces actions restreintes sont elles-mêmes infléchies par leurs résultats encore plus partiels et par la pression des groupes qui en bénéficient. La réussite d'une action appelle d'autres demandes d'actions similaires ; des groupes privilégiés s'y intéressent, alors que des fractions importantes de la population se désengagent ou s'y opposent.

Devant ces déviations et ces effets cumulatifs, beaucoup se résignent ; parfois des catégories sociales ou des collectivités négligées réagissent, obtiennent des compensations, voire un programme de réajustement.

Les causes de ces infléchissements sont bien connues, relevant des pesanteurs du système local et des contraintes des structures d'encadrement⁵⁹. Dans les opérations descendantes, la population n'est guère impliquée : elle s'en remet aux élus qu'elle juge à leurs résultats. Ailleurs, la mobilisation initiale faiblit rapidement devant la complexité des affaires, la lenteur des démarches, la pauvreté des moyens et des effets constatés : l'attention au court terme, aux avantages immédiats et particuliers compte plus que le discernement du moyen et long terme, que l'ancrage en une dynamique sociale qui a besoin de temps pour s'affirmer, se faire reconnaître. Beaucoup de ces actions s'inscrivent à contre-courant des pratiques dominantes : de là une lassitude compréhensible, un découragement face à des résultats limités et fragiles, après tant d'espoirs, de promesses et d'efforts. L'exode rural a épuisé les forces vives, l'esprit d'initiative ; il a provoqué le vieillissement, la dégradation du tissu social, le fatalisme et la résistance au changement. On se satisfait de programmes d'assistance, de mesures ponctuelles, bien loin de longues démarches globales que l'on ne comprend guère. Parfois, le mouvement déclenché s'est trop rapidement resserré sur des objectifs économiques concernant quelques intéressés, sans souci de l'information de la population et de ses problèmes quotidiens. Beaucoup de maires ruraux ou plus encore de conseillers municipaux sont plus soucieux de gestion patrimoniale, de subventions et de résultats gratifiants que de concertation, de projet de développement s'inscrivant dans un temps et espace hors des échéances électorales.

L'infléchissement des projets globaux en actions ponctuelles résulte tout autant du mode d'organisation du système socio-politique, dont on a déjà rappelé le cloisonnement (cf. chapitre 3). Chaque secteur d'activité a ses structures et ses règles propres. Ainsi, l'agriculture a son fonctionnement particulier, capable d'induire les opérations qu'elle peut contrôler, tant qu'elle conserve un poids social suffisant ; mais

⁵⁹ Voir en particulier - ANDLP. Les conditions du maintien et de la création d'activités au niveau local. Paris ANDPL, sept. 1988. 98 p. + annexes.

elle se replie en une attitude défensive quand son influence diminue. Les autres professions, leurs organismes représentatifs et leurs syndicats sont habitués aux négociations départementales, mais elles sont réticentes, souvent opposées aux actions territoriales qui les dérangent : la logique corporative est plus forte que les dynamiques locales. Les structures et les procédures administratives imposent d'emblée leurs règles aux opérations de type descendant : le cadre comptable, l'ampleur et l'enchevêtrement des dossiers à remplir, la crainte des contrôles financiers ont raison des velléités d'autonomie ou de novation. Ces contraintes s'imposent aussi aux initiatives ascendantes à mesure qu'elles s'avancent dans les circuits de la réalisation : un PAR, une charte intercommunale peut faire preuve d'originalité dans sa phase prospective à faible engagement, mais doit accepter la normalisation des appareils sectoriels quand il faut choisir les maîtrises d'ouvrage ; ceux-ci savent faire traîner les actions qui ne respectent pas leurs règles. Les avancées de la décentralisation, les appels à la démarche intégrée, au partenariat ont-ils vraiment entamé la tutelle des appareils d'encadrement ? Aux règles de l'Etat, s'ajoutent maintenant celles de chaque région ou département : le contrôle technocratique se renforce en se rapprochant des terrains. Les projets de développement sont contraints de passer par les structures de coopération intercommunales, qui s'éloignent du contrôle démocratique. Seules les structures tenaces dans la fidélité à une démarche globale et cohérente savent résister à la corrosion des tendances corporatives et des rigidités administratives.

8.3.3. Les formes de renouvellement

Toutes les actions de développement local sont ainsi confrontées à l'absorption par les forces dominantes, au vieillissement, à l'entropie. Les expériences, qui font preuve d'un dynamisme et d'une audience durables, ont appris à surmonter ces écueils : tantôt de manière conflictuelle, tantôt avec plus de maîtrise et de progressivité, elles opèrent leur renouvellement à plusieurs niveaux.

- Le renouvellement des objectifs et des structures est souvent dicté par un événement imprévu, menace ou opportunité, qui bouscule les priorités et les modes de régulation : ainsi la démarche de développement global est confrontée à une urgence économique, à un mécontentement social, à un aménagement apparaissant nécessaire ; ailleurs, des discordances s'aggravent dans le fonctionnement ou la gestion financière des structures, dans les relations entre partenaires. Certaines expériences laissent les tensions s'accumuler jusqu'à des moments de crise où s'amplifient toutes les forces d'opposition, au risque de la rupture et des changements d'équilibre. A l'inverse, d'autres savent traiter habilement ces malaises, en analysant avec objectivité leurs causes, en faisant confiance à une autorité reconnue ou à un expert extérieur. De manière plus pédagogique, le renouvellement des objectifs et des structures se réalise par une comparaison entre les résultats atteints et les objectifs fondateurs définis en commun, entre les réponses apportées aux problèmes de la situation initiale et les exigences de la situation actuelle. Des bilans, des révisions périodiques (cf. ci après) permettent ainsi de retrouver le dynamisme et la globalité du mouvement originel, en l'adaptant aux données de la conjoncture présente ou prévisible : des documents de programmation (PAR, charte, plans), des procédures contractuelles offrent l'occasion de vérifier cette double fidélité à la source et à l'actualité.

- Le renouvellement des méthodes est rendu nécessaire par l'évolution des actions : autres les formes de mobilisation et de militance dans la phase d'émergence, autres les modes de délégation, de négociation et de gestion, ensuite. L'implication généreuse des pionniers, l'attente des responsables politiques s'accommodent souvent mal de l'apport technique des spécialistes, du contrôle des gestionnaires. Plusieurs expériences ont su établir des points de non retour dans les processus engagés, des

actions-relance qui ouvrent de nouvelles perspectives et profiter de difficultés habilement saisies pour revigorer une dynamique qui s'essouffait. Le recours à des avis extérieurs, la confrontation avec des actions identiques, les journées de formation sont les moyens les plus utilisés pour conforter une démarche qui doit concilier rigueur dans le court terme, constance et lucidité dans les objectifs, souplesse dans les adaptations.

- Le renouvellement des acteurs est sans doute le plus difficile à assurer. Le développement local est souvent le combat d'une même génération, qui s'est constituée dans l'ardeur des luttes internes et des affrontements externes, qui a accédé peu à peu aux pouvoirs reconnus, aux relations convenablement maîtrisées, qui peut se durcir dans la défense de son oeuvre. La relève des générations est le problème principal de ces expériences déjà anciennes, confrontées à des motivations, une recomposition sociale, une conjoncture générale éloignées de celles de leur début. Certains s'étiolent en quête de relève, d'autres connaissent des successions difficiles ou des changements de majorités provenant des échéances électorales. Les plus solides n'hésitent pas à organiser la rotation et le partage des fonctions, à accueillir les nouveaux venus dans les zones rurales, à confier à des jeunes des responsabilités sectorielles ou communales qui s'élargissent peu à peu.

Toutes ces expériences exogènes ou endogènes ont leur trajectoire originale, qui demanderait autant d'analyses approfondies pour fonder une typologie et une amorce d'explication. Une première approche plutôt institutionnelle peut partir des engrenages des procédures, des structures, des opérations, des enjeux qu'elles représentent pour apprécier la capacité de maîtrise d'une petite région. Une analyse plus sociologique discerne sous ces maniements d'outils les jeux d'acteurs internes et externes qui se servent de ces moyens pour asseoir leur pouvoir, infléchir en leur faveur les programmes en cours, qui s'allient ou se combattent pour y parvenir. En ces rapports de forces toujours mouvants, les incitations descendantes et les initiatives ascendantes s'entrecroisent de plus en plus, sans se confondre totalement : les pratiques de la gestion publique s'habituent à une participation relative, ponctuée de quelques réunions ou consultations largement orchestrées ; les ambitions du développement ascendant doivent composer avec les contraintes et les règles du pouvoir établi, avec les tendances centrifuges et sectorielles mieux organisées. Des temps forts d'affirmation identitaire ou au contraire de différenciation accrue expriment les résistances, les adaptations, les négociations d'une société locale face au processus majeur d'intégration, au système englobant. Les uns y verront les soubresauts d'un combat sans espoir, d'un vieillissement inévitable, les autres au contraire les preuves de la maturation lucide d'une société qui se renouvelle en s'intégrant sans se désintégrer.

CHAPITRE 9

FORMATION ET EVALUATION

L'un des critères les plus significatifs et des facteurs les plus influents de renouvellement des actions de développement local réside dans la place qu'elles accordent à la formation et à l'évaluation. Ces fonctions, souvent indissociables dans la réalité, ne cessent de croître dans les politiques et les pratiques de développement rural, à la fois grâce aux incitations et aux aides des pouvoirs publics, à l'offre d'organismes spécialisés et à la demande d'acteurs locaux confrontés à des problèmes et des gestions toujours plus complexes. Les modalités et les résultats de ces interventions demeurent encore fragmentaires, car elles se démarquent lentement des enseignements et des contrôles classiques. Plusieurs bilans sont en cours de réalisation au niveau de certaines régions, au plan national (CRIDEL - DATAR) et au niveau européen. En attendant la publication de ces travaux, on dessinera les tendances des pratiques mises en oeuvre, en les resituant dans les actions étudiées.

9.1. Formation professionnelle et formation-développement⁶⁰

De l'ensemble des expériences et des observations qu'elles provoquent, se dégage l'impression d'un décalage entre l'offre et la demande de formation, écart que plusieurs organismes s'emploient à réduire : formation et développement local relèvent de logiques différentes qu'il est difficile d'articuler.

9.1.1. Les demandes de formation

Toutes les opérations de développement local provoquent une augmentation des demandes de formation ; celles-ci varient grandement selon les processus, les contextes socio-économiques, les réponses disponibles. Certaines de ces demandes proviennent d'individus ou de groupes restreints qui saisissent les opportunités offertes par l'action en cours pour améliorer leurs compétences personnelles ; d'autres sont plus intégrées dans l'opération elle-même. Dans les interventions de type descendant, il s'agit plutôt d'apports techniques, d'accompagnement pédagogique de programmes mis en oeuvre ; dans les initiatives plus endogènes, la formation est souvent à la source et au coeur du processus, comme un ferment d'activation et d'élargissement.

Le déclenchement d'une action de développement local suscite partout des

⁶⁰ La formation au développement local a déjà fait l'objet de plusieurs publications et colloques. On en trouvera une première synthèse dans : - Rencontres de Gérardmer, Octobre 1985. Idée Vosges, Universités de Nancy, 2 tomes. - DATAR - Guide des stratégies locales de formation. Paris, Syros, 1988, 260 p.- surtout - Formation et Territoires. "La Formation-développement" sous la direction de SENAULT (P.), Paris, Syros, 1989, 175 p.

demandes nouvelles, plus ou moins formulées d'information-formation : apprendre à analyser la situation locale en ses causes et ses effets et la replacer dans un contexte plus large ; rechercher des références, d'autres expériences ; connaître les procédures, les moyens disponibles, l'imbrication des structures, des circuits dans lesquels se placer. Dans la phase d'organisation des forces et des projets, la demande se précise en termes plus opérationnels, techniques, financiers, mais elle s'intéresse aussi aux stratégies, aux politiques les concernant. Elles interviennent comme demande de consolidation, de renouvellement, à mesure que l'action se poursuit au risque de se scléroser. Elle se formule principalement dans les temps forts d'identification ou de différenciation, mais se réalise surtout dans les phases de latence, de mûrissement. L'action suscite la formation qui nourrit l'action.

Les demandes de formation varient en fonction des contextes socio-économiques et de l'offre des organismes de formation. Dans des régions, telles que l'Ouest de la France, où l'agriculture et les industries agro-alimentaires maintiennent encore un tissu rural solide, la formation reste essentiellement professionnelle, s'ouvrant lentement aux autres activités et préoccupations, aux démarches de développement local ; dans les régions où les activités classiques ne suffisent plus à enrayer la dévitalisation, la demande de formation se tourne plus rapidement vers la diversification, la dynamisation du milieu. Il y a plus de complémentarité que de rivalité entre les demandes de formation professionnelle qui s'ouvrent à la dimension territoriale et les demandes de formation-développement qui réclament des apports techniques spécialisés ; la concurrence se situe plutôt au niveau de l'offre.

9.1.2. Les offres de la formation professionnelle

Devant ces demandes plus ou moins explicitées, les réponses sont avant tout sectorielles, spécialisées, descendantes. Si la plupart des expériences de développement local conservent la mémoire d'une phase d'éducation populaire aux larges ouvertures (JAC, Foyers Ruraux, etc...), la pédagogie offerte a emprunté rapidement les filières de la formation professionnelle, de la promotion sociale agricole, de l'animation socio-culturelle, plus tard de l'équipement et de l'aménagement rural. On a déjà rappelé (p.29) l'apport exceptionnel de ces groupements agricoles, qui ont constitué la première vague du développement rural. Les journées d'étude, les sessions concernent d'abord les techniques agricoles ou ménagères, puis la gestion des exploitations, la conduite des organisations, la compréhension des marchés, avant de s'ouvrir à la dimension régionale et aux problèmes d'aménagement. La loi Delors (1971) offre à l'ensemble des catégories sociales les moyens d'assurer leur intégration sociale et d'acquérir les compétences nécessaires pour affronter les mutations et la compétition généralisée.

La formation est façonnée par un dispositif institutionnel et financier segmenté, qui offre des catalogues de stages, de cycles spécialisés qui profitent le plus souvent à des individus et des groupes déjà intégrés dans les courants de modernisation, alors que la majorité des gens ne se sentent pas concernés ou s'en croient exclus. Ces formations toujours plus "pointues" permettent à leurs bénéficiaires d'accéder à une meilleure maîtrise de leurs activités, de leur insertion économique, sociale, culturelle. Si ces apports s'élargissent toujours plus aux dimensions européennes, internationales, elles prennent rarement en compte le contexte local global pour lui-même. Elles opèrent plus par démarche descendante diffusant des savoirs, des modèles élaborés en des centres de conception, que par approche inductive partant des problèmes et des projets des stagiaires dans leur environnement. Toutefois, il faut distinguer les formations spécialisées qui ignorent les dynamiques locales, celles qui ouvrent à une dimension territoriale, celles qui s'inscrivent comme des compléments, des approfondissements précis dans une perspective de développement global. Dans ces dispositifs de formation

professionnelle comme ailleurs, se retrouvent toutes les combinaisons possibles entre une approche sectorielle dominante et une approche globale territoriale qui émerge peu à peu.

9.1.3. Les essais de "formation-développement"

La formation des agents de développement occupe une position intermédiaire entre la formation professionnelle et la formation-développement proprement dite. Au début des années 1970, le Ministère de l'Agriculture (ACEAR), la DATAR et d'autres services organisent des stages pour les techniciens qui élaborent les plans d'aménagement rural ; des organisations agricoles et rurales ouvrent leurs conseillers aux problèmes de leur environnement. Ainsi les Chambres d'Agriculture créent les cycles "Aménagement rural", "Conduite des actions de développement" et surtout "Animateurs de développement et d'Aménagement rural", où se conjuguent les apports pluridisciplinaires et les analyses des expériences locales⁶¹. Des instituts de formation, des centres d'animation socio-culturelle élargissent leurs cycles aux perspectives du développement territorial : ainsi l'Institut National de Promotion Supérieure Agricole (INPSA) de Dijon, le Groupe de Recherche et d'Éducation pour la Promotion (GREP), Peuple et Culture, Culture et Promotion, les mouvements ruraux (CMR, FNFR, CNAR, MRJC...) et plusieurs instituts universitaires. Au moins 45 centres assurent une formation directe en développement rural⁶².

Deux types d'enseignement s'opposent parfois dans le discours, mais se combinent souvent dans les sessions. Les uns privilégient les techniques d'aménagement, de gestion, de programmation territoriale : la formation consiste à acquérir la maîtrise des outils techniques et financiers, à rendre acceptables les procédures établies, par un accompagnement pédagogique qui prend en compte les besoins conformes aux réponses proposées. Les autres sont marqués par les formes d'animation-conscientisation, dans la mouvance contestataire des lendemains de Mai 1968 : par l'apport des sciences humaines, il s'agit d'intensifier les relations locales et l'ouverture aux courants alternatifs, de mobiliser la conscience collective pour faire s'exprimer les besoins, les aspirations de la base, leur fournir les informations nécessaires pour déclencher une dynamique endogène et la faire aboutir, au risque d'idéaliser l'action locale.

La "formation-développement" au sens strict provient des actions systématiques menées en certaines régions défavorisées (ainsi les sessions du Centre d'Études et de Formation Rurales avancées CEFRA - Lyon II en Ardèche) et des 11 programmes pluri-annuels expérimentaux de formation au développement soutenus par le Fonds Social Européen ; la rencontre internationale de Gérardmer (Octobre 1985) officialise ce type d'intervention. Elle vise à susciter la dynamisation du milieu et à appuyer les porteurs de projets ; elle ne s'adresse pas à un secteur d'activité, mais à l'ensemble de la population, à travers des acteurs capables d'entraîner le plus grand nombre, dans une démarche de développement global. En confrontant l'analyse de sa situation problématique par la population elle-même et des apports externes qui la replacent dans une perspective plus vaste, elle stimule la formulation d'une demande locale, à laquelle doivent répondre des formations coordonnées et adaptées, s'intégrant dans la dynamique territoriale, depuis l'expression des aspirations latentes, jusqu'à l'organisation, la contractualisation des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs décidés ensemble.

⁶¹ HOUEE (P.). "Animation de Développement micro-régional en milieu rural français". *Economie Rurale* n° 99 - 100, janv. - mars 1974, pp. 41-51. CLEMENT (F.). *Les pratiques des animateurs de développement des petites zones rurales*, Paris Collège Coopératif, Thèse 3ème cycle, 1977, 128 p.

⁶² INPSA - *Annuaire des formations d'agents de développement rural*. Paris ADEP, 1985, 389 p. Consulter aussi les nos des revues *Pour*, et *Cahiers de l'Animation*.

Cette formation comporte généralement trois phases :

- un temps de sensibilisation du milieu, de mobilisation du potentiel local d'initiative, d'éveil de projets dans une organisation, un milieu. La formation agit dans l'écart devenant conscient entre une situation locale objectivée et cette situation replacée dans l'espace et dans le temps. Ce diagnostic endogène ou approprié favorise l'expression des besoins, des initiatives, comme autant d'attentes de formation, dans une vision globale du devenir local.

- un temps d'élaboration, de négociation des programmes de formation adaptés aux projets de développement. Un groupe d'appui, un "pilotage éducatif", met en relation les demandes des candidats et les modes de formation disponibles et adaptés. Ces parcours de formation-action, dans leurs objectifs et leurs grandes lignes d'intervention, sont soumis à l'agrément des responsables du développement local.

- un temps de réalisation : le groupe de pilotage choisit les organismes de formation, constitue le réseau de données.

Parmi d'autres, l'Institut National de Promotion Agricole et Rurale (INPAR), créé à Rennes en 1961 à l'initiative de la Mutualité, de la Coopération et des autres organisations agricoles, a constitué, à côté des cycles habituels de promotion sociale, un important service de développement local comprenant des sessions, des missions de conseil et d'audit, des productions audio-visuelles. On retiendra en particulier le cycle "Agir dans son milieu" ⁶³ qui s'effectue à deux niveaux :

- au plan régional, cinq sessions de trois jours apportent aux stagiaires délégués les outils d'analyse-diagnostic de leur milieu, d'élaboration et de mise en oeuvre de projets collectifs, de montage d'opérations précises, d'animation de procédures contractuelles ; elles leur permettent de confronter leurs expériences et de les replacer dans les perspectives des dynamiques et des politiques rurales.

- au niveau micro-régional, ces stagiaires animent des commissions de travail, des enquêtes participatives, des réunions débouchant sur l'éveil d'initiatives, la création de structures, la conduite de programmes de développement, avec l'appui d'un centre régional de ressources et de suivi technique qui accompagne le dispositif de formation, la formulation et la réalisation des projets. Au total, dans les 8 micro-régions concernées, 900 personnes ont participé aux réunions de sensibilisation, 200 aux journées de réflexion et d'enquête, conduites par la trentaine de délégués suivant les sessions régionales. L'INPAR conduit par ailleurs des sessions distinctes pour les responsables, les agents de développement, les porteurs de projets, dans le cadre d'opération intégrée de développement ; il offre également à ces acteurs un cycle long de formation "Territoire et Développement local", validé par un diplôme universitaire, dans le cadre du Collège Coopératif et de l'Université de Haute-Bretagne.

Au début des années 1980, l'association Idée-Vosges aura été la première référence pour la formation-développement. Dans une région en déclin industriel, le GRETA de Remiremont s'associe avec les élus, les organisations professionnelles, les syndicats et les organismes de formation pour conduire une vaste opération concertée, avec l'appui du Fonds Social Européen (50 %), du FIAT-FIDAR (25 %) et de la Région (25 %). *"L'ambition de l'opération a été de proposer en termes de formation, prise dans son sens de valorisation de la ressource humaine, des systèmes d'accompagnement à l'émergence, à la validation, à la réalisation de projets le plus souvent économiques ainsi qu'à leur inscription dans le milieu local"* ⁶⁴. La formulation des demandes de formation,

⁶³ INPAR - Une expérience de formation-développement : agir dans son milieu, Rennes INPAR. - DARRAS (N.). Evaluation de la formation-développement : agir en son milieu. Université Rennes 2, UER Géographie 1988, 149 p.

⁶⁴ SIMONET (Ph.). "Une pratique de formation-développement : l'action d'Idée-Vosges" in Les Politiques de développement régional en Méditerranée. Paris, Syros, 1987, 360 p.

l'élaboration et la réalisation des réponses adaptées s'effectuent sous la responsabilité d'une "plate-forme de développement" (élus et acteurs) autour de laquelle s'élabore, se légitime, se gère le projet local de développement, autour de laquelle s'accompagnent et se rassemblent les dynamismes individuels, qui réunifient et fédèrent les compétences, les moyens, les dispositifs administratifs (id. p. 305). Les 89 actions réalisées concernent avant tout la création d'entreprises, d'activités et de produits, la diversification des activités rurales, l'aide à des publics spécifiques (jeunes, chômeurs, handicapés), les formations d'appui et l'animation locale. Au total, 3 500 personnes formées, une centaine d'entreprises ou d'activités nouvelles, quelque 400 emplois créés et autant consolidés, tel est le bilan quantifiable de cette opération échelonnée sur trois années.

On retiendra également deux expériences, l'une micro-régionale et l'autre interrégionale, qui se situent dans le cadre du programme européen (FSE, PIM). L'Association pour le Développement par la Formation des pays aveyronnais et tarnois (ADEFPAT) est née en 1983 de la volonté de 8 associations de pays ou bassins d'emploi et des 2 comités départementaux d'expansion économique. La formation-développement vise à consolider et à diversifier les emplois et activités, à construire des stratégies de développement local ; elle concerne aussi bien les entreprises agricoles, artisanales ou industrielles, les pays comme entités territoriales en toutes leurs composantes, que la valorisation des ressources et l'animation sociale et culturelle. Chaque association de pays identifie les projets, les porteurs d'initiatives, crée un groupe de pilotage, tandis qu'au niveau de l'ADEFPAT un comité technique et pédagogique rassemble les animateurs de pays, les agents des organisations économiques, les experts en pédagogie et en développement. 223 projets ont ainsi été soutenus, 4 884 personnes formées et 2 527 emplois directement touchés⁶⁵. L'Association de Développement des Pyrénées par la Formation (ADEPFO) se situe à une autre échelle, puisqu'elle concerne les trois régions d'Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon. Elle fédère les structures de développement local, les organisations professionnelles, les divers systèmes de formation, les administrations de la Formation et de l'Emploi, le Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées. L'ADEPFO coordonne des programmes de formations adaptées et souples qu'elle négocie avec les structures de vallées et de pays pyrénéens, quand celles-ci ont élaboré ou élaborent un projet de développement pris en charge par un groupe de pilotage ; un réseau de "pilotes éducatifs" assure la liaison entre les projets de développement et les appareils de formation (id. p. 127-131).

La formation-développement est l'un des croisements les plus sensibles des procédures descendantes et des initiatives endogènes, plus encore des approches sectorielles et des démarches territoriales. A mesure que la société se complexifie et doit affronter de nouveaux défis, les interventions pédagogiques se multiplient, se surajoutent, se spécialisent et appréhendent difficilement les dimensions territoriales polyvalentes. Les structures de développement local n'ont pas encore assez de durée et d'influence pour faire prévaloir leurs demandes globales, malaisées à cerner et à traiter. Entre les deux, interfèrent des organismes de formation qui proposent des contenus et modalités pédagogiques, en conciliant les exigences administratives et financières des appareils d'encadrement et les attentes diffuses des acteurs locaux. Les expériences en cours tracent cependant les agencements les plus prometteurs :

- dans chaque structure de développement local, un groupe de pilotage éducatif formule toutes les demandes de formation, négocie et contrôle la réalisation des parcours de formation, en relation étroite avec le projet de développement et ses élus.

- au niveau régional ou interrégional, une structure de coordination fédère les représentants des structures territoriales, des organisations économiques, sociales et culturelles, des appareils de formation pour répondre aux demandes, articuler les programmes, assurer les appuis permanents.

⁶⁵ SENAULT (P.). "La formation-développement", O. C., pp. 109-115.

9.2. L'évaluation entre l'expertise et l'auto-analyse⁶⁶

Les modalités d'évaluation des actions de développement local sont tributaires des attentes de leurs demandeurs, des pratiques de leurs réalisateurs, des situations qu'elles apprécient. Exercice technique et opération politique à la fois, l'évaluation est une dimension constitutive des dynamiques de développement qui s'intègrent dans la durée. Une action de cette nature, qui ne prend pas le temps de la réflexion et du réajustement, se condamne rapidement à une dispersion d'efforts, à la quête de succès éphémères ou ponctuels, de subventions qui dévoient le projet. Ces formes d'évaluation ont grandement évolué dans le temps et selon les opérateurs : la plupart combinent à divers degrés une expertise externe et un examen interne, une approche quantitative et une estimation plus qualitative.

9.2.1. Apports et limites de l'évaluation quantitative

Les modes d'évaluation s'inscrivent dans la longue tradition des contrôles administratifs et financiers par un Etat centralisateur. Chaque ministère a ainsi ses batteries de normes, d'indicateurs, de ratios pour mesurer les résultats des actions qu'il conduit, la conformité aux règles et aux cadrages qu'édicte les administrations. Il en résulte des bilans, des rapports d'exécution qui alignent des données quantifiables, appelant de nouvelles aides. La rigueur souvent apparente et illusoire de tableaux sophistiqués dissimule mal les choix politiques, les accords entre pouvoirs publics et élus influents, que justifient les études et les audits. L'évaluation demeure relativement pertinente et efficace tant qu'il s'agit d'actions ponctuelles d'aménagement : il est facile d'apprécier un programme foncier ou routier, des travaux d'hydraulique, de suivre l'exécution d'opérations d'équipements collectifs. Mais comment estimer les effets d'une intervention économique ou sociale, sinon en termes d'emplois créés, de personnes secourues et plus fréquemment de structures mises en place ? La tâche devient encore plus complexe quand on veut évaluer les effets d'une démarche globale, d'un PAR ou d'une charte intercommunale, d'un contrat de pays ou de développement. Certaines actions expérimentales se sont alourdies de critères tellement raffinés qu'ils ont été inutilisés ; à l'inverse, des procédures contractuelles ont refusé tout indicateur initial, rendant impossible la comparaison, entre les évaluations prévisionnelles et les résultats constatés⁶⁷.

Pourtant les demandes d'évaluation se généralisent, face à la multiplication des politiques, des procédures, des financements croisés. Beaucoup proviennent de l'Etat, du Ministère des Finances, des différentes administrations qui rivalisent entre elles pour démontrer la qualité de leurs interventions ou justifier leurs demandes de crédits. D'autres proviennent des Conseils Régionaux ou Généraux, quand la décentralisation accroît leurs compétences et leur autonomie d'intervention ; d'autres enfin émanent des bailleurs de fonds, des opérateurs sociaux qui entendent cerner l'impact de leurs investissements. Chaque demandeur a ses exigences, ses critères précis préétablis en fonction des objectifs qu'il choisit : il retient ce qui le concerne, sans prendre en compte l'aspect global quotidien de la réalité concernée. De même, l'offre provient d'un bureau d'étude, d'un cabinet de consultants, d'un organisme de conseil : chacun a ses

⁶⁶ Consulter en particulier : - ALLAIRE (G.) et GRANIE (A.M.). "L'évaluation : perplexité méthodologique. Le cas de l'action associative". Colloque Société Française d'Economie Rurale, printemps 1990. - CEFRA - Evaluation et développement local. Actes des journées d'études, 6-7 avril 1989. Gresse en Vercors. CEFRA, Lyon II, 117 p. - L'évaluation qualitative. Recherche Sociale, nos 111 et 112, juil. - oct. 1989.

⁶⁷ VILAIN (M.). "L'évaluation ex-post des décisions d'aménagement". Session SFER oct. 1980.

indicateurs, ses repères, ses intérêts, traitant l'expérience observée à partir d'une méthode d'analyse qui a connu ailleurs des réussites servant de références. Des relations de clientèle, des complicités s'établissent ainsi entre donneurs d'ordre et organismes d'évaluation, au gré des orientations socio-politiques ou des innovations méthodologiques. A côté de contributions intéressantes, trop de rapports sont des monographies améliorées, des copies à peine démarquées de documents-types, parfois des publications de complaisance ou des jugements péremptoires et définitifs au terme d'une analyse rapide. Souvent, l'étude se conclut par la demande d'une autre étude ou s'achève dans l'oubli d'un placard.

Les responsables, les acteurs du développement local marquent leurs réticences envers ces évaluations descendantes, perçues comme des contrôles imposés ; ils ne les acceptent que parce qu'elles sont nécessaires pour justifier l'emploi ou la demande de crédits. Les élus craignent que soient démasqués leurs pratiques de pouvoir et leurs réseaux d'influence ; les bénéficiaires des opérations cultivent la discrétion ; tous redoutent que les médias et l'opinion s'emparent des travers, des erreurs inévitables de telles actions. Beaucoup renaclent devant la quantification réductrice, les interprétations sommaires ou au contraire radicales et profondes apportées de l'extérieur à une expérience dont ils vivent la complexité et l'épaisseur. Ils se contentent d'évaluations empiriques, sous formes de rapports financiers et d'activités présentés lors des assemblées générales, ou de documents rédigés en fonction des attentes, des habitudes des organismes de contrôle, de financement. Dans les démarches descendantes, ces bilans sont acceptés ou refusés par les initiés, mais le plus souvent ignorés du grand nombre ; ils servent surtout à conforter les services commanditaires et les bureaux d'étude, sans influencer les dynamiques locales. Il en va autrement quand l'offre d'évaluation est reprise par les acteurs locaux et replacée dans leur problématique.

9.2.2. Les essais d'évaluation qualitative

La plupart des actions de développement de développement local dont la fiabilité est reconnue débordent les bilans quantifiés pour s'ouvrir à des appréciations plus larges et plus profondes. L'expertise acceptée ou sollicitée est replacée dans la dynamique du projet qu'elle valide et renouvelle, en remobilisant les acteurs autour d'objectifs mieux précisés et de structures adaptées. L'évaluation intègre sans doute les éléments quantifiables, sectoriels, le nombre d'emplois créés, d'équipements et de services offerts, la consommation des crédits, etc... ; mais elle cherche à cerner les processus essentiels de la dynamique sociale activée : les formes de décomposition-recomposition du tissu social, l'affirmation de l'identité et de la volonté commune parmi les forces centrifuges, la capacité locale d'appréhender la réalité, de se projeter dans l'environnement et dans l'avenir, de saisir les opportunités pour renforcer le projet. Il s'agit de comparer les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés, mais plus encore d'apprécier le dispositif d'action, la dynamique mise en oeuvre, les acteurs anciens, actuels et leurs stratégies, les changements induits dans les comportements, les réseaux de relations, les pratiques organisationnelles.

Certains spécialistes⁶⁸ distinguent l'évaluation de :

- la cohérence interne entre les objectifs généraux ou opérationnels et les résultats atteints,

- la cohérence externe entre le projet, la démarche à l'oeuvre et le public visé, le contexte local et l'environnement institutionnel impliqués.

⁶⁸ ABALLEA (F.) et MENGIN (J.). "L'évaluation qualitative", o. c. p. 5-45.

En combinant l'une et l'autre, il devient possible de suivre la réalisation du projet en lui-même et son insertion dans une approche plus large, où l'on retrouve les processus déjà évoqués (cf. chap. 8) : l'articulation des procédures, des acteurs et des dynamiques sociales, les forces et les temps forts d'identification et de différenciation, les dérives vers l'absorption ou le repliement, les formes d'infléchissement et de renouvellement, les forces de résistance et de développement, les arbitrages effectués, ceux qui en ont bénéficié, ceux qui en ont été exclus. Sous ces analyses critiques, on peut discerner le type de développement induit, ses finalités, ses initiateurs : autant d'éléments qui peuvent nourrir le débat social, permettre à chaque partenaire de se replacer par rapport aux objectifs ainsi clarifiés.

Cette évaluation, resituée dans la problématique d'un projet, saisit les ressorts, les progressions d'une dynamique interne ; mais, livrée à elle-même, elle apparaît comme la justification d'une cause et des acteurs qui la défendent. Pour surmonter ces carences, plusieurs expériences (cf. ci-après l'audit du Mené) associent le recours à l'expertise et la pratique de l'auto-évaluation, en combinant l'objectivité, le cadrage de l'analyse externe et la richesse de l'implication des acteurs concernés.

Ces différentes formes d'évaluation se heurtent à de nombreuses difficultés. On a déjà dit les réticences des élus, de la plupart des acteurs devant ces contrôles plus ou moins subis, devant ces analyses souvent réductrices qui ne prennent guère en compte la globalité et la signification de leur oeuvre ; ils craignent aussi la remise en cause de leur pouvoir, d'un consensus social fragile. La plupart des expériences n'ont pas prévu de repères, d'indicateurs dès la phase initiale : il faut remonter le temps, reconstruire l'histoire a posteriori, en confondant souvent résultats et objectifs. Des méthodes sophistiquées, un langage technocratique, une appréciation abrupte bloquent les acteurs, ne favorisent pas les confrontations nécessaires. Indéniablement, les formes récentes d'audit veulent saisir l'interdépendance des facteurs et ne refusent pas la participation des acteurs ; mais ces études sont lourdes, coûteuses, soucieuses de rigueur, là où les décideurs locaux attendent la validation de leurs résultats, des orientations et des conseils concrets pour une nouvelle étape. Ces méthodes, bien adaptées aux stratégies d'entreprises ou de services techniques, n'ont pas encore acquis assez de pertinence pour être demandées par les acteurs locaux, autrement que sous l'influence de la mode ou la pression d'une contrainte administrative, financière.

9.3. De quelques modalités et résultats

A défaut d'une vue d'ensemble encore prématurée, quelques essais illustrent l'évolution de ces modes d'évaluation et des résultats obtenus : elle vont de l'analyse des données et des changements d'une petite région à l'estimation des actions entreprises dans le cadre d'un projet, du traitement des éléments quantifiables disponibles à l'estimation des programmes et des organismes mis en oeuvre.

9.3.1. Observatoires du développement local

Chaque service public ou socio-professionnel, chaque structure a besoin de replacer l'action qu'elle conduit dans l'évolution locale, à travers des indicateurs significatifs. Outre les critères et les renseignements propres à chaque appareil d'encadrement, l'INSEE est souvent sollicité de fournir les éléments statistiques qu'il

traite habituellement selon ses propres découpages : la zone d'action correspond rarement à la zone d'étude ou au bassin d'emploi. En 1982-1983, certaines directions régionales de l'INSEE ont créé des systèmes locaux d'information, susceptibles de fournir aux agents de développement les données statistiques capables de susciter leurs réflexions et leurs projets.

Des initiatives plus ascendantes agissent depuis des années. Ainsi, le Centre de Recherches économiques pour le Développement de l'arrondissement de Fougères (CREDAF) en Ille-et-Vilaine. Fondé en avril 1969 par la ville, la Chambre de Commerce et les conseillers généraux de l'arrondissement de Fougères, dans une petite région en profonde mutation, le CREDAF est un observatoire qui collecte les données statistiques, les informations démographiques et économiques disponibles, réalise des enquêtes dans tous les secteurs d'activité et sur des domaines d'intérêt général, traite l'ensemble de ces éléments, dégage des tendances et des projections, cerne au plus près les différentes évolutions. Il diffuse régulièrement ses dossiers d'information, ses rapports d'étude ; il répond aux demandes des responsables de l'arrondissement. Certains conseils d'expansion assurent une fonction similaire depuis longtemps ; des missions locales pour l'emploi s'y ajoutent depuis peu.

L'Observatoire socio-économique des Monts du Lyonnais est directement relié au dispositif de développement global de cette région. Le CCML a su mettre à profit la connaissance que P. Collin, l'un de ses fondateurs, a de la mémoire et de la conscience collective locale pour disposer d'indicateurs permanents et répondre aux demandes précises des acteurs. Les apports chiffrés de l'INSEE, de l'ASSEDIC, de la DDAF, des Chambres Consultantes, etc..., les enquêtes particulières et les informations recueillies par un réseau de correspondants locaux sont classés, traités par l'Observatoire autour des thèmes suivants, qui font l'objet de publications périodiques : populations communales, cadre de vie et habitat, municipalités, activités économiques, main-d'oeuvre et qualification. L'existence de telles cellules d'observation et d'information est souvent liée à la présence de personnes-ressources disponibles et à la volonté des responsables de suivre chaque année l'évolution de leur zone.

9.3.2. Observations des actions entreprises

La comparaison des résultats obtenus aux objectifs annoncés dans un programme ou un contrat est le plus souvent inexistante, ou empirique et relevant de critères socio-politiques. En 1980, le Ministère de l'Agriculture a voulu inclure dans les PAR des tableaux de progression et de régulation qui, à partir du document initial, suivent l'exécution des actions, les échéanciers, les sources de financement et les maîtrises d'ouvrage, mesurent les incidences sur les budgets communaux, offrent certains indicateurs d'objectif. Des expériences en Nord - Pas-de-Calais ont élaboré des tableaux de bord adaptés à chaque PAR. *"Le recueil et le traitement annuels des informations doivent constituer des opérations simples et rapides : pour cela a été mis au point un système de suivi basé sur un fichier d'indicateurs... actualisés sous la responsabilité de l'animateur, à charge pour lui de confier si nécessaire une partie du travail aux personnes directement concernées par l'évolution du domaine sur lequel porte l'indicateur... . Les services techniques départementaux prennent en charge l'actualisation des indicateurs communs à différents PAR... . Les indicateurs ont été choisis pour permettre de suivre l'évolution des domaines sur lesquels des objectifs ont été choisis pour permettre de suivre l'évolution des domaines sur lesquels des objectifs ont été fixés La diffusion continue des informations recueillies dans le tableau de bord introduit des débats élargis qui conduisent ou conduiront à étendre la prise en charge de la "planification locale" : la structure d'objectifs sera alors améliorée grâce aux*

*observations concrètes que les informations nouvelles susciteront*⁶⁹. Le remplacement des PAR par les chartes intercommunales relevant d'autres pouvoirs n'a pas permis d'étendre et de vérifier ce type d'évaluation. Des instruments comparables ont été proposés par d'autres structures, notamment par certains parc naturels régionaux.

L'heure est actuellement aux audits que proposent des bureaux d'étude adaptant aux actions de développement local des méthodes qui ont fait leurs preuves dans l'analyse du fonctionnement d'entreprises, de grands services ou dans l'appréciation des actions de développement. Après 25 ans d'une démarche volontaire de développement, le Mené ressent la nécessité d'évaluer ses activités et son mode de fonctionnement, de se doter d'un outil permanent d'observation et d'aider à la décision, d'apporter des réponses en termes de création d'emplois et de services, de modalités de structuration, de formation et de communication⁷⁰. A cet effet, il a retenu la proposition d'un groupe de consultants : l'Institut National de Promotion Agricole et Rurale de Rennes (INPAR), assisté du Cabinet STRATEM (Y. Morvan) de Rennes et du Groupe RIDER (M. Quévit) de Louvain-la-Neuve. L'"audit prospectif" répond aux objectifs suivants :

- faire le point des changements intervenus, des actions conduites dans le Mené depuis 1965,

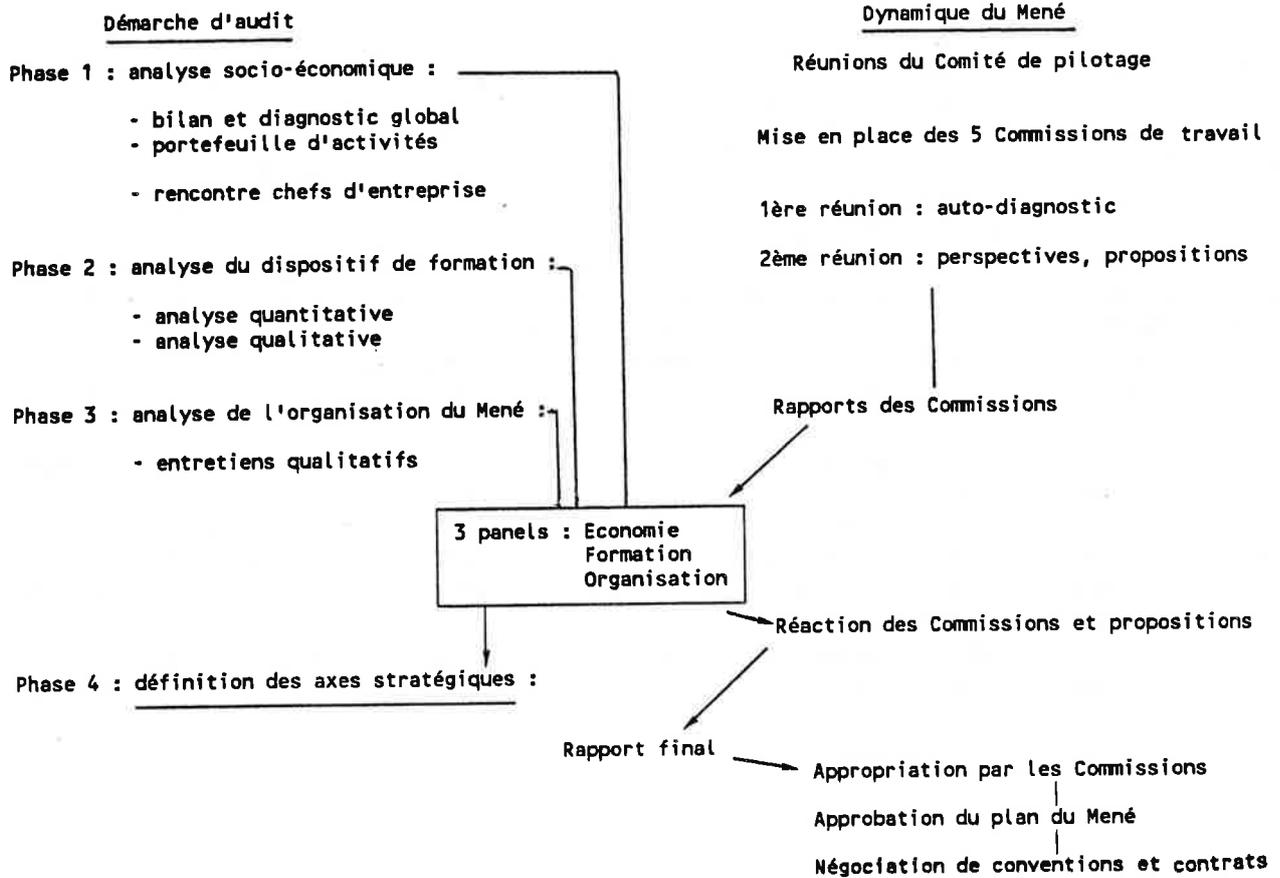
- dresser un diagnostic des atouts et faiblesses du Mené, dans son environnement régional et face aux défis qui émergent : évolution de la population selon les communes et les catégories socio-professionnelles, situation des branches d'activité et de l'emploi, cadre de vie et qualité de l'environnement, adéquation du système de formation aux activités actuelles ou potentielles, fonctionnement des structures du Mené, cohérence de sa démarche,

- dessiner les chances et les handicaps, les axes stratégiques, les actions prioritaires pour un plan de développement intégré du Mené.

⁶⁹ DATAR - Guide du développement local, o. c., p. 231-234.

⁷⁰ INPAR - Projet d'audit du Mané. Rennes, INPAR, Oct. 1980, 16 p.

AUDIT PROSPECTIF DU MENE



Il reviendra ensuite aux élus et aux responsables locaux de négocier des contrats et des conventions avec les pouvoirs publics et socio-professionnels, de renouveler les moyens de formation et d'animation, de communication et de promotion pour atteindre les objectifs retenus.

Pour réaliser ce bilan et cette relance, une double approche combine :

- l'analyse par le cabinet de consultants, qui comporte quatre phases s'achevant par autant de panels où se retrouvent des acteurs locaux, des experts départementaux et régionaux,

- la participation des forces vives du Mené qui émettent leur propre diagnostic et leurs propositions, réagissent aux analyses et aux propositions avancées par le cabinet, en travaillant en cinq commissions. Un Comité de pilotage et plusieurs passerelles assurent la mise en relation des deux approches, la progression de l'audit et son intégration dans la dynamique du Mené (cf. tableau ci-dessus).

Pour sa part, le pays de Soule a choisi d'intégrer plus encore l'observatoire économique comme un outil permanent d'évaluation et de renouvellement de sa

démarche⁷¹. Il a été institué en 1988 par l'Association pour le Développement économique de La Soule (ADES) et par la Mission locale rurale du Pays de Soule ; il se situe dans la continuité d'un système local d'information créé par l'INSEE en 1983 et bénéficie du concours technique de l'Equipe Interadministrative d'Aquitaine (EIA) composée de l'INSEE, la DRTE, la DRAF. Son rôle consiste moins à accumuler des données qu'à fournir des informations souples et permanentes, des outils de pilotage des actions entreprises et de leurs impacts sur le pays. L'observatoire remplit quatre fonctions : connaître le tissu socio-économique local, dégager de nouvelles pistes de travail, suivre et évaluer les actions entreprises, rapprocher l'information de ses utilisateurs. L'évaluation se place dans une constante interaction : le diagnostic fait émerger un objectif atteint par une action, dont l'appréciation des résultats constitue un nouveau diagnostic appelant un nouvel objectif, une autre étape dans l'action. Les responsables de l'équipe de pilotage (ADES et mission locale) et les experts régionaux de l'EIA arrêtent les thèmes prioritaires et les indicateurs adaptés. Le travail s'opère en six modules : démographie, activités économiques, formation-chômage-insertion, agriculture, tourisme, habitat. L'ensemble est informatisé.

Observatoire économique de La Soule

Elaboration des outils d'information et des moyens d'action

Groupe de pilotage (ADES-MLR)

- Réflexion, proposition et décision pour : actions à mettre en oeuvre, informations utiles au développement, information de la population
- Mise en place de la concertation locale
- Apprentissage collectif des méthodes de travail
- Mise en place des outils

Appui technique de l'EIA

- <==> - accompagnement de la réflexion locale sur l'identification des problèmes
- <==> - incitation à l'échange entre partenaires
- <==> - assistance pédagogique
- <==> - assistance technique, propositions pour recherche, traitement et gestion de l'information locale.

9.3.3. Résultats de quelques procédures

Tant que l'Etat a eu la maîtrise des procédures d'aménagement et de développement local, les Ministères concernés ont avancé quelques évaluations avant tout quantitatives. Depuis la régionalisation des contrats de pays et surtout depuis les lois de décentralisation, ces bilans sont laissés à l'initiative de chaque Région.

Dans les premières interventions de l'Etat en ce domaine, existe un grand contraste entre la minutie des études préalables et l'imprécision ou l'absence de bilans d'exécution. Ainsi qu'on l'a déjà relevé (cf.p.10), la plupart des 22 secteurs-pilotes d'aménagement rural ont été des catalogues de propositions que les ressources locales et les moyens administratifs n'ont pu réaliser. Cependant, une impulsion a été apportée aux investissements et aux responsabilités locales ; de petites zones ont pris l'habitude

⁷¹ ADES - Observatoire économique de la Soule - Bilan. Mauléon, Nov. 1990, 68 p.

de se rencontrer, de réfléchir et de prévoir ensemble, d'élaborer leur première programmation : elles sont devenues des terrains privilégiés d'initiatives de développement ; en outre, les administrations y ont trouvé des enseignements pour leurs directives ultérieures.

De 1971 à 1983, 260 PAR ont été mis à l'étude ; 28 n'ont pas abouti par manque d'implication locale, essentiellement durant la phase expérimentale. On peut estimer que les PAR ont couvert 26 % des communes rurales et concerné 31 % des effectifs ruraux. Si la moyenne se situe à 37 communes et 22 694 habitants, les écarts sont très variables entre les PAR ; de même, ils sont nombreux dans les régions du Centre, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Franche-Comté, mais rares en Auvergne, Limousin, Champagne-Ardenne, Picardie, Haute-Normandie. Tous les rapports disponibles prouvent que l'efficacité du PAR varie selon le degré de participation des acteurs locaux et la rigueur de la méthode d'élaboration et de suivi. Trop de plans sont demeurés des exercices sans lendemain ; d'autres ont fourni aux pouvoirs publics des références assurant une meilleure connaissance des besoins locaux et souvent un meilleur usage des finances publiques. C'est un critère de réussite d'un PAR que sa capacité à saisir de nouvelles procédures et d'attirer les investissements : 46 % d'entre eux ont été suivis ou accompagnés de contrat de pays ou de contrat régional, 16 % de contrats de pays d'accueil, 23 % d'une opération groupée d'aménagement foncier, 20 % d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat. Les PAR ont donné leur pleine mesure quand ils ont conforté et parfois suscité une dynamique profonde de développement local. On a déjà relevé combien l'élaboration d'un PAR ouvert à la participation, ou son refus et sa retraduction par un document plus endogène (ex : Monts du Lyonnais, Pays de Soule) constituent des temps forts, des points de non retour dans la progression d'un projet collectif. Une même appréciation globale vaut pour les quelques 300 chartes intercommunales mises en oeuvre depuis 1983 : ici, essai de programmation limité aux élus et aux experts, là réelle prise de conscience et prise en charge des problèmes communs par un grand nombre de partenaires, dans une démarche intégrée de développement.

L'évaluation des contrats de pays et des contrats mis en place par les régions relève d'autres critères : les pouvoirs qui les ont promu ont voulu, par une dotation financière attirante et par une procédure légère, amener les collectivités locales à investir et à coopérer ensemble. Un bilan global estimait à la fin de 1982, que 3 000 MF avaient été investis dans ces contrats : 34 % ont eu un effet réel mais peu sensible, 44 % une influence marquée sur le développement économique du pays. On manque de critères standardisés pour apprécier les dispositifs mis en place par les Régions : chaque instance territoriale apprécie en fonction des objectifs qu'elle poursuit, des contextes économiques, sociaux et politiques dans lesquels elle agit. Toute évaluation quantitative ou qualitative ne trouve sa signification qu'en se replaçant dans la situation et la dynamique locale qu'elle exprime.

9.3.4. Une efficacité à confirmer

S'il est prématuré et difficile d'apprécier avec rigueur les effets de ces actions de développement local, quelques conclusions plus générales se dégagent de l'observation attentive de ces pratiques exogènes et endogènes. On les accueillera comme autant d'interrogations, de thèmes à approfondir.

. Les effets au plan social

Ces opérations de développement local agissent sur le système social, le réseau des pouvoirs locaux, les relations entre groupes sociaux, les représentations collectives.

Des groupes en quête de promotion et de reconnaissance sociale ont trouvé dans ces actions novatrices un moyen de conquérir ou de consolider leur pouvoir local et leur zone d'influence. Hier, les agriculteurs modernistes, premiers pionniers de ce type d'intervention, ont secoué la tutelle des notables traditionnels, en introduisant les préoccupations économiques et les modes d'aménagement ; aujourd'hui, des groupes émanant des nouvelles couches moyennes rurales apportent à leur tour d'autres modes de gestion de la collectivité et de son territoire, d'autres formes d'animation et d'intégration sociale. Un renouvellement des élites dirigeantes s'est opéré, mais il doit composer avec les pesanteurs sociales : ces novateurs bénéficient d'abord d'une bienveillance assez large, mais se heurtent rapidement au désengagement populaire, aux pratiques notabiliaires et administratives ; ils connaissent l'usure et l'isolement s'ils ne savent pas élargir leurs alliances et renouveler leurs forces. Comment la génération des fondateurs prépare-t-elle sa relève, la poursuite de son oeuvre dans un contexte différent ?

Les relations entre les groupes sociaux sont modifiées par ces pratiques de décroisement, de prévision et de programmation, où les intérêts particuliers se replacent dans un projet commun. Elles apportent souvent une manière plus rationnelle de gérer les conflits, intensifient les échanges, peuvent générer des initiatives, des solidarités et des alliances qui modifient le fonctionnement du système social. Mais ces formes d'identification, d'appartenance sont constamment confrontées aux processus de spécialisation, de différenciation, d'intégration qui marquent la société globale. La construction d'une démarche territoriale localisée est sans cesse à recommencer dans un monde qui se produit selon d'autres clivages.

Ces actions de développement local modifient pour leurs acteurs leur perception de l'espace et du temps, par une articulation nouvelle entre l'espace villageois quotidien, l'espace micro-régional d'échange et les niveaux plus vastes de la vie socio-économique, par le passage d'une gestion ponctuelle, sectorielle à une démarche prospective globale à moyen terme. L'identité et la confiance retrouvées, l'exaltation d'un sentiment d'appartenance, d'une image de marque, la volonté de maîtriser son devenir et de trouver sa place dans un monde en mutation sont des facteurs essentiels pour l'efficacité durable d'une dynamique de développement. Mais ces représentations collectives stimulantes atteignent quelles catégories et à quel degré de profondeur les comportements collectifs ?

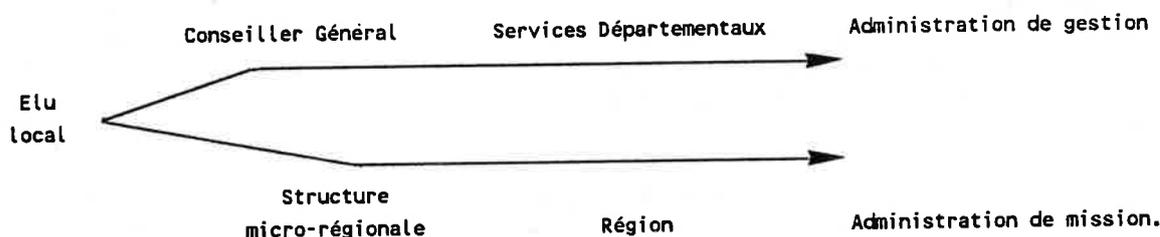
. Les effets au plan institutionnel

Les actions de développement local ont introduit des changements dans les dispositifs institutionnels, tant au niveau des collectivités de base que dans leurs rapports avec les instances supérieures.

Ces procédures et ces initiatives ont renforcé la solidarité entre les communes, en les entraînant dans une démarche volontaire autour d'un projet, là où d'autres n'y consentent que sous la pression des contraintes financières, administratives. Les structures de coopération passent des syndicats uniques ou des SIVOM de services à des districts ou des syndicats de développement qui partagent ressources et dépenses, recourent à la fiscalité directe, opèrent un remodelage de leur territoire. A mesure que ces collectivités débordent la gestion classique, elles pratiquent le partenariat, en impliquant les acteurs socio-professionnels et les représentants de la vie sociale dans leurs réflexions, parfois leurs réalisations, plus rarement leurs décisions. Mais cette

ouverture ne supprime pas les rivalités de clochers, les stratégies des groupes d'intérêt, les rapports souvent difficiles entre municipalités et associations. La manière dont les partenaires perçoivent ces différences et négocient ces relations est un test probant de la vitalité d'un mouvement.

La formation d'un dispositif institutionnel de développement local modifie les rapports entre les communes et l'appareil politico-administratif. La capacité d'acteurs à s'organiser, à élaborer un programme cohérent et à le négocier, leur réussite dans la conduite de l'opération réduisent leur dépendance, leurs zones d'incertitude, tout en devenant des partenaires crédibles pour les pouvoirs publics. L'habileté des responsables et des agents de développement se conjugue avec la mise en oeuvre de nouvelles pratiques gouvernementales.



Alors que l'élu habituel ne dispose que du circuit classique qui, transitant par le conseiller général et les grands élus, atteint les services départementaux et leurs ministères de rattachement, l'élu qui participe à une démarche de développement peut s'adresser à la structure micro-régionale, à sa capacité d'expertise et à son réseau, profiter des programmes régionaux et atteindre les moyens adaptés des administrations de mission (DATAR, Fonds interministériels, etc...) et même des fonds structurels de la CEE. Les acteurs les plus efficaces savent concilier les circuits bien balisés des filières politico-administratives qui ont fait leur preuve et les réseaux plus novateurs mais fragiles qui souffrent d'un déficit de légitimité et de moyens. Le renforcement de l'intercommunalité et du partenariat, la reconnaissance du niveau micro-régional comme étant l'échelon pertinent de la planification et du développement rural, la mise en oeuvre de contrats locaux de développement prolongeant les contrats de plan Etat-Région sont les points d'avancée d'une décentralisation, d'une modernisation réelle du fonctionnement de la société française.

. Les effets au plan économique

Cette étude qui se veut sociologique n'a pas compétence pour traiter des effets économiques du développement local. Des ouvrages théoriques ou méthodologiques⁷², de nombreux rapports ont recensé les expériences, leurs résultats et leurs enseignements que l'on peut ainsi résumer de manière très sommaire :

- la mobilisation des énergies et des ressources locales : une main d'oeuvre qui s'adapte en se formant, des acteurs qui portent des projets et les font aboutir, une épargne locale réinvestie sur place pour répondre aux besoins d'emploi, des potentialités

⁷² GREFFE (X) - Décentraliser pour l'emploi. Les initiatives locales de développement, Paris Economica, 1988, 229 p. PECQUEUR (B.) - Le développement local. Paris, Syros, 1989. - DATAR - Guide de l'action économique locale. Paris, Syros, 1987, 210 p. - Fédération des Parcs naturels de France. Guide de la valorisation économique des ressources locales, Paris, Syros, 1989, 445 p.

naturelles mises en valeur, des activités existantes confortées et diversifiées, des branches nouvelles greffées sur le tissu local ;

- la coordination entre les partenaires, les secteurs d'activités : porteurs de projets repérés et soutenus, PME prouvant leur souplesse et leur performance, articulation établie avec les groupes industriels et financiers, les réseaux de transfert de technologies, réalisation d'un maillage économique en termes de filières de produits et de complémentarité de fonctions ;

- un environnement créatif : un tissu social et un enracinement culturel revigorés, un cadre de vie attrayant, un encadrement adapté de services, d'appuis publics, d'animation et de promotion.

Quelles que soient leurs origines, les expériences de développement local sont constamment menacées de vieillissement, d'entropie, d'absorption ébranlant leur originalité et leur portée ; mais elles peuvent y trouver des remèdes par des moyens de réactivation, de discernement, en particulier par des opérations de formation et d'évaluation appropriées. Une démarche plutôt descendante peut se satisfaire de diffusion de savoirs techniques et d'accompagnement pédagogique pour parvenir aux objectifs qu'elle se fixe, d'évaluation quantitative et fonctionnelle pour valider les actions qu'elle entreprend. Une démarche ascendante reprend tous ces apports, mais les retraduit dans les processus mêmes de sa dynamique territoriale. La réalisation du projet collectif est au coeur de la progression pédagogique, dans un effort d'explicitation, d'approfondissement, d'élargissement de perspectives. De même, l'évaluation et l'observation reprennent les données quantifiables d'une expertise classique, s'attachent aux aspects qualitatifs et structurels, intègrent l'ensemble dans la dynamique sociale, dont elles apprécient les motivations, les stratégies, les capacités de maîtrise. Mais ces demandes tardent à s'affirmer et les offres à s'ouvrir à cette nouvelle dimension. De la rigueur professionnelle, de l'élargissement et de la souplesse de ces dispositifs de formation et de suivi, dépendent grandement le renouvellement et l'efficacité durable de telles actions de développement.

CONCLUSION

Le développement local, un projet animant une démarche

Le développement local n'est pas un thème en voie d'épuisement, mais un ferment novateur pour des sociétés en profonde mutation. Les expériences rurales en ce domaine sont désormais assez nombreuses et durables pour n'être pas perçues comme les bricolages illusoires d'acteurs périphériques ou les potions anesthésiantes offertes à des zones moribondes ; mais l'on manque encore de recul et d'études précises pour y trouver les bases d'un nouveau mode de développement. L'analyse de quelques-unes de ces actions les plus anciennes, la comparaison de celles-ci avec des initiatives similaires en des nations occidentales décentralisées et dans les pays du Tiers-Monde, un long compagnonnage avec ces tentatives ne fondent pas une interprétation systématique, mais autorisent quelques convictions, quelques repères pour l'action. Le développement local n'est ni un domaine particulier, ni une solution globale alternative, mais avant tout une démarche animée par un projet.

Une dynamique sociale

Et d'abord une certitude primordiale : *"une société ne se change pas par décret"* (M. Crozier). Qu'elle soit d'origine externe ou interne, une opération de développement n'a de chance de réussir durablement que si elle se fonde sur une dynamique sociale souvent réactivée. Elle naît et renaît à partir de groupes sociaux qui trouvent dans leurs échanges et leurs affrontements une identité commune, une volonté locale capable de nourrir un espoir et de faire partager un projet. Affrontée à une situation problématique, une collectivité décide de relever le défi et se met en mouvement. Elle trouve dans la relecture de son histoire, dans la réappropriation de ses appartenances et de sa culture l'énergie nécessaire pour surmonter les obstacles, vaincre les fatalités, endiguer les désintégrations sociales. Le réveil créateur s'origine dans l'inversion du sens, dans le passage d'une identité dépressive qui dévalorise les éléments endogènes à une identité positive qui redonne confiance et dignité. Alors que le système dominant fait éclater les collectivités de base en des groupes cloisonnés et dépendants, l'identité affirmée opère le remembrement du tissu social, ouvre une brèche d'espoir, déclenche la mise sous tension pour la mise à l'action. L'enracinement dans une histoire vécue nourrit l'imaginaire, desserre la contrainte du moment, élargit le champ des possibles ; la consistance retrouvée favorise l'ouverture à d'autres apports et horizons. Le tissu social se régénère ainsi par une symbiose entre l'endogène et l'exogène, entre la mémoire collective ravivée et les apports d'informations nouvelles, entre l'appartenance à un lieu précis et l'ouverture à l'environnement provocateur. Dans cette gestation, tout est décodé, reformulé en fonction de l'image que la société a d'elle-même et de son devenir, des modèles et des valeurs qui l'animent.

De la vigueur de l'élan fondateur, dépendent grandement la poursuite et le renouvellement de la dynamique qu'il suscite. Il faut en effet une cohésion locale assez forte pour résister ensuite aux conflits internes et à toutes les tendances centrifuges, une volonté commune assez explicitée pour ne pas se dissoudre dans la diversité des circuits sectoriels qu'elle doit emprunter pour se faire reconnaître. L'évaluation régulière des

résultats atteints et des moyens employés à la lumière du projet défini, l'actualisation des objectifs, des structures et des méthodes, l'accueil de nouveaux acteurs sont autant de remèdes contre l'engourdissement du mouvement, son enlisement dans les compromis d'organisations, les rivalités de clans et de personnes.

Cette mise en mouvement et ces relances appellent l'implication des acteurs locaux, l'apport de compétences spécifiques, l'appui des pouvoirs publics. Le croisement d'une analyse interne et d'un diagnostic externe est souvent nécessaire pour susciter le réveil, nourrir et sans cesse re-préciser le projet ; il facilite l'inventaire des ressources à mettre en valeur, des obstacles à surmonter, des opportunités à saisir. Une révision périodique décèle les déviations et les carences, évite les repliements et les confiscations. C'est dire l'importance de la formation, de l'information, de l'animation : elles font émerger les vrais problèmes, discerner les enjeux essentiels et leur trouver des réponses appropriées ; elles intensifient les échanges et les ouvertures, captent les outils et les savoirs disponibles, afin de faire progresser la démarche collective, conforter sa capacité d'anticipation, de décision, de négociation. Cela passe par des temps forts de réflexion commune, de formation-développement où s'ajustent les savoirs locaux et les technologies de pointe. Mais cela passe aussi par les réunions de travail, les communications des réseaux, les fêtes et les réalisations symboliques qui scandent et célèbrent l'avancée d'un mouvement. Cela passe avant tout par la médiation des participations civiques et associatives, par les relations de voisinage et d'affinité, les organisations professionnelles, sociales et culturelles, les syndicats et les partis politiques. Le développement local s'élabore au rythme organique des systoles et diastoles, de temps forts de concentration où la collectivité se ressaisit, reformule son identité, son projet et de longs temps d'irrigation, d'ouverture et d'échange avec toute la diversité de son environnement. Aux pouvoirs publics d'assurer à ces dynamiques sociales leur caution, les informations et les concours nécessaires ; à eux de favoriser le murissement du projet, sa traduction en des programmes qu'ils intègrent en des perspectives plus vastes. Il leur revient aussi de susciter de telles initiatives, en suppléant la carence d'acteurs locaux trop divisés, rares et passifs. Mais à chacun son niveau de compétence et d'intervention.

Dans un territoire modélable

C'est l'originalité du développement local de prendre racine et corps en inscrivant la dynamique sociale qui le constitue dans un territoire vécu et signifiant, comme l'un des volets d'une politique d'aménagement spatial. La rationalité des découpages administratifs, la prégnance des circuits économiques et sociaux englobants doivent composer avec les multiples manières dont une société locale appréhende et modèle son cadre de vie. Les terrains du développement local sont avant tout des supports de relations, de stratégies d'acteurs capables de s'articuler ; leurs contours et leurs emboîtements varient selon les problèmes à résoudre, les moyens à mettre en oeuvre, les forces qui veulent les façonner. Espaces-problèmes, espaces d'écoute et de projection, ils sont à géométrie variable, généralement autour d'un noyau géographique qu'organisent un pôle urbain et des équipements structurants, un projet assez efficace pour faire d'un espace d'interdépendance subie un territoire de solidarité volontaire.

Chaque génération, chaque société marque son territoire selon ses besoins, ses ressources et ses valeurs. Au cours des âges, les sociétés traditionnelles encore soumises aux contraintes physiques avaient modelé leurs terroirs et leurs paysages au mieux de leurs possibilités, dans une grande diversité d'aménagements. Le modèle industriel et urbain dominant a fait éclater ces équilibres séculaires, en faisant des territoires des espaces abstraits, fonctionnels, juxtaposés, objets de spéculations et simples supports de traitements économiques. Longtemps, on a cru que la croissance de grands pôles d'activités suffirait à entraîner l'ensemble de l'espace national, que les mécanismes de marché pouvaient y parvenir au prix de quelques aides publiques et de

mesures marginales. A côté de réussites indéniables, cette politique descendante aboutit à des concentrations urbaines coûteuses et explosives, à de vastes zones rurales vouées à l'exclusion, à la désertification ; l'ébranlement des équilibres écologiques et sociaux fondamentaux menace la cohésion de la nation et la poursuite de son développement.

Les hommes d'aujourd'hui, les jeunes générations en particulier, aspirent à s'enraciner dans le local, à mesure que tout les ouvre à la dimension mondiale. A côté d'appartenances verticales, spécialisées indispensables, l'homme a besoin d'appartenances horizontales, d'espaces-synthèse où il se sente reconnu dans la globalité de son être, comme acteur dans un environnement tonifiant. L'approche dominante par filières sectorielles appelle le contrepoids d'une approche globale transversale pour éviter le nivellement, la dislocation, l'aliénation.

A la croisée de ces approches, le développement local trouve sa signification comme composante d'un aménagement des territoires. Dans les espaces ruraux, les groupes et leurs réseaux font émerger deux paliers :

- . l'espace de proximité quotidienne, généralement la commune (en ville, souvent le quartier), unité fondamentale de l'appartenance sociale, de la citoyenneté, espace de la participation et de l'animation bénévoles. Cela suppose que lui soit assuré le minimum d'équipements et de services pour le maintien du fonctionnement social : c'est dans la conception, la réalisation et la gestion de ces moyens que prend corps le développement local, qu'une communauté de vie éprouve sa capacité de construire et d'habiter ensemble.

- . l'espace de relations économiques et sociales : Le "pays", le bassin d'emploi et de vie, conçu comme la zone d'interdépendance ville-campagne. Il s'impose comme le niveau pertinent pour l'analyse des besoins et des réponses possibles, pour la rencontre des partenaires dans la mise en valeur des potentialités locales.

Mais pour réussir, cette dynamique ascendante doit se raccorder à une armature urbaine et technologique, faite d'un ensemble de villes moyennes relayant une métropole-technopole régionale, au carrefour des courants internationaux et des évolutions territoriales. C'est souligner l'importance des infrastructures et des moyens de communication, des centres de recherche et d'enseignement supérieur, d'animation scientifique, culturelle et de leurs canaux de diffusion, afin de propager les innovations adaptées, de susciter les créativité locales et de fertiliser ainsi l'ensemble des territoires. Aux pouvoirs centraux de définir les grandes orientations, de fixer les plans-cadres, les modes de relation entre les différents niveaux de l'aménagement.

Des avancées démocratiques

Le développement local porte en lui des exigences de participation, des ferments de démocratie. Par delà les problèmes concrets à traiter, il exprime le besoin des citoyens de se faire entendre, de prendre en main leurs affaires, face à des rouages administratifs toujours plus complexes et pesants, devant des pouvoirs politiques souvent déphasés et impuissants. L'individu, le groupe qui joue un rôle actif dans ces initiatives territoriales, n'accepte plus de subir sans comprendre les dépendances imposées, les directives venues d'ailleurs, les évolutions présentées comme fatales. Il cherche à déchiffrer la situation locale dans ses causes, à démontrer les mécanismes de décision, à déceler les failles, les points où il faut agir pour "faire bouger les choses". Il veut affirmer son droit à la différence, à l'autonomie, à sa participation originale dans l'oeuvre commune. Le décroisement intersectoriel et intercommunal élargit le débat social, relativise les logiques sectorielles et les dépendances traditionnelles, crée un espace de dialogue et d'imagination dans un monde cloisonné en ses replis individualistes, ses défenses corporatistes et ses rivalités villageoises. Le projet se forge ainsi dans ces rapports de forces, dans la régulation des conflits et l'explicitation de nouvelles solidarités et règles de fonctionnement.

Le développement est une démarche participative et partenariale. Dans les espaces ruraux plus qu'ailleurs, seule la mobilisation des ressources humaines peut compenser la pauvreté des moyens techniques et financiers. Le plus souvent, la participation populaire directe se concentre dans les phases initiales et dans les temps forts d'affrontement et de relance ; elle s'exprime ordinairement à travers les réseaux d'influence, les médiations associatives et surtout les suffrages électoraux. Une information régulière, des débats fréquents, des résultats tangibles sont les moyens de réduire l'érosion de l'élan et de maintenir l'intérêt du grand nombre : la démocratie de participation renouvelle la démocratie de délégation et enracine la décentralisation. Le partenariat bouscule la répartition classique des pouvoirs : aux fonctionnaires, l'élaboration des grands programmes et la gestion des dossiers publics, aux élus la réalisation des équipements et le traitement des problèmes locaux, aux entrepreneurs la marche de leurs affaires, aux militants sociaux et culturels l'expression des revendications et l'animation des loisirs. Le développement local appelle la clarté dans la répartition des compétences et la complémentarité dans leur exercice. Mais il exige des lieux de rencontres et des formes de concertation entre les représentants des administrations et des collectivités, des entreprises et des services financiers, des associations et des centres de formation, aussi bien dans la recension des besoins et des propositions que dans la négociation des compromis nécessaires. L'engagement dans la réalisation d'un projet commun est à la mesure de l'implication dans son élaboration.

Le développement local ne peut éviter de s'institutionnaliser, de s'incorporer dans les structures et les règles que la société et l'Etat ont établies : la requête d'autonomie locale ne signifie pas autarcie, mais juste place dans l'équilibre des pouvoirs. Il repose sur le principe de subsidiarité, qui confie aux niveaux supérieurs les problèmes qui ne peuvent être traités au plus près des intéressés. Il exige l'articulation du dispositif institutionnel qui apporte légitimité et moyens, du palier des organisations et des associations qui assurent le fonctionnement économique et social, des réseaux de "militants et de copains" qui animent les collectivités. Ces agencements de forces associées privilégient deux niveaux locaux :

- . la commune à revigorer dans sa vie démocratique, par une équipe municipale élue sur un projet et une méthode bien définis, des commissions de travail assurant l'expression de tous les groupes sociaux, par une collaboration entre la municipalité, les organisations et les associations dans le respect de leur autonomie, une information ascendante et descendante aussi transparente que possible.

- . le niveau micro-régional à organiser et à faire reconnaître progressivement. Compte avant tout la volonté politique de se prendre en main et d'agir ensemble, au lieu de tout attendre de l'extérieur ; elle trouvera les moyens de sa détermination dans les structures de droit public et privé existantes ou prochaines (communautés de communes). Le couple syndicat de décision et de négociation-association de concertation, de proposition et d'animation paraît être actuellement le dispositif le plus fécond, dans un équilibre toujours difficile entre des acteurs économiques et sociaux compétents, impliqués mais ne pouvant engager les collectivités, et des délégués de municipalités qui peuvent décider sans être soumis à un contrôle démocratique direct. Faut-il espérer que ce niveau micro-régional devienne une collectivité de plein exercice, au risque d'enfermer une dynamique dans un cadre institutionnel uniforme ? Peut-on concevoir un conseil de pays, composé de représentants des collectivités locales, des organisations économiques, sociales et culturelles, élu au suffrage universel ? Il paraît urgent que l'Etat, les Conseils régionaux et généraux confortent ces démarches et structures de développement local en aidant leur fonctionnement, en les reconnaissant comme partenaires nécessaires dans leurs programmes d'aménagement et de développement. Pour y parvenir, comptent avant tout la détermination des acteurs locaux et l'esprit novateur des grands élus. La construction de la région et celle de la micro-région progresseront au même pas, à mesure que l'initiative publique descendante donnera cohérence et pouvoir à ces dynamiques locales ascendantes. A terme, c'est tout le fonctionnement démocratique qui s'en trouvera rénové, dans ses rouages et plus encore dans ses mentalités.

Une démarche aussi globale que rigoureuse

Pour répondre à tout ce qu'il représente, le développement local requiert une démarche qui soit à la fois globale dans la diversité des domaines à traiter, rigoureuse dans les objectifs et les moyens à mettre en oeuvre. Il serait aussi vain d'en attendre la solution facile de tous les problèmes que de la réduire aux seuls emplois créés. Il est certain qu'une société remembrée, redynamisée est mieux armée que d'autres pour résoudre au mieux les questions d'emplois, de revenus, d'échanges qui se posent à elle. A une économie ballottée par les mutations technologiques, les spéculations et les surenchères mondiales, le développement local peut offrir quelques ancrages appréciables. Il opère le repérage des besoins et des réponses possibles à portée des groupes concernés ; il facilite l'inventaire des potentialités à valoriser, des nuisances et des gaspillages à résorber, des synergies et des effets multiplicateurs à déployer. Il peut assurer la mise en relation optimale des facteurs de production, des secteurs d'activité et des partenaires impliqués. Le niveau local offre un terrain privilégié pour l'économie sociale, les formes coopératives et mutualistes, surtout pour les PME dont on sait la résistance dans la crise, la souplesse d'adaptation, le rôle primordial dans le renouvellement du tissu industriel et la diffusion des innovations. A une rationalité économique qui ne pense qu'en termes de filières multinationales et de technopoles géantes, répond une pratique socio-économique qui resserre les solidarités internes pour mieux desserrer les contraintes externes, par un meilleur usage des ressources, d'énergies à la fois solidement enracinées dans un terrain propice et "branchées" sur les courants internationaux. La mondialisation et la relocalisation des activités sont les deux termes indissociables de l'économie qui se dessine.

La spécificité du développement local est de replacer l'économie dans un environnement qui la conforte et la stimule. Une meilleure adaptation des appareils de formation et d'information aux systèmes locaux de production apporte les qualifications requises, contribue à l'évolution des mentalités, à la levée des blocages, à l'émergence d'initiatives. Des rencontres régulières à ce niveau entre partenaires publics et privés, entre instances patronales et salariales favorisent les convergences d'analyses, diffusent les informations, allègent le cloisonnement des logiques sectorielles et des procédures administratives. On sait l'importance des références culturelles, du sentiment d'appartenance, d'un climat social ouvert pour entreprendre les mutations et les régulations nécessaires, saisir les opportunités, nourrir une culture d'entreprises. On sait autant l'influence d'un cadre de vie, d'équipements et de services de qualité, d'une image de marque valorisante pour attirer des investissements, fixer des activités, élargir la gamme des prestations offertes aux entreprises et aux ménages. Une démarche cohérente doit intégrer les exigences économiques, les demandes sociales, les préoccupations écologiques, en sorte que les progrès socioprofessionnels servent la qualité de la vie et que la qualité de la vie soutienne la créativité économique, sociale et culturelle.

Le développement local n'est pas une collection de recettes et de subventions, mais une démarche toujours plus méthodique, qui a muri dans les échanges entre les acteurs de développement et les apports des sciences de l'action. Trois étapes sont à retenir, qui sont aussi autant de fonctions permanentes dans le processus de développement :

- . un temps d'analyse de la réalité et de provocation de la conscience collective. Dans les phases de lancement, comme dans les temps d'évaluation et de relance, compte avant tout le diagnostic à la fois global et détaillé que les acteurs locaux portent sur leur zone. Mais il faut le concours d'apports extérieurs pour approfondir ces constats, resituer le territoire et ses problèmes en des ensembles plus vastes, dégager des tendances fortes, élargir le champ des possibles. Le débat social s'alimente et se renouvelle par la mise en relation de ces diagnostics, la diffusion la plus large possible de leurs résultats, le traitement pédagogique d'événements menaçants ou opportuns. Ce maintien en éveil demeure la base de toute mobilisation populaire.

- . un temps d'approfondissement, d'élaboration et de coordination des analyses

et des propositions par les groupes de travail, où l'apport des experts se confronte avec celui des acteurs locaux, pour mieux cerner les problèmes à traiter, discerner dans les propositions ce qui est souhaitable, réalisable, prioritaire. La collaboration entre le comité de pilotage ou de synthèse, les commissions spécialisées et l'organisme consultant d'appuis permettent de dégager les axes stratégiques et les actions importantes, les ressources et les structures à mettre en oeuvre, dans un souci constant de cohérence interne et externe. Les chartes intercommunales sont de bons outils pour de telles progressions, quand elles sont animées par des partenaires soucieux de large participation.

. un temps de négociation, d'exécution, d'évaluation périodique. La décentralisation amorcée en 1982-1983 est à poursuivre, en prolongeant les contrats de plan Etat-Région jusqu'aux instances micro-régionales reconnues et renforcées : cela peut se traduire par des conventions de développement local impliquant tous les partenaires publics et privés dans la réalisation d'un plan à moyen terme, ouvrant ensuite des contrats plus spécifiques selon les problèmes précis à résoudre et les procédures appropriées, convenues entre les différents niveaux. Le développement local est un processus continu et diversifié, dans lequel s'imbriquent constamment des affaires à différents stades et des partenaires variables : il faut réussir à la fois leur articulation pour une opération donnée et la symbiose des enchaînements plus ou moins décalés des différents dossiers entre eux. Cela exige la volonté politique et la compétence stratégique des décideurs, la qualification professionnelle des agents de développement, le souci de communication et d'animation participative des uns et des autres.

Les actions de développement local rural forment des ensembles complexes, indissociables où s'entremêlent les préoccupations sectorielles et les requêtes territoriales, où essaient de se rencontrer l'intervention des pouvoirs publics, la volonté des élus politiques, la conviction des partenaires locaux, la compétence des opérateurs. Ces creusets de forces peuvent paraître dérisoires pour qui analyse les grands-courants qui drainent un monde en voie d'intégration planétaire. Le sont-ils encore autant quand éclatent d'un peu partout les failles et les coûts de ces constructions gigantesques, les requêtes d'autonomie, de droit à la différence qui resurgissent dès que renaît la démocratie ? Du village à la planète et de la planète au village, un même mouvement dialectique d'unification au risque de l'uniformisation, de différenciation au risque de fermetures agressives, travaille les sociétés en profonde transformation. Les initiatives locales de développement rural participent du même défi que ces quartiers urbains luttent contre la désintégration, que ces peuples qui veulent promouvoir et faire reconnaître leur propre développement. Il n'y a plus de modèle s'imposant partout, mais mille chantiers où s'invente l'avenir : les expériences rurales sont de ceux-là.



BIBLIOGRAPHIE

- ACEAR - Aménagement rural : méthodologie des études.
- ACEAR - Actions et initiatives locales en matière d'installation des agriculteurs, Paris 1981.
- AGULHON (M.) et BODIGUEL (M.) - Les associations au village. Actes Sud 1981, 107 p.
- ALPHANDERY (P.), BITOUN (P.), DUPONT (Y.) - Les champs du départ. Une France rurale sans paysans ? Paris, La Découverte 1989, 269 p.
- ANDLP - Un bon outil : les chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Paris ANDLP, 1985, 20 p.
- Les conditions du maintien et de la création d'activités au niveau local, Paris ANDLP 1988, 98 p. + annexes
 - L'association, outil du développement local. 54 p. + annexes
 - Le développement local dans la durée. Paris 1990, 100 p.
 - Le local en action. Paris Ed. de l'Epargne, 1989, 279 p.
- ANDRIESSEN (Rapport) - L'avenir du monde rural - Bulletin des Communautés Européennes supl 4/88, 72 p.
- AROCENA (J.) - Le développement par l'initiative locale. Le cas français. Paris L'Harmattan, 1986, 228 p.
- AUTREMENT (revue) - Avec nos sabots. Autrement n°18, juin 1978.
- Le local dans tous ses états. Autrement n°47, fév.1985
- AYDALOT (PH.) - Crise et espace. Paris Economica 1984, 350 p.
- BASSAND (M.) - Maldéveloppement régional et identité. Lausanne 1983.
- BILLAUD (J.P.) et alii - Regards sur la localité. Etat des travaux, questions et perspectives. Univ. Nanterre 1983, 223 p.
- BODIGUEL (M.) - Le rural en question. Paris L'Harmattan 1986, 183 p.
- BOUVIER (M.) et alii - Solidarités locales : les chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Colloque Univ. Tours. Paris LGDJ 1986.
- BREILLAT (D.) - "La notion de pays à travers la politique des contrats de pays". Revue Droit Rural n°86 et 87, avril-mai 1980.
- CATHALA (Y.) - Les chartes intercommunales : le développement local à l'heure de la décentralisation. Paris STU 1986, 111 p.
- CEFRA - Evaluation et développement local. Lyon CEFRA 1989, 117 p.

- CELAVAR - Assises sur l'avenir du milieu rural. Angers janv. 1990, 101 p.
- CHAMBON (N.) et HERVIEU (B.) - Le pouvoir au village CNRS. Groupe de Sociologie Rurale. Paris 1974, 294 p.
- CHAMPAGNE (G.) - "Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement" Revue Droit Rural. n°156, oct.1987.
- CHASSAGNE (M.E.) - Une approche économique du développement local - Paris Score juil. 1984, 165 p.
- CHASSAGNE (M.E.) - Agriculture et prospective. Paris Ec. Polytechnique 1980, 101 p. + 135 p.
- CHASSAGNE (M.E.) - Le devenir agricole et rural dans la France post-industrielle. Paris Ec. Polytechnique. 1981, 175 p.
- CLEMENT (F.) - Les pratiques des animateurs de développement des petites régions rurales françaises. Paris Coll. Coopératif 1977, 128 P.
- COULMIN (P.) - La décentralisation, la dynamique du développement local. Paris Syros 1986, 255 p.
- CRIDEL - Les métiers du développement économique local. Paris CRIDEL 1989, 29 p.
- CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), L'acteur et le système. Paris Seuil 1977.
- DATAR - "Partage des pouvoirs, partage des décisions". Revue 2000, n° spécial 1968.
- DATAR - Politique des contrats de pays. Paris Doc. Franç. 1977.
- DATAR - Guide du développement local. Paris Syros 1986, 480 p.
- DATAR - Guide de l'action économique locale, Paris Syros 1987, 210 p.
- DATAR - Guide des stratégies locales de formation, Paris Syros 1988, 260 p.
- DATAR - Atlas de l'Aménagement du Territoire, Paris Doc. Franç. 1989, 368 p.
- DATAR - Une nouvelle phase pour l'Aménagement du Territoire, Paris Doc. Fr. 1990.
- DENEUX (Rapport) - "La mise en oeuvre d'une politique spécifique d'aide aux petites villes et à leur pays". Conseil Econ. et Social. J.O. 18 juin 1976.
- Développement local et micro régional. Colloque ASRDLP Poitiers 1987.
- ERGAN (L.) et LAURENT (L.) - Vivre au pays. Le Cercle d'Or, 1977, 180p.
- Fédération des Parcs Naturels de France. Guide de la valorisation économique des ressources locales. Paris Syros 1989, 445 p.
- FURTER (P.) - Les espaces de la formation. Lausanne 1983.
- GEOPOINT 82 - Les territoires de la vie quotidienne. Groupe Dupont Universités Genève et Lausanne. 442 p.
- GODARD (O.) et CERON (J.P.) - Planification décentralisée et modes de développement - Paris CIRED 1985, 205 p.

- GONTCHAROFF (G.) - La décentralisation... Paris, Syros.
- GREFFE (X.) - Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation. Paris Economica, 1984, 304 p.
- GREFFE (X.) - Décentraliser pour l'emploi : les initiatives locales de développement. Paris Economica 1988, 229 p.
- GREMION (P.) - Le pouvoir périphérique. Paris Seuil 1976.
- HOUEE (P.) - Quel avenir pour les ruraux ? Paris Ed. Ouv. 1977, 248 p.
- HOUEE (P.) - Les politiques de développement rural. Paris Economica 1989, 249 p.
- JOLLIVET (M.) - "Le développement local, mode ou mouvement social", Economie Rurale n°166.
- JUNG (J.) - L'aménagement de l'espace rural, une illusion économique, Paris Calmann Lévy 1971, 406 p.
- KAYSER (B.) et alii - L'esprit des lieux. Paris CNRS 1986, 352 p.
- KAYSER (B.) - La renaissance rurale. Paris Colin 1989, 316 p.
- LAMARRE - Où en sont les chartes intercommunales ? Paris Minist.Agric.1987, 26 p. + cartes.
- LEGER (J.) - Une planification sur les bras. Paris Syros 1985, 311 p.
- MATHIEU (N.) et DUBOSCQ (P.) - Voyage en France par les pays à faible densité, Paris CNRS 1985, 179 p.
- MATHIEU (N.) et MENGIN (J.) - La diversité des modèles de développement rural. Paris FORS 1986.
- MEDARD (J.F.) - Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis. Paris Colin 1969, 314 p.
- MEISTER (A.) - Participation, animation et développement. Paris Anthropos 1969, 382 p.
- MEISTER (A.) - La participation pour le développement. Paris Ed.Ouvr. 1977, 176 p.
- MENGIN (J.) et BENJAMIN (R.) - La notion de développement. Elément pour une théorie du développement local. Paris FORS 1983, 39 p.
- MENGIN (J.) - Guide du développement local et du développement social. Paris L'Harmattan 1989, 164 p.
- MENY (Y.) - Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation. Paris Pedone.
- Ministère de l'Agriculture - DERF. Stratégies en campagnes. Une nouvelle démarche pour le développement rural. Paris CIFAR 1989, 34 p.
- Ministère de l'Agriculture - Le PAR et le développement local, février 1984, Bilan des PAR, avril 1984, 20 p.
- MOINET (rapport) - Les perspectives de développement des espaces ruraux - (10°Plan). Paris Doc. Franç. 1989, 67 p.

- MULLER (P.), FAURE (A.), GERBAUX (F.) - Les entrepreneurs ruraux. Paris L'Harmattan 1989, 192 p.
- NOVARINA (G.) et MARTIN (S.) - Décentralisation et intercommunalité. Paris Syros 1988, 250 p.
- OLLIVAUX (J.P.) - La décentralisation ; la région et l'aménagement du Territoire - Paris Syros 1985, 215 p.
- OLLIVAUX (J.P.) - Planification décentralisée : les politiques régionales d'appui au développement territorial. Paris ANDLP juin 1986, 168 p.
- PECQUEUR (B.) - Le développement local. Paris Syros 1989.
- PERNET (Y.) - Résistances paysannes. Grenoble PUG.
- Peuple et Culture - Les enjeux de l'autonomie. Grenoble 1984, 114 p.
- PFLIEGER (S.) - La dynamique régionale de l'économie sociale. Paris Dauphine 1983, 137p.
- PLASSARD (F.) - Autonomie au quotidien, réponse à la crise ? Lyon Chronique Sociale 1984, 154 p.
- POUR (revue) - Développement rural micro régional. Pour n°86, mars-avril 1982.
- POUR (revue) - Associations et décentralisation. Pour n°87, janv-fév. 1983.
- POUR (revue) - Les nouvelles solidarités en milieu rural. Pour n°96, juil-août.1984.
- POUR (revue) - Les chantiers du développement local. Pour n°106, mars-avril 1986.
- Recherche Sociale. Développement local et nouvelles solidarités spatiales. Recherche Sociale n°89 et 90, 1984.
- Recherche Sociale - L'Evaluation qualitative - Recherche Sociale n°111 et 112, 1989.
- Rencontres d'Aurillac - Développement local et initiatives. Paris Syros 1985, 286 p.
- Rencontres d'Aurillac - Initiatives et solidarités, l'affaire de tous. Paris Syros, 1987, 272 p.
- Rencontres de Gérardmer -Formation-développement, oct. 1986, Nancy, 2 t.
- REZSOHAZY (R.) - Le développement des communautés. Louvain CIACCO 1985, 180 p.
- RONDIN (J.) - Le sacre des notables. Paris Fayard 1985, 335 p.
- Séminaire de Montpellier - Les politiques de développement régional en Méditerranée. Paris Syros 1987, 360 p.
- SENAULT (P.) - La "formation-développement", Paris Syros 1989, 176 p.
- SOUCHON (R.) - Le défi rural. Paris Agri.Nathan 1985, 168 p.
- SOUCHON (R.) - Le projet rural. Paris L'Harmattan 1988, 238 p.

REVUES-BULLETINS

- Bulletin de l'ACEAR, Campagnes à la page
- Lettre de la DATAR
- Correspondance municipale - Territoires
- Pour
- Recherche Sociale
- Lettre de l'ANDLP

EXPERIENCES RETENUES

Compte-rendus des assemblées générales

Documents d'orientation : PAR, Charte intercommunale

Contrats de pays, autres contrats ; évaluations, etc...

APCA - Approches de développement micro-régional APCA 1976, 81 p.

ARER Bourgogne - Institutions et pouvoirs dans le développement micro-régional.

BARDY (C.) - L'émergence du local dans trois secteurs du "plateau" (Picard), Lille MST Environnement 1984, 186 p.

COLLIN (P.) - La mémoire collective des Monts du Lyonnais. Paris EPHE 1974, 185 p.
 - L'initiative collective des Monts du Lyonnais. Paris EPHE 1977, 357 p.
 - L'essor collectif des Monts du Lyonnais. Paris Musée de l'Homme 1984, 284 p.

BARRUET (J.) - Chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Grenoble CEMAGREF n°188, 1986, 117 p.

BOUET (J.) - Pays du Mené, croissance du lieu habité. Rennes DHEPS.

C.E.M. - Le Mené, un pays qui se prend en main. CEM, 1985, 119 p.

DALLA ROSSA (G.) - "La Soule à la recherche d'un autre développement". Paris FORS 1986, 146 p.

DARRAS (N.) - Evaluation de la formation-développement. Rennes Géo. 1987, 142 p.

DDA Doubs - Plan d'aménagement rural de Maîche-Le-Russey. Besançon 1974, 159 p.
 + annexes.

DDA Maine et Loire - Plan d'aménagement rural du Baugeois. Document de synthèse. Angers.

DOUSSET (M.) - Rapport d'étude sur le développement local et rural. Conseil Régional Centre, mars 1988, 217 p.

FOURQUET (F.) - Planification et développement local au Pays Basque. Bayonne Ikerka 1988, 247 p.

HOUÉE (P.) - Pays de Bretagne. Rennes ARIC 1982, 244 p.

LOUSSOUARN (J.J.) - Problématique d'articulation formation collective et développement socio-économique régional. Paris Sorbonne DESS 1980, 110 p.

MINGUET (J.), Naissance de l'Anjou industriel. Paris L'Harmattan 1985, 231 p.

Ministère de l'Agriculture - Vivre : auto-développement des Pays de France.

OREAC - Le développement local en Région Centre. OREAC, 1987, 121 p.

Pays de Loire - 10 années de politique régionale d'aménagement rural dans les Pays de Loire. Nantes 1987, 43 p.

PEGAZ (D.) - Les facteurs culturels du développement rural : l'expérience du Centre Culturel des Monts du Lyonnais. Lyon Coll.Coop. 1978, 260 p.

Savoie vivante - Ensemble dans le Beaufortain, 1987, 210 p.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : GENESE DE DEVELOPPEMENT LOCAL	5
CHAPITRE I. DES DIRECTIVES AUX PRATIQUES DE DEVELOPPEMENT DESCENDANT	6
1.1. L'offre des institutions centrales	6
1.1.1. Ordre et désordres administratifs	
1.1.2. Les projections de l'Equipement	
1.1.3. Les plans de l'Agriculture	
a) Les tentatives d'une politique ruraliste	
b) Les secteurs pilotes d'aménagement rural	
c) Les études-cadres d'aménagement rural	
d) Les plans d'aménagement rural	
e) Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement	
1.1.4. Les contrats de la DATAR	
a) Les mille mesures de la Rénovation Rurale	
b) Les contrats de pays	
1.1.5. Les procédures régionales	
1.2. Des directives aux pratiques	18
1.2.1. La suprématie des services de l'Etat	
1.2.2. Le pouvoir des élus	
a) Les groupes de promoteurs	
b) Les territoires du compromis	
c) Les motivations déployées	
1.2.3. La participation de la population et des groupes intermédiaires	
a) L'appel à la population	
b) L'action des groupes intermédiaires	
CHAPITRE 2. LES INITIATIVES DE DEVELOPPEMENT ASCENDANT	26
2.1. Situations de déclin et de défi	26
2.1.1. Facteurs géographiques et démographiques	
2.1.2. Facteurs socio-économiques	
2.1.3. Facteurs politico-administratifs	

2.2. Un réseau de novateurs	29
2.2.1. Les acteurs socio-économiques : de la vulgarisation technique au développement local	
2.2.2. Les acteurs socio-culturels : de l'animation au développement local	
2.2.3. Les élus et les pouvoirs publics : de l'équipement au développement local.	
2.2.4. L'animation, au carrefour des initiatives du développement	
2.3. L'émergence d'une dynamique de développement local	39
2.3.1. Les modes de prise de conscience	
2.3.2. De l'analyse au diagnostic	
2.3.3. Les temps forts de l'animation	
2.3.4. Les ressorts d'une mobilisation	
DEUXIEME PARTIE : LA STRUCTURATION DES FORCES	45
CHAPITRE 3. LES APPAREILS ET FORCES EN PRESENCE	46
3.1. Les institutions de la société globale	48
3.1.1. Les appareils politico-administratifs	
3.1.2. Les appareils socio-économiques	
3.2. Les forces et institutions des sociétés locales	50
3.2.1. Les forces et organisations économiques	
3.2.2. Les forces, les organisations sociales et culturelles	
3.2.3. Les forces, les organisations socio-politiques	
CHAPITRE 4. LES ORGANISATIONS DANS LA DEMARCHE DESCENDANTE	53
4.1. Les premières incitations à l'organisation	53
4.2. Les plans d'aménagement rural (PAR)	55
4.2.1. La commission officielle	
4.2.2. Les groupes de travail	
4.2.3. Structures d'étude et d'animation	
4.2.4. De l'élaboration à la réalisation du PAR	
- les étapes de l'élaboration	
- les modalités d'approbation	
4.2.5. Structures d'accompagnement et d'exécution	
4.3. Les procédures contractuelles	62
4.3.1. Les contrats de pays	
4.3.2. Les procédures régionales	
- diversité des organisations	
- diversité des procédures	
- structures d'appui et d'animation	
4.3.3. Les structurations départementales	

CHAPITRE 5. LES STRUCTURATIONS DANS LA DEMARCHE ASCENDANTE	68
5.1. Les phases et les modes d'organisation	68
5.1.1. Le niveau informel	
5.1.2. Le niveau associatif	
5.1.3. Le niveau intercommunal	
5.2. Les pratiques institutionnelles du développement local	71
5.2.1. Les principaux types d'organisation interne	
- la structure-touffe	
- la structure-tige	
- la structure-arbre	
5.2.2. Les rapports entre les structures	
- rapports internes	
- structures internes, structures externes	
5.3. La structuration des acteurs	74
5.3.1. Le noyau des dirigeants et des permanents	
5.3.2. Le cercle des adhérents	
5.3.3. Les forces de résistance et d'opposition	
5.3.4. La participation populaire	
5.4. Un fonctionnement complexe et souple	78
5.4.1. Les Monts du Lyonnais	
- une structuration évolutive	
- en recherche d'équilibre	
- une organisation complexe	
5.4.2. Le Mené arborescent	
- la structuration initiale polyvalente	
- le temps des différenciations	
- la recherche d'un équilibre	
- les structures d'un développement intégré	
TROISIEME PARTIE : L'ORGANISATION DES PROJETS	86
CHAPITRE 6. L'APPLICATION DE PROCEDURES	87
6.1. Ebauches de programmation	87
6.2. Les plans d'aménagement rural	89
6.2.1. L'objet des PAR	
6.2.2. Le contenu des PAR	
6.2.3. Deux PAR exemplaires :	
- PAR de Maïche-le-Russey	
- PAR du Bugeois	

6.3. Les contrats de pays	93
6.3.1. Objet des contrats de pays	
6.3.2. Contenu des contrats de pays	
6.3.3. Deux contrats parmi plus de 600 autres :	
- le Pays de Vitré	
- le Pays Baugeois	
6.4. Les contrats régionaux	96
6.4.1. Les programmes locaux d'aménagement concerté (PLAC)	
6.4.2. Les contrats des Pays de Loire (10)	
6.4.3. Les réseaux alsaciens	
 CHAPITRE 7. L'ARTICULATION DES INITIATIVES	 100
7.1. Les étapes et éléments d'une programmation endogène	100
7.1.1. L'inventaire des besoins et des ressources	
7.1.2. L'explicitation et la mise en perspective	
7.1.3. Des projets au projet	
7.1.4. Du projet au programme contractualisé	
7.2. Dynamiques internes et cadres de référence	104
7.2.1. Les chartes communales	
- objet des chartes	
- élaboration des chartes	
- contenu des chartes	
- un exemple : la charte du Migennois	
7.2.2. Programmation et directives communautaires	
- les étapes d'une programmation stratégique	
- les modalités et les partenaires	
7.3. Les murissements d'un projet	109
7.3.1. Le Mené, un pays qui se prend en main	
- la stimulation et la maîtrise du développement économique	
- l'animation de la vie collective	
- l'aménagement du cadre de vie	
7.3.2. Les Monts du Lyonnais, une identité ouverte	
- maintenir et conforter l'activité économique	
- améliorer l'habitat, le cadre de vie	
- mobiliser les ressources humaines	
 QUATRIEME PARTIE : EVOLUTION - EVALUATION	 114
 CHAPITRE 8. DES ANNONCES AUX REALISATIONS	 115
8.1. Imbrications de procédures, de structures et d'actions	115
8.1.1. Des procédures aux structures	
8.1.2. Des réseaux aux contrats	

8.1.3. Acteurs et dynamiques	
- une gestion courante améliorée	
- les compromis d'un développement endogène	
8.2. Formes et facteurs d'évolution	120
8.2.1. Des temps forts d'identification locale	
8.2.2. Des temps forts de différenciation	
8.2.3. De longs temps de gestion et d'intégration	
8.3. Impasses et relances	123
8.3.1. Entre l'absorption et le repliement	
8.3.2. L'infléchissement des actions	
8.3.3. Les formes de renouvellement	
 CHAPITRE 9. FORMATION ET EVALUATION	 128
9.1. Formation professionnelle et formation-développement	128
9.1.1. Les demandes de formation	
9.1.2. Les offres de la formation professionnelle	
9.1.3. Les essais de la formation-développement	
9.2. L'évaluation entre l'expertise et l'auto-analyse	133
9.2.1. Efforts et limites de l'évaluation quantitative	
9.2.2. Les essais d'évaluation qualitative	
9.3. De quelques modalités et résultats	135
9.3.1. Observations du développement local	
9.3.2. Observation des actions entreprises	
9.3.3. Résultats de quelques procédures	
9.3.4. Une efficacité à confirmer :	
- les effets au plan social	
- les effets au plan institutionnel	
- les effets au plan économique	
 CONCLUSION	 144

