

Territoires en développement. Politiques centrales et stratégies locales
Developing territories: Central policies and local strategies
Territorios en desarrollo: políticas centrales y estrategias locales

Jacques Bonniel et Paul Raveaud

Numéro 22 (62), automne 1989

De l'espace pour le local

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034017ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034017ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonniel, J. & Raveaud, P. (1989). Territoires en développement. Politiques centrales et stratégies locales. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 39–46.
<https://doi.org/10.7202/1034017ar>

Résumé de l'article

Examinant les politiques d'appui au développement territorial, qui ont pris beaucoup d'ampleur en France depuis quinze ans, les auteurs font état d'une recherche qu'ils ont menée dans trois territoires régionaux. Ils ont examiné de près les pratiques gestionnaires qui découlent de ces politiques, en particulier les procédures et les outils dont se servent les agents du développement. Ils ont constaté la persistance d'un certain nombre de difficultés, malgré l'émergence d'un discours novateur. Leur démarche leur permet de conclure sur les lacunes de la planification, qui ne facilite pas l'arbitrage entre les principaux acteurs du développement.

Territoires en développement. Politiques centrales et stratégies locales

J. Bonniel et P. Raveaud

Depuis près de quinze ans, les politiques d'appui au développement territorial se sont, en France, fortement développées et diversifiées. Mises en place par l'État en 1975, année de lancement des contrats de pays, ces politiques, régionalisées en 1977, sont aujourd'hui portées essentiellement par les régions et, depuis une période récente, par certains départements.

Si certaines de ces politiques gardent un caractère général et ont pour objet le développement économique et social des territoires ruraux, d'autres sont finalisées par rapport à des objectifs tels que le développement touristique, le développement culturel, la création d'entreprises et d'emplois, l'urbanisme...

Un même schéma préside, à quelques nuances près, à la mise

en oeuvre concrète de ces politiques. Celle-ci s'effectue à travers des procédures contractuelles. Le contrat passé entre les partenaires (habituellement une région et un groupement de collectivités locales de base) définit les opérations retenues d'un commun accord, les financements, la durée et les conditions de réalisation.

La multiplicité des procédures existantes et la diversité des objets susceptibles d'être contractualisés sont probablement à mettre en rapport avec le contexte économique et les multiples bouleversements engendrés par la crise, ainsi qu'avec le contexte institutionnel (la montée en puissance des effets de la décentralisation et le développement de l'intercommunalité); et elles semblent constituer un bon indicateur des transformations à l'oeuvre

dans les modalités de gestion localisée des territoires et des rapports de pouvoir.

À travers leur diversité, leur sélectivité et leurs conditions de mise en oeuvre, les politiques localisées de développement posent question quant à leur capacité réelle de prendre en compte ou de faire prendre en compte de façon globale le développement réel des territoires.

La région Rhône-Alpes¹ est riche de procédures multiples et anciennes de développement. Des petites régions ont acquis une notoriété dépassant largement leurs limites ou celles de la région : Trièves, Centre Ardèche, Baronnies... Elles ont contribué, parfois malgré elles, à affirmer la réalité du développement local et à poser de fait aux chercheurs et aux praticiens une multitude de

40 questions relatives aux politiques locales de développement : quelles sont-elles ? Quelle est leur genèse ? Comment, par qui, sur quels objets et avec quels objectifs sont-elles mises en œuvre ? Que produisent-elles ? En quels rapports sont-elles avec la transformation à l'œuvre dans l'ensemble de notre société, y compris au niveau « local », avec les grandes politiques sectorielles (politique agricole, politique d'éducation, politique culturelle, politique de reconversion industrielle...)?

Pour appréhender ces questions, nous avons choisi trois terrains (Beaujeu-Monsols, Centre Ardèche, Bourg Argental)² en fonction des dimensions géographiques, économiques, sociales et culturelles, de l'histoire locale de l'aménagement et du développement, et des modalités d'utilisation des outils, procédures, etc. Nous y avons conduit un travail d'analyse des pratiques réelles de développement, telles qu'on peut les repérer là où elles s'affichent et s'explicitent, à travers les procédures contractuelles de développement territorial, les programmes d'action et l'organisation des acteurs. Les objectifs de notre recherche étaient doubles.

— À partir de la reconstruction de la genèse politique et sociale des politiques de développement, nous voulions effectuer à des fins comparatives un descriptif et un

inventaire précis des outils et des objets du développement local.

— Dans un deuxième temps de la recherche, nous nous proposons d'examiner les conséquences, pour le fonctionnement technique et politique du territoire concerné, de la mise en œuvre des politiques locales de développement, afin de fournir une contribution à la production d'instruments d'analyse et d'évaluation des pratiques de développement.

Les travaux de recherche sur les trois terrains différenciés de Rhône-Alpes (Beaujeu-Monsols, Bourg Argental et Centre Ardèche) font apparaître en premier lieu l'influence non négligeable des incitations extérieures aux territoires locaux en ce qui concerne la genèse et l'émergence, y compris dans leurs modalités, du discours et des objectifs locaux relatifs aux politiques locales de développement.

Ces incitations extérieures, qu'elles proviennent de l'État, de la région, ou d'autres acteurs du développement (comités d'expansion, bureaux d'études...), ont revêtu au cours des années des formes sensiblement différentes. Volontaristes et limitées à l'époque des « secteurs pilotes », elles se sont orientées vers l'intervention dans la gestion des territoires, en particulier du fait d'administrations telles que celle de l'Agriculture. Véritablement banalisées aujourd'hui à travers les multiples procédures contractuelles, elles n'en gardent pas moins ce caractère incitateur qui questionne quant à la capacité des acteurs locaux d'entreprendre eux-mêmes une démarche de développement local. Le recours quasi systématique et aujourd'hui généralisé sur l'ensemble du territoire urbain et rural aux procédures de développement pose question :

— sur le type et la nature de ce développement, peut-être abu-

sivement qualifié de local, et plus judicieusement dénommé territorialisé ou localisé ;

— sur l'autonomie réelle des acteurs locaux dans la définition de l'objet et des objectifs des actions de développement ;

— sur leur capacité de poursuivre d'eux-mêmes une politique de développement localisé entreprise à travers l'usage des procédures ; l'histoire récente du développement territorialisé valide largement cette interrogation.

Les projets locaux de développement, qu'ils concernent l'économie, tous secteurs confondus, ou plus particulièrement l'économie agricole, l'habitat, le tourisme ou l'urbanisme, donnent lieu à la mobilisation de procédures spécifiques³. Nombre d'entre eux auraient-ils vu le jour si ces procédures n'avaient pas, par ailleurs, été inventées ? Par qui, comment, cette intervention a-t-elle été le plus influencée, suscitée ? Par une « demande » des acteurs locaux ? Ou par l'étonnante capacité des intervenants extérieurs d'adapter leurs modalités d'intervention en intégrant tout à la fois les exigences d'une maîtrise locale du développement et les problèmes issus des mutations économiques, sociales et culturelles ?

En second lieu, notre recherche a mis en lumière la grande diversité des usages localisés des procédures de développement. L'apparence d'uniformité — produite essentiellement par les effets du discours obligé sur l'objet et les objectifs du développement — recouvre des pratiques largement différenciées quant au mode d'élaboration des projets, au choix des partenaires locaux, aux modalités de leur mobilisation, à l'organisation et au rôle des structures mises en place, en particulier des structures « de pays ».

La diversité constatée dans les rapports des acteurs locaux aux procédures ou dans les actions qui matérialisent les projets locaux de développement n'autorise pas à parler du développement local comme d'un objet précis, homogène, ou à le qualifier comme la simple localisation de politiques globales conçues totalement en dehors des acteurs locaux. Elle n'autorise pas non plus à faire l'impasse sur les éléments qui ont pu, localement, être décisifs quant à la volonté de mobiliser les procédures de développement.

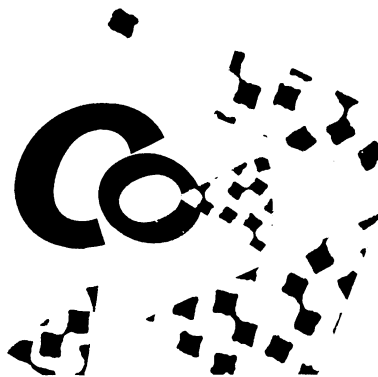
Ces éléments sont très variés : opportunité financière ou politique, émergence de nouveaux leaders locaux en quête de légitimité, crise économique locale...

Les objets du développement (logement, tourisme, agriculture, équipements et services) reflètent les préoccupations des élus (maintenir la population, doter les communes des équipements jugés nécessaires...) tout en épousant, dans leurs modalités, les propositions en vogue dans les services de l'administration et des organismes consulaires. Le découpage thématique des objets du développement et le traitement de chacun d'eux selon des modalités proposées largement par les intervenants traditionnels traduisent également la mise en oeuvre d'une pratique du développement qui consiste à supposer l'existence de rapports de cause à effet, de rapports immédiats entre les actions décidées et les problèmes auxquels elles sont censées répondre.

L'évocation, sous une forme métaphorique, et parfois de ce fait caricaturante, de l'usage des procédures localisées de développement au sein de trois territoires de la région Rhône-Alpes met en évidence la primauté des pratiques usuelles des acteurs locaux

du développement par rapport aux pratiques prédéterminées par les procédures pour la définition des objets et objectifs du développement.

Alors même que les inventeurs des procédures localisées affichent leur souci de promouvoir de nouvelles démarches de développement qui englobent l'ensemble du champ économique et social, manifestent une gestion solidaire (intercommunale) et cohérente des territoires, et mobilisent tous les partenaires concernés a priori, les acteurs locaux cherchent à imposer de fait, à travers la mise en oeuvre des procédures, leurs pratiques, leurs outils, leurs projets et leurs partenaires.



D'une gestion politique à une mise en oeuvre gestionnaire

Le recours sans cesse grandissant par les élus des petites régions de Rhône-Alpes à de nombreux outils et procédures de développement et d'aménagement s'est traduit par la réalisation de multiples opérations dans de nombreux domaines, par la mise en place de structures spécifiques (syndicats de pays, d'aménagement, comités de pays) et même par la création, au sein de la région, d'instances fédératives qui, pour le moins, sont censées affirmer l'existence d'une démarche originale de développement, celle des pays. La politique

des pays, l'avenir des pays, leur représentation font l'objet de nombreux écrits, colloques et prises de position. D'aucuns affirment qu'il s'agit là d'un réel mouvement, le mouvement des pays, porteur de transformations, susceptible de proposer des réponses aux questions de développement dans une situation de crise économique, sociale et culturelle. À tout le moins, l'impact de tels postulats n'est pas négligeable, et leur effet de séduction est tout à fait réel, au point que certains acteurs du développement urbain portent des regards envieux sur ces territoires ruraux en crise avant la crise et devenus — le souhaitent-ils — laboratoires d'expériences et terrains de référence.

Qu'est-il advenu de ces intentions originelles, de ces velléités de transformation? La gestion des outils de développement a-t-elle correspondu aux attentes initiales? Autrement dit, qu'est-il advenu tant des volontés de transformation administrative que des militances locales lors de leur investissement dans la mise en oeuvre des multiples procédures inventées depuis près de vingt ans?

Un regard rapide sur l'ensemble des petites régions de Rhône-Alpes concernées montre que les projets de développement se sont réduits à une série d'opérations dont l'effet, en termes de développement local, n'est en rien explicite; mais les volontés transformatrices et les démarches militantes ont laissé place à une gestion, quasiment au jour le jour, des procédures elles-mêmes. Cette gestion est accaparante au point qu'il n'est question que de réussir telle opération, de mobiliser tel crédit, et d'engager une nouvelle procédure dès lors que celle qui est en cours touche à sa fin.

Cette gestion est loin de faire l'unanimité. Bien au contraire, l'efficacité des outils — en particu-

en faire reposer les charges entièrement sur l'impôt local, les élus des pays sont d'autant plus enclins à mobiliser des techniciens que le champ couvert par le programme d'action envisagé est vaste et que les problèmes abordés sont complexes. Mais les rapports des élus locaux à l'appui technique, à son usage, ne sont pas sans incidences.

Le recours aux outils « préfabriqués »

Pour tenter de répondre à certaines demandes et d'apporter des solutions à des problèmes sectoriels, et sous l'influence des conseillers techniques, les élus des « pays » vont mobiliser des outils conçus soit au niveau national, soit au niveau régional, des outils en quelque sorte « préfabriqués ».

Ainsi, estimant que le maintien de jeunes au pays passe par une politique volontaire d'offre de logements, et que le parc locatif est en fort état de vétusté, les élus vont demander à bénéficier d'une OPAH. De même, constatant la diminution des actifs agricoles et souhaitant la pérennisation de l'agriculture, ils solliciteront l'attribution d'un PLI.

Mais le recours à ces outils a tendance à devenir prépondérant par rapport aux objectifs initiaux. Cela est particulièrement vrai dans le cas des OPAH.

Exemple type des risques de transfert d'une démarche de développement à une démarche technicienne (gestion d'une OPAH) et du risque de réduction de l'objectif initial (développer le logement) à un type de réponse possible (la remise en état de logements anciens), le recours à ces outils a également d'autres conséquences. Il renforce le rôle et l'influence des spécialistes, d'autant plus que leur connaissance des modalités de gestion et leur capacité de « monter » des

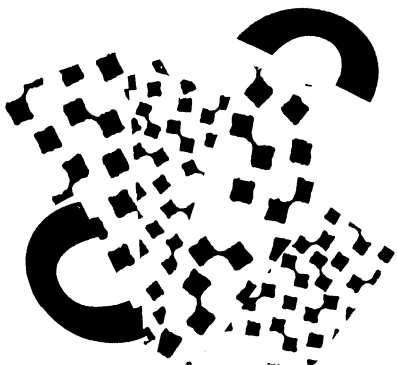
dossiers leur confèrent une forte légitimité. Parallèlement, il limite le débat avec les publics concernés aux seules conditions et contraintes de réalisation de l'opération. De plus, il uniformise, quelles que soient les réalités spécifiques à chacun des « pays », les modalités de prise en compte des problèmes locaux. Enfin, il interdit presque de procéder à un contrôle et à une évaluation de la pertinence des outils, et cela pour un ensemble de raisons dont la plus importante est peut-être la légitimité que procure aux syndicats intercommunaux (syndicats de pays, syndicats d'aménagement) la réalisation de ce type d'opération.

Depuis de nombreuses années, les communes — très nombreuses en France et souvent peu peuplées en territoire rural — ont développé des pratiques de coopération. Limitées initialement à la gestion d'une ressource (l'eau) ou d'un équipement (collège, centre de secours...), ces pratiques de coopération intercommunale se sont élargies aux questions de développement (économique, social, culturel...). Les formes juridiques de coopération sont multiples et plus ou moins contraignantes. L'outil principal est le syndicat intercommunal (à vocation unique ou multiple). Prennent depuis peu un nouvel essor les districts (qui ont une fiscalité propre) et les sociétés d'économie mixte, qui associent des partenaires publics et privés.

Les limites de l'approche technicienne

Le traitement « technique » des projets initiaux de développement rencontre deux limites importantes : celle qui tient, paradoxalement, à l'insuffisance du travail technique, et celle qui tient à sa prétention de pouvoir apporter des réponses technicisées à

- 42 lier celle des outils contractuels — est de plus en plus sujette à caution au sein des instances administratives et politiques ; localement, la preuve n'a pas été faite de la pertinence des outils utilisés par rapport à la résolution des problèmes réels.



La technicisation du développement

Le recours aux techniciens

De façon certes différente, les élus locaux font appel, pour l'élaboration des programmes, à des personnels spécifiques, techniciens du développement local. Cette démarche est d'ailleurs fortement encouragée par les financeurs des procédures, qui octroient aux « pays » une aide non négligeable pour la création d'un emploi d'« animateur ».

Au-delà de l'attrait d'une telle aide, qui permet de bénéficier pendant quelques années d'un renforcement de personnel sans

tous les problèmes de développement.

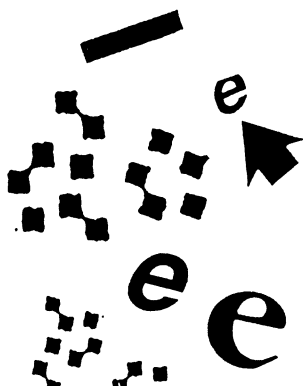
L'insuffisance du travail technique concerne au premier chef l'analyse des réalités locales. Les dossiers de candidature à une procédure contractuelle se contentent la plupart du temps d'un traitement sommaire de quelques données qui ont plus pour vertu de cautionner la démarche entreprise que de livrer une analyse fine des situations locales.

Cette démarche, reconnaissable au rapport démesuré entre la multitude des réunions de travail locales et la faiblesse des matériaux utilisés lors de ces séances peu productives, aboutit essentiellement à des projets qui, soit existaient antérieurement mais n'avaient pu être concrétisés, soit font partie de la grande panoplie des intervenants traditionnels : projets de zone artisanale, de salles polyvalentes, de développement agricole.

Les modalités d'élaboration des projets, qui organisent une confrontation entre les représentants reconnus, légitimes, de groupes suffisamment organisés et les intervenants du développement, privilégieraient de fait les approches sectorielles, catégorielles, voire corporatistes, au détriment d'une approche sociale, décloisonnante, qui serait seule propice à l'analyse des questions relatives aux conditions de vie locale et aux conditions sociales du développement.

L'approche technicienne, qui a sans cesse tendance à isoler un problème pour mieux le résoudre et à chercher une réponse spécifique, particulière, trouve là une seconde limite. Elle devient incompétente, non seulement parce qu'elle est dans l'incapacité d'analyser les problèmes réels, faute d'interlocuteurs, mais aussi parce qu'elle est piégée par son obligation de résultat opérationnel, tan-

gible, à l'intérieur du cadre où elle s'est elle-même enfermée...



Une planification locale du développement est-elle possible ?

Le travail de recherche a permis de démultiplier la question initiale en une série de questions articulées ou emboîtées les unes dans les autres :

— la question de la maîtrise locale de l'information sur la situation de la microrégion,

— la question du repérage, de l'énonciation et de la couverture des besoins,

— celle des acteurs mobilisés, ou non, aux différentes étapes des procédures de développement,

— celle de l'analyse de l'articulation entre les procédures inscrites dans une politique locale de développement et les processus économiques, démographiques, sociaux et culturels qui entrent en jeu dans le développement local, pour y contribuer ou le contrarier,

— la question du passage d'une programmation d'actions ou d'opérations à une planification même légère,

— celle, concomitante, de la participation de cette éventuelle planification locale à la planification régionalisée.

Développons quelques-unes de ces questions.

Une grande confusion entre processus et procédures de développement

Évoquer le développement local ou la maîtrise localisée des objectifs, conditions et formes du développement, c'est se référer, pour la plupart des partenaires concernés, aux multiples procédures inventées depuis les années 1975-1976, à un point tel qu'une grande confusion s'est installée entre processus de développement et procédures, celles-ci s'imposant comme indispensables au déclenchement de ceux-là.

Outre les questions que cela pose quant à l'incapacité des institutions centrales et régionales de répondre autrement que par des procédures bien définies, « préfabriquées », aux recherches et exigences de nouvelles pratiques économiques et sociales et de nouvelles formes de sociabilité que recouvre de façon plus ou moins explicite l'idéologie du développement local, cette confusion induit des pratiques lacunaires, des méthodes qui reproduisent largement les schémas antérieurs, un enfermement dans le local, une tendance à la dérive techniciste du développement et à l'abandon de fait de tout projet politique réel de développement économique et social, et ce quels que soient les lieux et instances d'exercice du pouvoir politique (collectivités locales, État...).

Des pratiques lacunaires

Pour illustrer ces pratiques lacunaires, nous prendrons l'exemple de la connaissance locale du local. Un constat objectif ne peut aboutir qu'à un jugement sévère : les dossiers de candidature à une procédure, ainsi qu'ultérieurement les « études » et « diagnostics » élaborés pour préparer les projets et les programmes d'action, sont très rarement satisfaisants. De nombreux

44 dossiers sont bâtis à partir de quelques données simples, trop globales, en tout état de cause impropres à autoriser une réflexion précise sur la nature réelle des problèmes locaux et, ce qui est plus grave, à favoriser l'élaboration de réels programmes de développement.

Cela est particulièrement vrai dans le domaine économique, où la complexité et la difficulté des situations locales exigeraient une analyse fine, détaillée des réalités. Plusieurs éléments peuvent expliquer ces carences : les moyens financiers souvent misérables attribués aux travaux d'analyse, le sentiment largement répandu selon lequel les connaissances locales (empiriques et intuitives) sont suffisantes, le recours à des personnels insuffisamment formés, le souci d'aboutir au plus vite à des réalisations...

Mais il convient également de s'interroger sur « l'effondrement de l'investissement en matière grise », évoqué récemment par Yves Dauge dans *Correspondance municipale*⁴.

Cet effondrement, ou plus exactement ce sous-investissement, et la mauvaise utilisation qui est faite des travaux existants concernent toutes les instances et tous les acteurs du développement. Les services d'étude des principales administrations concernées par le développement territorial, lorsqu'ils existent en

core, sont essentiellement mobilisés par la gestion du quotidien ; les bureaux d'étude sont plus prompts à intervenir pour définir des projets que pour décrypter, en amont, la réalité locale, et les conditions réelles de faisabilité qu'elle offre, ou non, pour la réalisation de ces projets ; les collectivités locales, malgré un léger frémissement, sont encore bien frileuses par rapport aux démarches intellectuelles...

Le rapport est bien réel entre cette sous-mobilisation des intelligences des situations, des pratiques et des processus locaux réels de développement ou de dépérissement, et la grande pauvreté de la production intellectuelle dans la majorité des procédures de développement.

Il ne s'agit pas de plaider pour revenir à l'ordre ancien des choses, pour reconstituer des pratiques d'étude qui ont également leur part de responsabilité dans la situation actuelle, mais de s'interroger sur les nouvelles pratiques intellectuelles que les situations d'aujourd'hui imposent.

On écrit suffisamment, dans de nombreux articles, que la mobilisation de l'intelligence est essentielle de nos jours et qu'il faut avoir le courage et la sagesse de tirer les enseignements qui s'imposent des expériences passées : la non-prise en compte, par exemple, des nouvelles pratiques sociales et leur méconnaissance sont bien à mettre en rapport avec la production d'un discours archaïque, toujours identique, sur le rural, et la proposition de solutions quasi invariantes dont on a pourtant pu mesurer depuis longtemps l'efficacité nulle ou très faible.

Des méthodes qui reproduisent les schémas antérieurs

Les méthodes utilisées par les agents de développement, quels que soient leurs discours de

légitimation, sont encore très largement inspirées des méthodes de travail classiques en « aménagement rural ». Ces méthodes, mises au point à une période fort différente, entraînent le recours systématique à une approche sectorielle et compartimentée des problèmes, qui se traduit par le fameux travail en commissions, bâties également selon une thématique ancienne et cloisonnante.

En l'absence d'une connaissance des problèmes réels, tels qu'ils sont vécus, et à défaut d'une analyse des formes locales de vie économique et sociale et des articulations entre les domaines, les réalités sont abordées en fonction d'un découpage qui ressemble étrangement à celui que les administrations et les « professionnels » ont mis en oeuvre depuis plus d'un siècle.

Alors même que tout le monde s'accorde sur l'importance du fonctionnement en réseaux au niveau des individus, des groupes et des entreprises, et conteste les modalités actuelles de représentation et de fonctionnement des grandes organisations verticales, les acteurs du développement local s'avèrent incapables d'inventer d'autres modalités de fonctionnement que celles d'une période à maints égards révolue.

Il ne faut pas, dès lors, s'étonner d'un autre constat : les questions « brûlantes » ne sont guère abordées, de nombreux acteurs ne sont pas présents dans les confrontations locales, et celles-ci ne font qu'organiser autrement la rencontre des seules instances réputées légitimes et performantes.

Un enfermement dans le local

On aborde ici l'un des problèmes les plus inquiétants. Quels que soient les discours, y compris ceux des « pays » qui intègrent désormais l'Europe à leurs préoc-

cupations, la réalité est patente. La priorité accordée aux procédures par rapport aux processus, la non-mobilisation de l'intelligence des situations et des pratiques, le poids des systèmes politico-administratifs locaux, et les grandes traditions administratives et politiques de la gestion des territoires confortent des démarches qui, par un curieux paradoxe, survalorisent le local alors même qu'elles n'ont de cesse, dans les faits, de le méconnaître et de le banaliser. De nombreux aspects de cet enfermement sont repérables dans les politiques de « pays ».

— Il y a oublié ou prise en compte insuffisante des rapports avec l'environnement (local, régional, voire national) du « pays ». Cela peut conduire à des projets irréalistes, en particulier en matière économique (les rapports entre le « pays » et le ou les marchés sont mal compris), en matière de tourisme et de loisirs (chaque pays ayant tendance à monter sa politique et ses équipements indépendamment d'une approche territoriale et économique plus globale dans laquelle ils devraient s'insérer), et en matière de rapports entre urbanisme et emplois : par exemple, on méconnaît le phénomène de la dissociation lieu de vie-lieu de travail et on fait donc une mauvaise analyse (« nous manquons d'emplois sur place »), alors que la population travaille largement à l'extérieur ; on conçoit ainsi des projets inadaptés, etc.

— On ne fait pas suffisamment appel à des compétences extérieures. Les « pays » se privent ainsi de l'intérêt d'un « regard » extérieur, et ont tendance à s'enfermer dans l'image qu'ils contribuent à produire de la réalité locale, d'où par exemple des discours et analyses excessifs sur la désertification, des approches biaisées des problèmes économi-

ques locaux, des impasses sur certains facteurs de blocage, un non-renouvellement des idées et des méthodes d'action...

— Il existe une tendance à mythifier les « pays » : peu de petites régions correspondent à la définition idyllique du pays en tant que produit d'une histoire locale spécifique, d'une homogénéité géographique, d'une culture originale.

Un tel enfermement, en tous points contraire à la démarche même du développement, qui implique ouverture, confrontations et échanges, contribue à produire une mosaïque de lieux et de terrains d'expériences et à ossifier des territoires, fait obstacle aux mobilités et contribue parfois localement à renforcer les pratiques traditionnelles de pouvoir et les pratiques décisionnelles qui font obstacle à la mise en oeuvre d'une politique de développement économique et social.

Le recours à l'expertise

Pas plus qu'on n'a effectué un diagnostic précis, détaillé et finalisé des problèmes rencontrés, on ne se donne des outils de suivi et d'évaluation en cours d'opération ou en phase terminale. En effet, les seuls éléments d'évaluation disponibles sont ceux qui accompagnent le déroulement des procédures (et sont liés notamment à ses contraintes administratives et institutionnelles).

Autant on est prêt à faire appel aux techniciens et à l'approche technique du développement, autant on éprouve la plus grande gêne à mobiliser correctement les ressources en expertise et en ingénierie du développement.

Contrairement à ce que l'on pourrait déduire hâtivement de l'évocation de ce thème de l'expertise et de l'ingénierie, il n'y a pas redondance ou substitution de l'un par rapport à l'autre. En fait, le recours à l'expertise, quel

que soit le nom qu'on lui attribue, voire les modalités de son déroulement, constitue la contrepartie obligée de la mobilisation de l'appareil technique.

Programmation ou planification ?

La mise en oeuvre de politiques différenciées dans le cadre de procédures locales de développement peut-elle s'analyser comme une planification conçue au niveau du pays ? Quel est le degré de pertinence d'une planification locale ? Comment celle-ci est-elle prise en compte dans le cadre de la planification décentralisée ? Autant de questions posées par le développement local quand on cherche à aller au-delà des professions de foi et des déclarations d'autosatisfaction.

Par rapport aux exigences d'une réelle planification, nous avons été amenés à constater l'inexistence au plan local d'un organisme ou d'une structure de planification, même légers. L'absence des grandes instances du Plan ou celle des correspondants des organisations présentes dans la planification centralisée (syndicats professionnels et ouvriers, associations familiales et sociales) ne facilitent pas l'énoncé des choix et a fortiori leur arbitrage.

En résumé, il semble possible de dire que les politiques énoncées et mises en oeuvre localement se rapprochent plus d'une programmation d'investissements et d'équipements de soutien à des actions éventuellement innovantes que d'une planification dont l'objectif serait de créer les conditions d'une harmonisation territoriale et sectorielle des actions et des processus de développement.

Jacques Bonniel
CNRS

Paul Raveaud
DRAF Rhône-Alpes

Notes

¹ Région Rhône-Alpes : huit départements (Ain, Ardèche, Drom, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie) ; 5 016 000 habitants en 1982, dont 75 % dans des communes de 2000 habitants et plus ; 2874 communes, dont la moitié comptent moins de 500 habitants. Sans réelle unité historique, la région constitue un ensemble géo-économique contrasté, où coexistent des ensembles territoriaux aussi différents que les Alpes du Nord, la partie orientale du Massif Central, le couloir rhodanien, la Dombes et les préAlpes du Sud. Dans cette région fortement urbanisée, l'accroissement des emplois tertiaires, en particulier dans le tourisme (Alpes du Nord) et dans les services aux entreprises et aux ménages, supplée — de façon fort inégale selon les territoires — la perte d'emplois industriels. Les espaces ruraux ont connu, ces dernières années, des évolutions sensibles. L'emploi agricole a subi une diminution de 20 % en huit ans, pour une population qui représente actuellement 6 % des actifs totaux. Parallèlement, on assiste au renouveau du peuplement d'une majeure partie des communes rurales, à la diversification des emplois et au développement des équipements des chefs-lieux de canton.

Certes, ces évolutions diffèrent selon les territoires, en fonction des spécificités économiques locales, y compris agricoles, et du rapport aux centres urbains et aux voies de communication. Mais au regard des critères qui caractérisent habituellement les zones défavorisées, l'équation zone de montagne-zone défavorisée est de moins en moins valide ici. Si l'on retient les critères que la CEE, dans le cadre de la réforme des fonds structurels communautaires, a proposés pour caractériser les zones susceptibles de bénéficier de la nouvelle politique européenne de développement des zones rurales, il ressort que les espaces « éligibles » sont ceux où, globalement, les crises économiques et sociales locales

perdurent. Ce contraste entre une majeure partie des territoires ruraux qui « trouvent leur place » dans le développement et des territoires en déshérence soulève deux questions à propos des politiques localisées de développement définies dans les années 1975-1980 : celle de leur usage, de leur finalité et de leur intérêt pour les territoires en renouveau, et celle de leur capacité réelle de traduire leurs objectifs en réalité concrète pour les territoires en déshérence. Inventionnées pour des territoires en crise avant la crise, ces politiques et les outils qu'elles se sont donnés ne seraient-elles pas plus aptes à accompagner le développement qu'à répondre à des situations de crise, de non-développement ?

² La région de Beaujeu-Monsols, au nord-ouest du département du Rhône, se caractérise par une économie rurale contrastée (l'emploi industriel et tertiaire est faible). Si Beaujeu est presque exclusivement viticole, Monsols est un canton de montagne où les activités principales sont le bois, l'agriculture (polyculture et élevage) et l'artisanat. La persistance de l'exode rural est liée à l'enclavement du pays et à sa morphologie socio-économique. Les trente communes de la région regroupaient 14 300 habitants en 1982.

Bourg Argental est situé dans le massif du Pilat, au sud-est du département de la Loire. Cette petite région de montagne au relief très heurté a bénéficié d'importantes implantations industrielles (travail de la soie) à partir du dix-neuvième siècle. Les restructurations économiques successives, en particulier dans le secteur du textile, ont entraîné la suppression de nombreux établissements et emplois et produit une situation de fragilité dans une zone où, par ailleurs, l'agriculture est peu productive et le tourisme balbutiant. La population — en régression — s'élevait à 6700 habitants en 1982, pour les huit communes du canton.

Pays de montagne, Centre Ardèche comprend la ville de Privas, chef-lieu du département de l'Ardèche, et vingt-six petites communes rurales confrontées à une crise des activités économiques (disparition du « moulinage », difficultés de l'agriculture), au départ des jeunes et, plus largement, à de nombreux éléments de déshérence de la vie sociale. La population (22 000 habitants environ) se répartit à peu près également entre la ville et les communes rurales.

³ Il n'est pas inutile de donner quelques exemples de procédures localisées. L'OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) est initiée par l'État, qui passe un contrat avec la collectivité locale au bénéfice de cette dernière ainsi que des propriétaires. Elle a pour objet de réhabiliter l'habitat ancien pour le remettre (au moins en partie) sur le marché locatif. Les aides publiques sont

affectées aux collectivités locales pour les phases d'étude et d'animation et aux particuliers (sous certaines conditions) pour les travaux de réhabilitation.

La procédure du PLI (programme local d'installation en agriculture), financée dans le cadre du Contrat État-région (IX^e Plan), n'a pas été reconduite dans le nouveau contrat portant sur la période 1989-1993 (X^e Plan). Initiée par l'État et la région (Rhône-Alpes), les autres contractants étant la collectivité locale ou un groupement agricole, cette procédure porte sur l'installation des agriculteurs dans les zones difficiles (agriculteurs installés récemment, en cours d'installation ou souhaitant s'installer). Les aides publiques vont à la mise en oeuvre et à l'animation des programmes, et à des interventions relatives à la formation et à l'installation proprement dites (aides économiques, cheptel, aides au niveau des bâtiments, du foncier...).

Les contrats de pays, initiés par la région Rhône-Alpes, sont conclus entre la région et un groupement de communes (SIVOM, district, syndicat d'aménagement), en vue du développement économique et social des territoires ruraux ; les bénéficiaires en sont le groupement de communes et les acteurs locaux (économiques, culturels). Les aides publiques sont dirigées vers les projets arrêtés d'un commun accord entre les signataires du contrat. Une aide est également prévue pour les études nécessaires et l'animation du programme. (Dans la procédure des contrats de pays de développement économique, ou CPDE, seules les actions à caractère économique peuvent être financées.)

⁴ Cette revue, qui s'affiche comme la revue des acteurs locaux, est désormais présentée sous le titre *Territoires. Correspondance municipale*. Elle est publiée par l'ADÉLS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale), 108-110, rue Saint-Maur, 75011 PARIS.