



HAL
open science

Dynamiques sociales de développement local en milieu rural français

P. Houée, . Esr. Station d'Economie Et Sociologie Rurales

► To cite this version:

P. Houée, . Esr. Station d'Economie Et Sociologie Rurales. Dynamiques sociales de développement local en milieu rural français. Colloque international: desarrollo rural en zonas desfavorecidas, Oct 1987, Guadalajara, Espagne. 17 p., 1987. hal-02857883

HAL Id: hal-02857883

<https://hal.inrae.fr/hal-02857883v1>

Submitted on 8 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

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE

station d'économie et de sociologie rurales - rennes

65 rue de Saint-Brieuc - 35042 RENNES CEDEX - Tél. 99.28.53.89

Colloque international
Desarrollo rural
en zonas desfavorecidas
Guadalajara 8-10 oct. 1987

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
Station d'Economie et Sociologie Rurales

DOCUMENTATION

65, Rue de St Brieuc
35042 RENNES CEDEX
Tél. : 99.28.54.08 et 09

**DYNAMIQUES SOCIALES DE DEVELOPPEMENT LOCAL
EN MILIEU RURAL FRANCAIS**

Depuis une vingtaine d'années, de nombreuses incitations publiques et initiatives privées ont essayé d'apporter une réponse globale et locale aux processus de décomposition et de recomposition des sociétés rurales françaises : quelques 1650 documents d'orientation et contrats ont été signés entre le pouvoir central et les regroupements de collectivités locales, sans compter les 360 procédures propres à certains départements et régions (1) ; de son côté, l'Association Nationale pour le Développement local et les Pays travaille avec environ 700 structures qui animent des expériences de cette nature en milieu rural. Ces chiffres n'offrent qu'une première approximation du foisonnement d'actions de développement local. Ce mouvement social aux multiples visages est sorti des zones marginales rurales dans lesquelles il se cantonnait, pour s'étendre aux zones industrielles en difficulté et aux quartiers urbains, à l'ensemble du territoire, jusqu'à devenir un phénomène de société, voire l'une des principales formes de renouvellement du tissu social, de la vie économique et de la démocratie. Je suis personnellement impliqué dans ce mouvement depuis 1965, notamment à travers l'expérience du Mené que l'on présentera demain ; dans le cadre de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), je viens d'entreprendre le recensement de ces très nombreuses initiatives et d'oser l'aventure d'une première synthèse sociologique de leurs processus et de leurs résultats. Permettez-moi de vous livrer très simplement les conclusions encore provisoires, fragmentaires et descriptives de cette recherche, en dégagant les grands types de dynamiques sociales qu'elles induisent et leurs principales étapes.

1. Le développement local et sa dynamique interne

Il serait illusoire de vouloir enfermer dans une définition exhaustive une réalité aussi diverse et mouvante ; on se contentera de quelques approximations opérationnelles. Le développement, qui comprend la croissance mais la déborde, est à la fois un fait historique qui englobe tous les aspects de la vie, mais aussi un projet : la recherche du bien-être, plus encore du plus être de tout l'homme et de tous les hommes.

(1) cf. annexe

Le qualificatif local connote à la fois un territoire et une démarche : il est la mise en valeur de localités, de territoires restreints, d'abord par les locaux eux-mêmes. On pourrait convenir que le développement local est une démarche globale de mise en mouvement 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'intègrent. Pour sa part, la DATAR le définit comme un **"processus concret d'organisation de l'avenir d'un territoire : il résulte des efforts conjoints de la population concernée, de ses représentants, des acteurs socio-économiques et éventuellement des agents de l'Etat, pour construire un projet de développement intégrant les diverses composantes économiques, sociales, culturelles, des activités et des ressources locales"** (CIAT 20 déc. 1982).

Plus fondamentalement, le développement local apparaît dans une double dialectique, à la jonction de deux mouvements :

- . un mouvement exogène "descendant", fait de transferts de technologies et de capitaux, de procédures et d'incitations par les appareils centraux, qui cherchent à susciter et à encadrer les actions locales dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs, et un mouvement endogène "ascendant", enraciné dans une histoire et un territoire précis, porté par une dynamique interne, qui doit composer avec les pouvoirs et les dispositifs institués pour se faire reconnaître et prouver son efficacité.

- . une approche sectorielle, "verticale", spécialisée (économique agricole et non agricole, sociale, culturelle, etc..) qui ne retient qu'un aspect de la réalité, mais qui s'ouvre progressivement à une perspective plus globale et localisée, et une approche territoriale, "horizontale" et globale qui, pour aboutir, doit composer avec les logiques sectorielles prédominantes.

Il n'est pas d'action locale qui soit purement endogène ou exogène, globale ou sectorielle ; elles combinent à des degrés divers les incitations descendantes et les initiatives ascendantes, l'approche sectorielle et la visée globale. Cette grille de lecture permet de dégager deux grands types de dynamiques sociales, dans lesquelles se retrouvent la plupart des expériences rurales françaises.

2. Développement exogène, développement endogène

2.1. Une dynamique exogène descendante

Cette dynamique dominante est une réalité historique, un projet politique mis en oeuvre par diverses procédures d'intégration contraintes à des compromis.

2.1.1. Une réalité historique

Depuis les années 1950, un même grand mouvement destructure les sociétés rurales pour les intégrer dans les rouages et les modèles de la société industrielle et urbaine dominante. Sont favorisés les espaces, les activités, les forces sociales et culturelles qui vont dans le sens des intérêts et des attentes du système et des groupes dominants ; sont désarticulés, marginalisés, provisoirement maintenus et laissés sans espoir les espaces, les activités, les groupes, les modèles qui s'en écartent ou s'y opposent.

Ce mouvement intégrateur descend du centre vers les périphéries, les marges et les interstices, à travers les différents relais que sont les médias, les grandes organisations économiques, sociales et culturelles, mais surtout grâce aux différents niveaux hiérarchiques de l'appareil politico-administratif.

2.1.2. Un projet politique

A partir du début des années 1960, le système attend de l'Etat qu'il assure aux moindres coûts cette intégration inévitable et souhaitable des groupes et des espaces ruraux. C'est à partir des pôles de croissance et des modèles urbains que le progrès se répandra dans les campagnes les plus reculées et que se réalisera l'intégration de l'ensemble du territoire national. Cette politique d'intégration sélective a été longtemps tempérée par les conceptions humanistes des leaders ruraux et par les résistances d'un tissu rural encore solide. Elle s'impose plus vigoureusement après 1970, quand la France s'engage résolument dans l'industrialisation, la compétition mondiale et qu'elle cherche dans les mutations de l'appareil productif le moyen de sortir de la crise.

Aujourd'hui, la société duale est une idée que l'on récuse dans les discours officiels, mais une réalité que l'on accepte ou que l'on encourage. La France de demain verra la coexistence de zones à forte densité de peuplement, d'activités spécialisées, qu'elles soient agricoles, industrielles ou tertiaires, regroupées autour de pôles urbains importants et surtout de technopoles reliées entre elles par les moyens les plus modernes d'échanges, à côté de vastes espaces ruraux destinés aux activités extensives de l'élevage et de la forêt, à la nature et aux loisirs, ou mis en réserve pour des usages futurs. Fini le saupoudrage des subventions à des espaces et des activités de subsistance ; l'heure est à la rigueur, à la concentration pour la compétition mondiale.

2.1.3. Forces et pesanteurs de l'appareil administratif

Cette grande politique d'intégration est conduite, traduite par les différents ministères, selon la rationalité, les intérêts, les modèles propres à chacun d'eux, par des mesures sectorielles, spécialisées, verticales, sous forme de directives, de circulaires, de

dotations financières et de découpages territoriaux. Toutes ces mesures élaborées à l'échelon central sont ensuite répercutées par les services départementaux, avec une latitude variable d'interprétation, d'adaptation. Depuis 1974, et surtout depuis la décentralisation de 1982, les pouvoirs départementaux et régionaux y ajoutent leurs propres objectifs et modes d'intervention.

Cet enchevêtrement de politiques sectorielles juxtaposées, de niveaux de décision différents et parfois contradictoires entraînent le plus souvent le démembrement des collectivités locales et la confusion de leurs responsables. Mais il représente aussi une chance pour ceux qui savent saisir les failles, les contradictions de ce système complexe et lourd. En même temps, ce processus intégrateur, uniformisateur doit composer avec la diversité des sociétés locales, avec les rouages et les pratiques du "pouvoir périphérique" (P.Grémion) dont il a besoin pour vaincre les résistances, entraîner l'adhésion des forces locales. Il en résulte un jeu d'adaptation, de négociation entre les représentants du pouvoir central, politique ou socio-professionnel et les représentants des intérêts locaux. Les directives s'assouplissent jusqu'à favoriser et encadrer certaines initiatives, dans la mesure où elles ne modifient pas les grandes orientations et où elles se situent dans des zones marginales sans grande influence.

Il arrive pourtant que des sociétés locales aient assez de consistance, d'identité, de marge d'autonomie pour capter ces incitations et ces pressions de la société englobante, mettre à profit les failles, les retards, les contradictions de l'appareil administratif et de ses modes d'intervention. Elles les réinterprètent, les réincorporent dans leur propre dynamique jusqu'à accroître leur pouvoir de régulation, de négociation. Elles amorcent, dans la confrontation de ces apports externes et de leurs propres besoins et attentes, une démarche originale qui se consolide, qui "grignote" des idées, des pouvoirs, des moyens venant conforter son projet global.

En sorte que cette dynamique exogène descendante peut connaître plusieurs variantes :

- . une démarche administrative qui se contente de l'approbation formelle des élus,
- . une démarche descendante qui accepte ou provoque des ajustements périphériques contrôlés, ne contrariant pas les intérêts et les objectifs des pouvoirs dominants,
- . une démarche descendante qui déclenche une démarche ascendante avec laquelle elle doit composer.

Il serait injuste et vain d'affirmer que toute démarche venant d'en haut aboutit nécessairement à la marginalisation ou à la paralysie du développement local. Il est plus important de discerner à qui elle profite et au détriment de qui, quel avenir elle prépare, quel type de relations sociales et de pouvoir elle engendre.

2.2. Une dynamique endogène ascendante

Mais alors que ce mode de développement s'essouffle, impuissant à tenir ses promesses, s'enlise dans ses contradictions et s'ankylose dans sa complexité, un peu partout dans les campagnes européennes et dans les quartiers urbains, chez nous et plus encore dans le Tiers-Monde, des groupes redressent la tête, prennent conscience de la dégradation de leur situation, deviennent capables d'analyser méthodiquement leur maldéveloppement et ses causes, trouvent dans leurs ressources et leur culture refoulées des réponses adaptées et souvent efficaces pour survivre et vivre mieux. Les initiatives, les "bricolages", les micro-réalisations qu'ils entreprennent s'articulent peu à peu en un projet qui n'est plus le rattrapage ou le copiage d'un modèle imposé, mais l'ébauche d'un autre développement enraciné dans une culture.

2.2.1. Une dynamique enracinée dans une culture et un territoire

Cette démarche ascendante est d'abord une dynamique sociale interne : elle naît et se renouvelle à partir de groupes sociaux qui trouvent dans leurs échanges et leurs affrontements une identité commune, une volonté locale capable de faire partager un espoir et de nourrir un projet. Seuls, les groupes, les peuples qui ont trouvé dans l'intelligence de leur passé la signification de leur présent sont capables d'inventer leur avenir. Aussi, la démarche consiste d'abord, par l'animation, l'information et la formation à entraîner ces collectivités démembrées, dépossédées d'elles-mêmes, à se souvenir, à retrouver leurs "entrailles culturelles", afin d'y puiser l'audace de risquer ensemble, de relever le défi qui les menace et de se projeter de manière globale. Le tissu social se régénère dans la diversité, par un greffage entre l'endogène et l'exogène, entre la mémoire collective ravivée et les apports des savoirs nouveaux, entre l'ancien et le neuf où l'un et l'autre sont décodés, reformulés en fonction du projet spécifique de la société et des valeurs qui l'animent.

Cette dynamique globale et ascendante s'enracine dans un territoire vécu, qui est un espace à géométrie variable selon les objectifs, mais aussi le support de réseaux denses de relations capables de s'articuler. Les générations nouvelles aspirent à "vivre, travailler et décider au pays". A côté d'appartenances verticales, professionnelles nécessaires, l'homme d'aujourd'hui a besoin d'appartenances horizontales, d'espaces-synthèses capables de faire germer et grandir une volonté d'aborder et de résoudre à leur niveau les problèmes communs d'un espace donné. La crise actuelle oblige à passer d'une politique d'aménagement du territoire à une politique prioritaire de mise en valeur des territoires en combinant planification socio-économique et planification spatiale.

Une société remembrée, enracinée dans un territoire et une histoire, est mieux armée que d'autres pour résoudre à sa manière les problèmes d'emploi, d'échange et de subsistance. Une économie contrainte à une plus grande rigueur dans l'usage des facteurs de production redécouvre les territoires et leurs atouts, les hommes, leurs besoins et leurs potentialités. Le bassin d'emploi, le "pays" devient le niveau le plus pertinent pour assurer la mise en relation des besoins et des réponses possibles, pour favoriser la combinaison optimale des moyens productifs, pour concilier l'efficacité économique et la régulation sociale. A une rationalité économique qui attend tout de l'impulsion de pôles de croissance et de la décision de firmes lointaines, s'oppose une démarche économique qui resserre les solidarités internes pour mieux desserrer les contraintes externes, qui veut éviter les pièges d'une économie à deux vitesses en mettant en oeuvre une économie à deux dimensions, à la fois "branchée" sur les grands courants mondiaux et enracinée dans les ressources locales, greffant les technologies les plus avancées sur le savoir-faire et les ressources humaines.

Cette dynamique interne appelle une reconnaissance institutionnelle par les pouvoirs établis, afin d'assurer la légitimité, la cohérence et la durée suffisantes aux structures et aux programmes de développement. Une telle dynamique répugne à se laisser enfermer dans un cadre institutionnel uniforme ou dans l'éclatement des découpages administratifs. Elle adopte généralement une démarche souple et progressive qui consiste à revitaliser la démocratie locale en y faisant participer toutes les forces sociales, en faisant émerger un pouvoir micro-régional capable de négocier des contrats, de conduire des programmes de développement à la dimension territoriale des problèmes à résoudre. Mais il lui faut sans cesse composer avec les appareils et les modèles du système administratif et socio-professionnel, se faire reconnaître dans la cohérence, la globalité de ses objectifs, trouver les appuis techniques, administratifs et financiers nécessaires à leur réalisation, les inscrire dans les perspectives plus larges des collectivités départementales, régionales, nationales.

Là aussi, une même dynamique endogène ascendante peut connaître plusieurs variantes :

- . une démarche endogène radicale en son autonomie, au risque de se replier sur elle-même et de s'essouffler,
- . une démarche endogène capable de conserver son originalité tout en négociant avec les pouvoirs supérieurs,
- . une démarche d'origine endogène qui se laisse absorber par les grands appareils.

2.2.2. La difficile reconnaissance de cette dynamique ascendante

Les démarches de ce type doivent mener un combat permanent pour obtenir une reconnaissance au moins partielle par les pouvoirs publics et pour défendre son autonomie devant toutes les tutelles. De manière sommaire, on peut dessiner trois étapes, trois types de modalité différente :

. les appuis contrôlés du Ministère de l'Agriculture : les premiers secteurs pilotes d'aménagement rural au début des années 1960 qui offrent une première coordination des initiatives et des acteurs, les études d'aménagement rural qui, sous le contrôle de l'administration, sont des documents globaux de concertation, de participation, de cohérence et d'orientation au niveau des petites régions.

. les multiples mesures de décloisonnement et de participation animées par la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) à partir de 1967 : les initiatives de la Rénovation Rurale et de la politique de la montagne, les parcs naturels régionaux; surtout depuis 1975 les contrats de pays qui offrent une allocation globale aux associations de communes capables de présenter quelques opérations prioritaires.

. enfin, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 confèrent l'autonomie de décision aux communes, aux départements et aux régions, créent entre elles et l'Etat les modalités contractuelles de la planification décentralisée : au niveau local, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement (284 actuellement en cours d'exécution ou d'élaboration) sont l'outil le plus répandu et le plus adapté à cette démarche. Une douzaine de régions et quelques départements élaborent à leur tour des politiques d'appui aux initiatives et aux structures de développement local, avec ou sans le concours de l'Etat.

Après avoir dessiné les deux types de dynamique ascendante et descendante, leurs variantes et surtout leurs multiples combinaisons concrètes, je voudrais évoquer très rapidement les étapes et les modalités de leur mise en oeuvre sur le terrain.

3. Un temps d'émergence et de gestation

3.1. Des directives aux pratiques de développement descendant

Dans les actions de développement descendant, les lois, les décrets d'application et les circulaires ministérielles fixent avec précision les modalités de mise à l'étude, selon des critères méthodologiques et administratifs que doivent appliquer les services départementaux ou les bureaux d'étude qu'ils contrôlent. C'est le préfet qui, sur proposition des services administratifs, retient et délimite le territoire choisi, assure le contrôle de l'opération, désigne la commission officielle selon des normes précises et ne réserve qu'un rôle consultatif aux acteurs locaux. La fonction de ceux-ci est plus importante dans les contrats de pays et les procédures régionales. L'analyse des pratiques effectives démontre la suprématie des services de l'Etat souvent en concurrence, le poids de quelques grands élus chargés d'entraîner les élus locaux au prix de concessions dans le découpage, le contenu et la répartition des aides, l'influence très

variable de quelques organismes et responsables professionnels généralement agricoles, enfin l'appel à la population dont la participation se limite habituellement et au mieux à une séance d'information, à une mise en scène initiale.

3.2. Les facteurs et acteurs d'initiatives ascendantes

L'analyse des expériences françaises montre que trois éléments sont nécessaires pour que surgissent ces initiatives de développement endogène.

- . la prise de conscience de sa situation problématique par une communauté qui a encore assez de consistance pour analyser son présent, s'interroger sur son avenir, oser relever le défi.

- . la formation de réseaux d'acteurs, de groupes, souvent nés d'un même "terreau culturel et social", qui partagent la même analyse, la même volonté de réagir, qui démontrent leur capacité d'apporter à la communauté les éléments de réponse qu'elle n'attend plus des pratiques habituelles ; l'action d'animateurs capables d'élargir les horizons, d'opérer la catalyse des énergies et de les mobiliser autour de projets accessibles, parce qu'ils ont à la fois la confiance des forces locales et l'ouverture aux ressources extérieures.

- . une certaine autonomie de la communauté dans les rouages et les modèles du système dominant, les résistances ou les complicités que le groupe promoteur suscite de la part des pouvoirs institués, des forces sociales et culturelles qui façonnent la société à ce moment.

La mise en relation de ces facteurs et acteurs peut s'opérer de diverses manières : par un événement grave qui menace la communauté dans son équilibre et l'oblige à se ressaisir pour ne pas mourir, par une prise de conscience provoquée par une enquête-participation, une étude d'aménagement, une campagne d'opinion. Grâce à cette conjonction, un seuil est franchi dans la conscience collective, un regard nouveau porté sur la réalité vécue : à la résignation succède l'imagination ; à la demande d'assistance, la requête d'autonomie et la prise d'initiative. Le "on n'y peut plus rien" devient le "il faut changer, faire quelque chose".

4. L'organisation des forces

Pour réussir, un mouvement doit atteindre une masse critique, élaborer une stratégie cohérente, tisser des alliances, sortir de la marginalité, devenir un partenaire capable d'infléchir les décisions des pouvoirs en place. Cela passe par une organisation des forces et des projets.

Le développement local met en relation plusieurs types de pouvoirs, dans la société globale et dans la société locale, parmi lesquels ses acteurs doivent se frayer un chemin :

- . dans la société globale, les pouvoirs administratifs des services centraux, départementaux, régionaux et de l'autorité préfectorale ; les pouvoirs politiques des grands élus, des partis et de leurs clientèles ; les appareils socio-économiques qui encadrent et dirigent la vie économique, les appareils socio-culturels qui modèlent la vie sociale et ses valeurs,

- . dans la société locale, les municipalités, les entreprises, les organisations professionnelles et syndicales, les associations et groupes de toute nature, mais aussi les réseaux plus informels de parenté, de voisinage, d'affinité.

4.1. dans les démarches descendantes

Le mode d'organisation est donné par les directives, mais parfois les déborde : elles prévoient généralement une commission officielle composée par le préfet, des groupes de travail animés par l'administration, enfin l'approbation par une assemblée délibérante et le préfet. Certaines procédures régionales distinguent une structure de réflexion et de proposition largement ouverte, un comité de coordination de l'ensemble des institutions partenaires, enfin un organe intercommunal de droit public qui prend l'engagement et assure la maîtrise d'ouvrage. Dans ces structures, on note le rôle déterminant de l'administration et des grands élus, le rôle moyen des organisations professionnelles et des élus locaux, le faible poids des associations souvent cloisonnées, enfermées dans leurs revendications et parfois contestées dans leur représentativité, enfin la participation très faible ou inexistante de la population.

4.2. dans les démarches ascendantes

A l'inverse, les actions de type endogène et ascendant doivent inventer leur propre structuration, à défaut de se couler dans les moules institutionnels qu'elles récusent souvent. Ces initiatives connaissent souvent l'érosion des mouvements sociaux : elles naissent dans la chaleur des débats, se consolident dans la reconnaissance institutionnelle, s'alourdissent dans les appareils et les compromis organisationnels. Mais elles ne peuvent éviter de puiser dans l'arsenal des montages juridiques et des pratiques coutumières, l'institué n'exprimant qu'une partie de l'instituant.

On rencontre fréquemment les étapes suivantes :

- . d'abord le stade informel, "l'équipe des militants et des copains", le collectif d'associations ou le réseau de groupes qui a assez d'affinités et d'implications pour fonctionner sans structure spécifique.

- . puis le stade associatif : l'association selon la loi de 1901 ; formule simple dans sa fondation, souple dans son fonctionnement, ouverte à de multiples usages et partenaires, mais qui se révèle trop précaire pour garantir une maîtrise d'ouvrage et assurer une représentativité incontestable.

- . enfin le stade institutionnel, avant tous les syndicats intercommunaux qui agissent souvent seuls et s'enferment dans la gestion des équipements, mais qui peuvent devenir des organes efficaces du développement local, quand ils sont doublés par des associations de concertation, d'animation et de proposition.

5. La structuration des projets

De même, la structuration des projets en un programme cohérent appelle des ajustements permanents, où chacun cherche à faire prévaloir ses propositions, ses critères et déploie ses moyens de persuasion et d'alliance. Ces différents éléments parfois complémentaires, souvent opposés peuvent se décanter et s'articuler :

- . au plan interne, entre les acteurs locaux qui représentent autant de segments de l'ensemble social. Certains programmes demeurent un catalogue de revendications, d'autres reflètent l'hégémonie de quelques groupes ou localisés. Ailleurs un arbitrage, un pouvoir reconnu parvient à organiser les projets sectoriels ou communaux autour d'un projet global négocié, que celui-ci soit accepté de manière formelle ou au contraire reconnu comme un axe déterminant pour le développement local.

- . au plan externe, entre les ressources, les attentes de la société locale, et les contraintes et moyens de la société globale, soit dans une démarche opportuniste dictée par les avantages escomptés, soit dans une démarche endogène qui capte les opportunités pour consolider ses objectifs.

dans les démarches descendantes

- . Les méthodes de programmation sont fixées avec précision par les directives ministérielles, mais appliquées avec plus ou moins de rigueur à mesure que l'on se rapproche du terrain : elles comportent généralement une analyse-diagnostic de la situation, des orientations, des programmes d'opérations concrètes et leur répartition dans le temps, entre les acteurs, entre les investisseurs. Mais le lien est souvent plus formel que réel entre l'analyse, les orientations des programmeurs et le catalogue d'actions et de subventions que l'on rassemble sous cette couverture.

. Quant au contenu, plus de la moitié des crédits vont aux équipements de la vie collective, aux infrastructures routières, à l'amélioration de l'habitat, au maintien et à la rénovation des services publics. 45 % sont consacrés à la vie économique, avant tout à l'agriculture, puis au tourisme et aux activités secondaires. Depuis 1980, le FIDAR (Etat) réserve ses aides aux seuls projets qui concernent le maintien ou la création d'emplois, la mise en valeur des ressources locales. Cette restriction a conduit certaines régions à compléter la politique de l'Etat par des aides aux équipements, à l'amélioration du cadre de vie, à l'animation sociale et culturelle.

dans les démarches ascendantes

La programmation présente une grande diversité et souvent une moindre efficacité : cela va de l'élaboration relativement spontanée et originale mais qui s'essouffle parfois, faute de priorités reconnues, de traductions adaptées et négociables, à l'appropriation habile des circuits et des procédures de la démarche exogène de type administratif.

On relève là aussi plusieurs étapes :

1- 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 locales.

2- la mise en forme et en perspective, l'explicitation et l'approfondissement des problèmes et des projets sectoriels et locaux, le plus souvent par des groupes de travail.

3- l'articulation de ces projets en un projet commun, puis la traduction de celui-ci en un programme opérationnel.

4- enfin, l'approbation et l'engagement par les pouvoirs compétents.

6- Evolution et évaluation

Il est difficile d'apprécier l'efficacité précise de ces actions de développement local. Tout au plus peut-on distinguer :

. l'efficacité ponctuelle, le résultat précis de telle opération engagée,

. l'efficacité à moyen terme, tel que le degré de réalisation d'un PAR, d'une charte, d'un contrat de pays, en distinguant les résultats obtenus et les effets induits déjà moins discernables,

. l'efficacité à long terme, à échéance d'une génération, qui s'apprécie à la capacité de maîtrise des changements par les acteurs locaux, à l'évolution des mentalités et des structures.

dans les démarches descendantes

Trop souvent, l'opération déclenchée se traduit par quelques opérations spectaculaires qui confortent la position de leurs promoteurs ou par un saupoudrage de subventions sans efficacité ; faute de participation réelle des acteurs locaux, la démarche s'épuise avec les crédits accordés, en attendant une autre faveur. A l'inverse, certaines actions de type exogène se prolongent par de nouvelles initiatives et actions administratives, parce qu'elles sont appropriées par les acteurs locaux et intégrées par eux dans une dynamique locale. La démarche efficace part d'un document d'orientation (PAR ou charte) associant le maximum de partenaires ; ce document se traduit en un contrat global négocié autour de quelques orientations, que prolongent des engagements et des contrats plus spécifiques, reliés à la démarche globale.

dans les démarches ascendantes

Ces expériences évoluent sans cesse entre de multiples écueils :

. la dynamique déclenchée ne débouche pas sur des opérations concrètes ; elle dégénère en une fermentation sans issue, en l'essoufflement d'une poignée de militants coupés de la masse, parfois en l'exaltation idéologique qui peut griser un moment, mais qui lasse et décourage.

. à l'inverse, la dynamique aboutit au maintien d'organisations qui fonctionnent pour elles-mêmes ou deviennent les simples relais des institutions locales, départementales, en l'absence d'une participation soutenue des forces locales : elles continuent de gérer les restes d'un élan refroidi.

. entre ces dérives, certaines structures font preuve d'un dynamisme et d'une efficacité permanentes, en adaptant constamment leurs objectifs aux changements internes et externes, en renouvelant leurs méthodes, leurs structures et leurs équipes dirigeantes, en saisissant les innovations et les opportunités qui s'offrent à elles sans pourtant s'y diluer, dans la fidélité à leur cohérence et à leur visée initiales.

Ainsi le développement local est une création permanente, qui va de commencements en commencements, où ne cessent de se croiser, parfois de s'affronter les directives émanant des appareils centraux et les initiatives surgissant de la base, les approches sectorielles spécifiques et les démarches globales localisées. De même, tout développement est une combinaison de savoir, de pouvoir et de vouloir : le savoir seul, ce sont des dossiers coûteux qui dorment dans les tiroirs et "nourrissent les rats" ; le pouvoir seul, c'est la gestion des affaires courantes ou la domination de quelques privilèges ; le savoir seul, c'est la générosité ou la révolte sans lendemain. Dans nos expériences

de développement local, certains peuvent ne voir que des modes passagers, des jeux illusoires aux frontières d'une société fatiguée. Mais quand le mouvement sort des zones périphériques pour s'étendre à l'ensemble de la société, quand il opère sa jonction avec les multiples expériences d'auto-développement à travers le Tiers-Monde, alors comment ne pas y voir les germes de renouvellement de la société civile, de la démocratie et l'amorce d'une civilisation plus solidaire ? Ainsi que le dit un vieux proverbe de chez nous ; **"les marmites commencent toujours à bouillir par le fond, jamais par le couvercle"**.

Paul HOUÉE
Sociologue INRA Rennes
Maire de St-Gilles du Mené et Président du
Comité du Mené
Vice-Président de l'Association Nationale pour
le Développement local et les Pays.

ANNEXE

1- Documents d'orientation

les plans d'aménagement rural (PAR)

- origine : Ministère de l'Agriculture, décret du 8 juin 1970
- objet : **"définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale"** : développement des activités économiques, localisation rationnelle et cohérente des équipements, préservation de l'espace naturel.
- nature : document d'orientation qui sert de cadre aux décisions administratives, mais n'est pas opposable au tiers ; document de cohérence entre les différents niveaux et procédures d'aménagement ; document de participation qui associe les élus et les représentants des populations concernées.
- effets : le PAR ne garantit pas de crédits supplémentaires, mais facilite l'accès aux crédits normaux ; il favorise la cohérence et le meilleur usage des investissements publics ; il amorce le décloisonnement entre les groupes locaux, la prise de conscience du milieu, la collaboration entre les services publics et les groupes sociaux ; il initie les responsables à la programmation et peut induire une démarche de développement local.
- résultats : une phase expérimentale laborieuse de 43 PAR jusqu'en 1975, une large diffusion ensuite jusqu'en 1983 où ils sont remplacés par les chartes. Au total 285 PAR proposés, 232 lancés ; ils concernent 8439 communes et 4 975 000 habitants.

les chartes intercommunales de développement et d'aménagement

- origine : lois de décentralisation, 7 janvier 1983
- objet : **"définir les perspectives à moyen terme de développement économique, social et culturel ; déterminer les programmes d'action correspondants ; préciser les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics"**
- nature : la charte constitue une démarche de programmation locale plus qu'une procédure précise et uniforme ; elle peut servir de base à des relations contractuelles entre la micro-région et les instances supérieures. Elle concerne aussi bien les villes que les communes rurales.

- élaboration : les communes fixent elles-mêmes la mise à l'étude, le périmètre, les objectifs, le contenu et les modalités, par des décisions volontaires prises à l'unanimité. Le rôle du préfet se limite à constater la concordance des délibérations municipales, à consulter le Conseil Général et les services, à assurer le contrôle de légalité et les publications officielles.

- effets : la charte marque la reconnaissance officielle d'une démarche et d'une structure de développement local ; les communes associées sont obligatoirement consultées pour tout document de planification. Elle crée une solidarité effective entre les communes, entre les partenaires locaux : elle est un bon outil pédagogique pour apprendre à réfléchir, prévoir, choisir et décider ensemble. Elle ouvre la possibilité de conventions avec le département, la région, l'Etat.

- résultats : les chartes connaissent une diffusion rapide, variable selon l'attitude des Conseils Généraux et Régionaux. Au total 284 chartes, 7358 communes et 6 000 000 d'habitants.

les Parcs Naturels Régionaux (PNR)

- origine : DATAR, mars 1967

- objet : préserver et mettre en valeur un patrimoine naturel et culturel riche mais menacé ; favoriser une activité économique et sociale suffisante pour maintenir ses habitants au pays ; accueillir des visiteurs pour des activités de détente et d'initiation à la nature.

- fonctionnement : une charte constitutive, votée par les municipalités concernées, définit le territoire à protéger, les objectifs, les dispositions et les programmes à mettre en oeuvre, sans avoir de pouvoir réglementaire ; elle sert de base pour des relations contractuelles entre les communes entre elles, avec les autres collectivités territoriales et avec l'Etat. Un syndicat de communes gère l'investissement et le fonctionnement du PNR.

- 21 parcs naturels régionaux : 1250 communes, 900 000 habitants, 2 500 000 ha.

2. Contrats de développement

Les contrats de pays

- origine : DATAR, avril 1975

- objet : revitaliser les zones rurales en déclin, en luttant contre le dépeuplement par la mise en valeur des ressources du pays, l'organisation du soutien au développement des activités et de l'accueil des jeunes actifs, par la recherche de solutions diversifiées et adaptées à chaque pays, par le renforcement des solidarités et la prise en charge du développement par l'ensemble des acteurs de la vie sociale.

- nature : contrat entre l'Etat, la région et le groupement de communes constituant le pays, qui fixe les engagements financiers sur 3 ans entre les partenaires, pour la réalisation d'opérations précises négociées ensemble.

- élaboration : une démarche souple et pragmatique, qui ne fixe pas de critères précis pour la délimitation du pays, la constitution du dossier et la formulation du contenu. Un groupe de travail, composé de fonctionnaires, de représentants des Chambres consulaires et des élus locaux, conduit l'ensemble de la procédure ; le contrat est signé et son exécution confiée à une structure intercommunale de droit public.

- effets : 55 % des crédits ont été accordés à des équipements collectifs, 45 % aux actions économiques, dont 20 % à l'agriculture, 15 % au secteur secondaire et 10 % au tourisme. Depuis 1980, l'Etat limite ses aides aux seules actions économiques.

- résultats : de 1975 à 1977, 71 contrats "nationaux" ont été décidés et financés par l'Etat avec la participation des régions ; depuis 1977, les contrats (304) ont été transférés aux régions qui choisissent les candidats, approuvent les programmes, répartissent la dotation globale de l'Etat qui est de l'ordre de 1 million de F. et celle de la région de 2 millions de F.

Au total : environ 375 contrats de pays (enquête en cours).

Les procédures régionales

Outre les contrats régionalisés qui restent soumis aux critères de la DATAR, une douzaine de régions ont élaboré des procédures qui leur sont propres : leur dénomination, leur contenu et leurs modalités varient d'une région à l'autre. La plupart combinent actions de développement économique et opérations d'équipement ; d'autres au contraire les distinguent ou se limitent aux seules actions économiques.

Généralement, les territoires concernés sont plus restreints que ceux des contrats de pays ; beaucoup se situent au niveau cantonal.

Environ 360 programmes de développement local (enquête en cours).

3. Contrats spécifiques

Les contrats de pays d'accueil

- origine : SEATER : structure interministérielle pour le tourisme rural. 1975.

- objet : encourager, accompagner, coordonner les initiatives d'accueil et d'animation touristiques rurales pour former des programmes et des produits adaptés à la diversité des clientèles et des ressources locales.

- nature : label et aide financière consentie par l'Etat, la région, le département aux structures intercommunales qui ont élaboré et fait homologuer un programme coordonné d'équipements et d'activités touristiques.

- en fin 1986, 213 pays d'accueil en 20 régions.

Les contrats de bassin d'emploi

- origine : Ministère du Travail, janvier 1982

- objet : réunir les élus, les chefs d'entreprises et les délégués syndicaux en une structure tripartite ayant pour mission de cerner les problèmes d'emplois propres à leur bassin d'emploi, de proposer des mesures concrètes et de faire connaître les aides et mesures officielles en faveur de la formation professionnelle, de la création d'emplois, de la valorisation des ressources,

- 313 comités constitués, environ 250 en activité.

opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)

- origine : Ministère de l'Urbanisme, septembre 1977

- nature : ensemble cohérent d'incitations à l'amélioration de l'habitat, du cadre de vie et d'aides sociales au logement, dans le cadre d'un programme local d'aménagement. Convention de 3 ans entre l'Etat (Equipement), les collectivités locales, les propriétaires et les locataires, qui fixe les engagements respectifs, les actions à entreprendre et les modalités d'intervention.

- plus de 1000 OPAH, dont les 3/4 en milieu rural

- depuis mai 1985, les programmes locaux d'habitat (PLH) sont des analyses approfondies des problèmes du logement, des études de marché, un ensemble de propositions précises, qui constitue un plan local de l'habitat pour les communes et leurs regroupements.