

"Une" histoire du développement local et de l'aménagement du territoire

Le développement local a environ 50 ans.

Son histoire, formée d'à-coups, est faite de **croisements entre des démarches ascendantes** (le souhait de la société civile, d'élus locaux de se prendre en main et d'être acteurs de leur propre développement sur leur territoire) **et descendantes**: un Etat qui peu à peu reconnaît qu'il ne peut pas répondre à tous les problèmes partout, qui reconnaît la valeur des acteurs locaux et qui leur donne des responsabilités, des moyens d'agir. Mais aussi, un Etat garant de solidarité et d'égalité des chances.

EMERGENCE DU DEVELOPPEMENT LOCAL : ANNEES 60 ET 70

Démarche ascendante qui est venue, non pas de l'administration ou des élus mais de la société civile.

D'abord en milieu rural pour répondre à une crise. Depuis la fin du siècle dernier, la France rurale s'est vidée : de 80% à 20% d'agriculteurs. Ceux qui restaient se sont posés des questions sur leur avenir.

En Bretagne, des précurseurs comme Paul Houée : se mobiliser pour faire face à la crise en milieu rural, « vivre et travailler au pays »

En Lorraine: premières initiatives à la fin des 70's.

Début des politiques contractuelles

1970: Apparition des Plans d'Aménagement Ruraux (les PAR). Idem SDAU et POS pour le milieu rural. Procédure de réflexion et d'étude sur les **zones rurales sensibles** (diagnostic et pistes pour le développement). Pour la 1^{ère} fois, élus, techniciens de l'Etat et représentants des « forces vives » sont amenés à travailler ensemble. Financement : fonds traditionnels (Fonds d'action rurale, fonds de rénovation rurale, FIDAR, FEOGA, FEDER, FSE...)

Néanmoins, il s'agit d'un plan donc d'une démarche très descendante au final. Pas d'incitation financière spécifique. Certains « contre-PAR » sont bâtis. 260 PAR lancés, 120 aboutis. Pour la moitié → création de structure durable de développement, EPCI.

Relatif échec en Lorraine.

1975 : Création des contrats de pays.

Pour la 1^{ère} fois : reprise du mot « pays » porté depuis 10 ans par les pionniers du mouvement du développement local. Objectifs : revitaliser les zones rurales en déclin avec principe de solidarité ville/campagne, solidarité entre secteurs d'activités et solidarité entre communes.

Les domaines : animation économique, organisation des services collectifs, préservation et mise en valeur du patrimoine. Contexte de crise économique.

Les élus donnent leur avis et ce ne sont pas que les services de l'Etat qui sont concernés. Mais on est encore dans un système « le sous-préfet propose, l' élu dispose ». Ces contrats seront régionalisés en 1982. En Lorraine → plusieurs contrats variés. Articulation possible avec les PAR (bras séculier du PAR). La moitié des contrats de pays (environ 400) → création d'EPCI, prémices de l'intercommunalité de développement.

En Lorraine, 16 contrats de pays sont conclus entre 1976 et 1980.

Ascendant :

Exemple à Colombey les Belles (54) : une association de plusieurs acteurs se crée à la fin des années 70 : un livre blanc est rédigé et un diagnostic du territoire réalisé. L'idée était de monter un projet global pour sortir de la crise du milieu rural. Le territoire a pris son temps pour construire son projet de territoire, mais il a réellement été un ciment entre les différents acteurs et a pu bénéficier de fonds importants
D'autres territoires lorrains se sont également mobilisés à cette époque.

1976-77 : Création des **pays d'accueil touristique** → 250 pays d'accueil créés
Entrée sectorielle mais qui a débouché pour certains territoires à un programme global.

1970-1980 : émergence des **comités de bassin d'emploi**, CBE. **Ascendant/descendant** Réseau de chefs d'entreprises, de syndicats, de relais d'info sur l'emploi, d'agents de développement. Au départ : « comités locaux pour l'emploi ». L'Etat va aider leur structuration en leur donnant de nouvelles missions : modernisation de l'appareil productif, adéquation formation professionnel/emploi.
Les CBE entrent progressivement dans une logique de planification et d'aménagement du territoire sur des territoires plus vastes que EPCI = taille de « pays » loi Voynet...

LE TOURNANT DE LA DECENTRALISATION

1982-83 : lois de décentralisation = une 1^{ère} révolution. **Descendant**

Avant, les élus municipaux avaient un pouvoir très relatif et le préfet élaborait le budget du Conseil Général !

L'Etat français transfère des compétences aux Conseils Régionaux (création des Régions), Conseils Généraux et communes. C'est un progrès pour un Etat très jacobin et centralisateur, mais un processus long car on ne défait pas en un an 200 d'histoire...

L'idée: LE LOCAL DEVIENT PERTINENT

Pour accompagner les compétences transférées, l'Etat a également donné des moyens financiers non négligeables, par le biais de contrats comme le contrat de plan Etat-Région que nous connaissons aujourd'hui (création en 1982).

1982 Etats Généraux de Mâcon. Ascendant

Les acteurs locaux qui travaillaient isolément se sont retrouvés et ont créé un réel mouvement → l'ANDLP puis l'UNADEL: Union Nationale des Acteurs et structures du Développement Local. Nouveau rassemblement en 1997 à Carcassonne.

LA MONTEE EN PUISSANCE DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Dès les années 1980 et par la suite: RECONNAISSANCE DU DEVELOPPEMENT LOCAL comme moyen de renouvellement des politiques de développement et d'aménagement.

Idée de la **nécessité d'un développement global dans un contexte qui change** : mondialisation de l'économie, globalisation des échanges, nouvelles technologies d'information, nouvelles aspirations sociales... **L'économie ne peut plus être le seul axe de développement des territoires. On sort du "tout industriel".**

Les aides mises en place par les pouvoirs publics incitent les élus en ce sens.

1983 : Chartes intercommunales de développement et d'aménagement (CIDA)

Souvent : territoires qui avaient élaboré un PAR et 1 ou 2 contrats de pays

Grande liberté d'association des communes, aucune échéance, aucune contrainte sur le contenu de la charte. Principalement : chartes de « développement économique », crise oblige, surtout en milieu urbain. Négociation au cas par cas dans le cadre des lignes budgétaires traditionnelles (département, région, Etat) → paradoxe car idée de projet global au départ. Certaines régions ont été hostiles à la démarche mais plusieurs

départements ont pris le relais. 1984 en Région Lorraine : mise en place des protocoles de développement local. 521 CIDA ont été signées (30 seulement en milieu urbain) → peu de création d'EPCI mais quelques associations de développement local en ont découlé.

De nombreuses autres procédures proposées aux acteurs locaux par l'Europe, l'Etat, les Régions, les Départements ont favorisé l'émergence de dynamiques de développement local.

Exemples : Opérations Intégrées de Développement (1984), LEADER I et II (programme Européen pour le développement rural), protocole de développement local puis convention de développement local (Conseil Régional), convention de développement des conseils généraux...

En **1990**, une circulaire prône l'adoption des **Conventions de Développement** pour soutenir le projet global de territoire, organiser dans un même cadre les interventions de l'Etat et des collectivités, réorganiser le partenariat entre les acteurs sectoriels...

1992 : Loi ATR "Administration territoriale de la République"

Cette loi a demandé 2 ans de lourds débat avec trois ministres successifs et finalement votée à...une voix de majorité !

Naissance des communautés de communes. On se retrouve avec trois échelles : communautés de communes, communautés de ville (qui connaîtrons un échec) et communautés urbaines.

Tournant pour l'intercommunalité : glissement officiel de l'intercommunalité de services (ordures ménagères, alimentation en eau, transports scolaires...) **vers une intercommunalité de projet** (projet global de territoire). **Fort cadrage de l'Etat** ≠ CIDA par exemple.

Quelques chiffres sur la structuration intercommunale:

1959-1992 100 districts créés en 30 ans

1992-2007 : 2573 structures intercommunales à fiscalité propre créées

Ce succès était imprévisible.

1995 : 1^{ère} loi sur les pays. LOADT « loi Pasqua » suite à un débat sur l'aménagement du territoire : déséquilibres territoriaux, expansion urbaine désordonnée, exode rural, désindustrialisation des campagnes, problème de maintien des services publics, etc.

4 principes pour une recomposition spatiale : la solidarité villes-campagnes; le logique de projet; la libre définition des limites territoriales par les acteurs locaux; l'ouverture aux socio-professionnels et à la société civile

Création des "pays" comme espaces de projet et de contrat. Phase expérimentale sur 42 territoires (5 en Lorraine).

Concerne plutôt les pays ruraux avec une dominante sur l'environnement. Pas trop ascendant.

Création du FNADT (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire)

LA "SALVE" DES LOIS

*** 1999 : LOADDT ou « loi Voynet »**

Confirmation des pays et création des contrats d'agglomérations.

Création du conseil de développement composé des acteurs organisés de la société civile et qui est associé à l'élaboration du projet de territoire

Quelques enjeux des pays: le développement « durable » (qui fait son apparition dans les textes) ; la solidarité ville/espace rural, la création d'emplois, la cohésion sociale.

Le pays reprend les propositions du développement local: un territoire, un projet, une charte, un contrat.

Article 2 : "Le développement local, organisé dans le cadre de bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains.

Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux »

La loi urbanisme et habitat du 3 juillet 2003 modifie les dispositions relatives au pays

- simplification des procédures
- affirmation du conseil de développement, de la charte et de la notion de territoire de projet
- reconnaissance du périmètre par arrêté du Préfet de Région

*** 1999 : Loi sur le renforcement et la simplification intercommunale dite « loi Chevènement »**

Création de la communauté d'agglomération qui aura du succès (155 en France, 5 en Lorraine en 2005). Cadrage, système de bonification lors du passage à la taxe professionnelle unique... Harmonisation des règles de fonctionnement et de création de l'intercommunalité. Celle-ci représente en 2004 86% des communes et 82% de la population nationale. Une circulaire issue de la loi sur les libertés et responsabilités locales d'août 2004 modifie plusieurs modalités concernant l'intercommunalité (constitution, fusion, élargissement, etc.)

*** 2001 : Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain.**

Rénovation des documents d'urbanisme (cohérence des politiques urbaines) Actions sur l'habitat (notamment social), les transports (les régions acquièrent la compétence des transports ferroviaires), les équipements commerciaux...Nécessité d'un travail en intercommunalité pour les SCOT (schéma de cohérence territoriale) qui fédèrent l'ensemble des documents de planification.

*** 2002: Loi sur la démocratie de proximité**

Conseils de quartiers pour les villes de + de 80.000 habitants, amélioration du statut de l'élu, droits des élus d'opposition, renforcement des compétences de la région (formation professionnelle, tourisme, environnement, développement économique). Mais pas élection des élus communautaires au SUD

2de ETAPE DE LA DECENTRALISATION

La Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Cette loi affirme la place des collectivités locales dans l'organisation institutionnelle, les dote de garanties dans la mise en œuvre de leurs compétences et leur permet de soumettre certaines de leurs décisions aux citoyens par voie de référendum.

Article 1 "*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. **Son organisation est décentralisée**".*

Quelques principes:

- **subsidiarité**: exercice d'une compétence au niveau de collectivité le mieux adapté pour la gérer
- **expérimentation**: possibilité pour les collectivités territoriales de recourir à l'expérimentation de nouvelles compétences ainsi que d'être "chef de file" pour la mise en œuvre d'un projet impliquant plusieurs collectivités
- **autonomie financière et fiscale des collectivités**

- inscription de **la Région au rang des collectivités territoriales** de la République aux côtés des départements et des communes
- institution d'un **référendum local** pour le département et la région

Trois lois organiques mettent en œuvre la loi constitutionnelle :

→ Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités locales (1^{er} août 2003) : conditions dans lesquelles les collectivités territoriales volontaires peuvent être autorisées à déroger aux dispositions relatives à l'exercice de leurs compétences.

→ Loi organique relative au référendum local (1^{er} août 2003) : conditions d'organisation des référendums locaux mis en place par les collectivités territoriales pour soumettre des projets d'actes ou de délibérations à la décision des électeurs.

→ Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (30 juillet 2004) : définit la notion de ressources propres des collectivités, qui doivent représenter une part prépondérante de l'ensemble de leurs ressources. Les ressources propres sont constituées du produit des impositions de toute nature, dont la loi autorise les collectivités à fixer le taux ou le tarif ou dont elle détermine par collectivité le taux ou une part locale d'assiette.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Cette loi composée de 203 articles, traite dans une première partie des transferts de compétences, la seconde fixe le cadre général.

Les principaux transferts de compétences de l'Etat aux régions et départements représentent un montant de 12 milliards d'euros et un transfert de 120.000 personnels d'Etat.

Principales dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi :

- Exercice de compétences pour le compte du département, de la région, de l'Etat
- Possibilité de fusion d'EPCI
- Possibilité de fonds de concours et conventions communes-EPCI (gestion d'équipements et de services)

Cette loi qui marque l'aboutissement de l'acte II de la décentralisation apparaît assez éloignée des ambitions de départ. Alors que l'échelon départemental est renforcé par le transfert de l'entière responsabilité des politiques sociales, les régions ont vu leurs compétences diminuer au fur et à mesure des débats parlementaires. Il ne leur est reconnu qu'un simple rôle de coordination en matière économique mais il leur est confirmé l'intégralité de la gestion de la formation professionnelle.

Et maintenant ?

Un sociologue, Renaud Epstein¹ du CNRS, décrit la politique actuelle comme une troisième phase du rapport de l'Etat aux Territoires. De la fin de la seconde guerre à la fin des années 70, nous avons connu un Etat central omnipotent qui décidait, les territoires devant appliquer. Puis, du début des années 80 au début des années 2000, un Etat contractuel se décentralisant et se déconcentrant, dans un même mouvement. Nous serions en train de passer à un Etat à distance, qui pilote le local, par appel à projets, création d'agences, en lieu et place des administrations centrales ou déconcentrées, et qui se sert de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) comme outil de gestion et de management.

¹ Revue Esprit, Novembre 2005, Quant l'Etat gouverne à distance