



unadel

union nationale
des acteurs et des structures
du développement local

Documents de travail

N°1/2002

Du mouvement des pays au projet de territoire : la bataille des idées

Marie-Élisabeth Chassagne

DU MOUVEMENT DES PAYS AU PROJET DE TERRITOIRE : La bataille des idées.

C'est dans les années 70 que les idées sur le développement local endogène, appelé alors auto-développement, ont pris corps. Elles s'intégraient à la culture critique de l'époque, au courant protestataire né du grand chambardement de Mai 68. Elles s'enracinaient dans au moins deux problématiques :

- le régionalisme, courant déjà ancien mais ravivé dans l'opposition à l'omniprésence de l'Etat et de Paris, et réclamant une décentralisation ,
- la théorie du développement inégal, héritée du tiers-mondisme, et qu'il faut résumer d'une phrase : lorsqu'un riche échange avec un pauvre, ou un fort avec un faible, c'est toujours le faible qui perd aux termes de l'échange ; le riche s'enrichira plus que le pauvre, et le développement sera donc inégal. Cette observation faite dans les rapports Nord-Sud s'applique aussi aux pays développés à l'intérieur desquels il y a des zones « faibles » qui s'affaiblissent et se dévitalisent. La seule issue pour ces zones est dans la maîtrise locale du développement.

L'affirmation qu'une issue est possible, qu'on peut résister au déclin, était hérétique dans les milieux de l'économie et de la sociologie rurales de l'époque. La conception dominante était que le sort des territoires est déterminé par des facteurs externes, que l'acteur local est impuissant face au système. La bataille des idées commence donc par un problème philosophique : déterminisme contre volonté et libre détermination des acteurs. C'est ainsi que les pionniers qui affirmaient que leur pays ne voulait pas mourir, qu'ils feraient mentir les tendances, qu'ils refuseraient de se soumettre à des lois économiques supposées irréfutables, qu'ils prendraient en main leur destin, ces pionniers étaient des insoumis.

Le berceau du mouvement des pays, ce sont ainsi ces zones déshéritées, dévitalisées, enclavées, éloignées des axes et pôles forts du développement industriel et urbain. Le défi, c'est de les faire revivre.

C'est aussi dans ces années là qu'apparaissent les premières procédures de conception d'un développement à l'échelle d'un territoire : les Plans d'Aménagement Rural,(1972) bientôt suivis des contrats de pays première manière (1975). Certes on était loin des conceptions d'aujourd'hui, mais ces procédures ont permis le recrutement d'animateurs de PAR puis de techniciens de pays, jeunes, diplômés, motivés, porteurs d'idées nouvelles. A leur sujet, trois remarques :

- porteurs d'une culture critique, ces jeunes ont parfois été perçus comme des agitateurs. Certains ont même été sanctionnés pour avoir fait naître des espoirs auxquels on ne pourrait pas répondre, et par conséquent généré de la contestation. Ils ont assez tôt éprouvé le besoin de se rencontrer, de débattre : leur première réunion fut je crois en 1978, sous l'égide de la CNAR, qui s'en est difficilement remise...
- porteurs d'aspirations socio-culturelles, et souvent réfractaires aux thèmes économiques, hostiles par principe à l'entreprise par ce qu'elle représente le capitalisme, le patron, l'argent corrupteur...ils ont bien souvent fondé le développement local sur le pôle social et le pôle culturel, délaissant l'économique. Leur discours, c'était que le développement n'est pas seulement économique, qu'il est aussi culturel et social ; ils oubliaient qu'il est aussi économique...
- leur discours était trop souvent négatif par rapport aux élus, dont ils critiquaient la filiosité, le conservatisme...pourtant, l'expérience a montré que le succès d'une démarche de pays dépendait bien souvent de la qualité d'un couple élu-technicien, travaillant dans la confiance et la complémentarité.

On peut dire que c'est dans cette décennie 70 qu'est né le militantisme des territoires, le mouvement des pays, qui a trouvé sa tribune et sa consécration lors des Etats Généraux des Pays de Mâcon, en Juin 82.

Il y a l'avant Mâcon et l'après Mâcon. La décennie 80 est extrêmement riche en ce qui concerne le débat d'idées sur le développement local. D'abord c'est là que le terme apparaît, et se substitue au « développement rural », trop centré sur l'agriculture. On dit désormais « développement local en milieu rural », et aussi en milieu urbain par ailleurs. Le concept du développement local, né dans les zones déshéritées, s'étend à toutes les zones où des acteurs se manifestent et s'organisent pour le développement. Ce « retour de l'acteur », d'ailleurs célébré par Alain Touraine, donne à ce mouvement une légitimité sociétale.

La légitimité économique viendra aussi, un peu plus tard, à partir du thème de l'emploi. Partant du constat que les grandes entreprises, en se restructurant ou en se délocalisant, suppriment plus d'emplois qu'elles n'en créent, et que la création nette d'emplois est statistiquement le fait des entreprises moyennes, petites, et très petites, élus et administrations mettent en place toutes sortes de dispositifs locaux d'aide à la création d'entreprises et d'emplois : comités de bassins d'emplois, plates-formes locales d'initiative, le FRILE etc...Au ministère de l'Emploi, la Mission Promotion de l'Emploi est en pointe, met en avant le concept des ILE : initiatives locales d'emploi, qu'elle « vend » à l'OCDE. Les ministères de l'Emploi, de l'Agriculture, de l'Artisanat, passent conventions pour le développement de l'emploi en milieu rural. Ce courant nouveau, qui valorise la petite entreprise et la création économique, hérite d'un savoir-faire anglo-saxon qu'il acclimate en France. La rencontre de ce courant avec le militantisme des territoires est extrêmement féconde, même si elle ne va pas toujours de soi. On peut relire avec profit, à ce sujet, les actes des deux rencontres d'Aurillac du développement local, la première en 1984, la seconde en 1987. Les enjeux y sont clairement posés, le débat est ouvert.

Et puis il y a la décentralisation (83-84) tant réclamée, et une nouvelle procédure : la Charte Intercommunale de Développement et d'Aménagement (dont on ne prononce pas le sigle...) qui laisse le mouvement des pays sur sa faim : pour ne pas heurter la sensibilité des 36.000 communes on ne propose que peu d'incitations à ces regroupements pourtant informels et pragmatiques qui fondent les Chartes ; Pourtant il y en aura, et elles porteront leur fruit.

Une nouvelle génération de techniciens de pays apparaît, moins socio-culturelle, plus polyvalente ; les intéressés ne se définissent plus comme des militants mais comme des « professionnels engagés ». Ils se battent pour des valeurs, mais aussi pour des résultats concrets sur le terrain.

L'ANDLP, ancêtre de l'UNADEL, créée après Mâcon, est très présente pendant cette décennie si riche en textes fondateurs. Elle s'efforce de se structurer régionalement et de se rapprocher des élus, pour éviter d'être surtout un lieu de rencontre de techniciens. Elle y réussit moyennement, mais suffisamment pour qu'un grand débat s'instaure en son sein entre partisans de l'association de personnes, et partisans d'une fédération de territoire. Ce qu'il faut bien appeler une crise se résoudra en 1992 par la constitution de l'UNADEL.

En 1988 se produit à Bruxelles un événement considérable : la publication d'un rapport sur l'avenir des zones rurales, où pour la première fois cet avenir n'est plus confondu avec celui de l'agriculture. Considérant que l'agriculture bénéficie, par le FEOGA-garantie, de l'essentiel de la manne européenne d'alors, ce rapport propose de créer, en intégrant le FEOGA orientation, le FEDER et le FSE, un dispositif d'aide aux territoires ruraux qui veulent se développer en se diversifiant, pour ne plus dépendre exclusivement de l'agriculture. C'est ce qui donnera naissance à l'Initiative LEADER 1.

Simultanément, les économistes de l'OCDE découvrent le développement local et inventent le concept de « micro-régulations ». Ceci mérite un bref développement :

Les économistes avaient toujours cru que l'évolution d'une localité résultait de déterminants externes. Mais ils constatent que des localités soumises aux mêmes déterminants externes évoluent différemment : les unes se développent, les autres pas. C'est donc qu'il existe des déterminants internes. Après études de cas, ils constatent que ces derniers sont liés à des facteurs humains : aptitudes à l'anticipation, à l'innovation, talents stratégiques, consensus entre acteurs...Ils en concluent un peu vite qu'il en va des localités comme des entreprises : tout est question de management, il y a des gagners et des « losers ».

Leur réflexion sur les régulations est la suivante : les grandes régulations de type Keynésien, au niveau national, ont fait leur temps. Au niveau international, il n'existe pas encore de régulations économiques fiables, par contre les mécanismes financiers jouent un rôle parfois dévastateur ; alors pourquoi ne pas tenter des régulations à des niveau infra-nationaux, régional, local ? Les aides au développement local, sur projets de développement, sont de cet ordre et s'en trouvent légitimées.

Autre débat de ces années-là : faut-il aider les gens parce qu'ils sont pauvres, compenser leur handicap au nom d'une forme de solidarité, ou faut-il aider les gens parce qu'ils ont des projets ? Au moment du débat sur la loi Montagne, en 1984, c'était la « compensation du handicap » qui s'exprimait ; mais peu à peu c'est l'autre conception qui a pris le dessus. On se souvient d'une célèbre phrase attribuée à Edith Cresson, mais due je crois à Jacqueline Mengin : « il n'y a pas de territoires sans avenir, il n'y a que des territoires sans projets ». De son côté René Souchon, ministre délégué à l'Agriculture, martelait : « le développement ne se parachute pas, faites des projets, on vous aidera à les réaliser, valorisez vos ressources, prenez conscience de votre potentiel ». Bien entendu, ses détracteurs prétendaient qu'on encourageait l'auto-développement pour supprimer les aides. Mais finalement c'est bien la philosophie du projet qui a gagné cette bataille. En quelques années, on arrivera même à la célébration quasi religieuse du Projet de Territoire...

Les années 90 sont marquées par l'arrivée de l'Europe et des Fonds Structurels sur la scène du développement local. L'Initiative LEADER 1, largement inspirée du mouvement des pays en France et des expériences anglo-saxonnes de développement communautaire, réalise une sorte de métissage entre ces deux cultures du développement : la culture latine, fondée sur le projet global et cohérent, d'où découlent les actions suivant une arborescence complexe, et la culture anglo-saxonne qui croit que la vie naît du foisonnement des initiatives, et que ce foisonnement précède la détection des lignes de force qui vont le structurer. Côté latin, on se méfie de l'individu, du projet individuel, on valorise le groupe, l'acteur collectif ; côté anglo-saxon, on valorise le porteur de projet, on le cajole, on l'aide à réussir. La conception française est parfois regardée avec condescendance : ces Français, tous des Cartésiens (ce n'est pas un compliment). La conception anglaise est raillée par les continentaux : il n'y a que de l'action, pas de Projet (avec un grand P). Les deux parties gagneront à la rencontre, car LEADER imposera en France la prise en compte des initiatives, l'appel à projets, la démarche ascendante à partir de la population elle-même et non pas des corps intermédiaires ; et imposera outre-Manche la conception de projets structurés.

1992, année de naissance de l'UNADEL, c'est aussi la loi sur la coopération intercommunale, l'apparition des communautés de communes, munies de sérieuses incitations fiscales. Craintes à l'UNADEL : ces communautés vont-elles sectionner, tronçonner, les Pays déjà existants ? Ce fut parfois le cas, pas toujours.

Et puis en 1995, coup de théâtre : la loi Pasqua institutionnalise le Pays comme lieu pertinent de conception et mise en œuvre du développement ! « Nous avons gagné la bataille des idées », s'écrient certains. « Nous allons y perdre notre âme », craignent les autres. Sollicitée par le Préfet LEURQUIN, le père, l'apôtre des Pays Pasqua, l'UNADEL fait la sourde oreille. On observe, on voit venir. Et on fait bien, car la loi VOYNET de 1999, allant plus loin que la précédente, introduit une notion sur laquelle on peut rebondir : la participation des citoyens, le Conseil de Développement.

En fait, la bataille n'est pas gagnée. Elle continue au niveau de l'application de la Loi, que certains grands acteurs s'efforcent de détourner vers leur logique propre. On voit ainsi des Pays qui existent et vivent depuis longtemps subir des pressions pour se regrouper avec la ville proche, on voit des Préfets et des Présidents de Conseils Généraux découper eux-mêmes le département en pays, sans se préoccuper des volontés locales, on voit des conseils de développement constitués avec des dizaines d'institutions veillant chacune aux intérêts « boutique », et sans aucune participation des habitants, on voit des machines technocratiques se mettre en route pour que la charte de Pays, et le contrat qui en découlera, soient des outils maniables destinés à mettre en œuvre le volet territorial du Plan selon les besoins des services de l'Etat et de la Région...Et c'est là que l'UNADEL doit trouver son nouveau souffle : faire respecter la loi, dans son esprit et dans sa lettre, pour que le projet de territoire soit vraiment le projet commun des habitants, acteurs, responsables locaux, que la charte soit un pacte consensuel par lequel on s'engage sur des objectifs communs, que le contrat apporte les moyens de réaliser les projets du territoire, plutôt que ceux des administrations de tutelle...

Face à la banalisation du développement local, l'UNADEL veut apporter du sens, une éthique : c'était le message de Carcassonne. Face à l'institutionnalisation du Pays, elle fait porter son effort sur cette citoyenneté dont notre pays a si grand besoin. Elle s'adresse aux élus, aux associations, aux techniciens des pays, qui se battent avec des axes et des mesures, des échéances à tenir, une trésorerie difficile et tous les ennuis imaginables : elle les invite à lever un peu le nez du guidon...Elle pourrait même, avec les responsables locaux, s'adresser au citoyen pour lui proposer une sorte d'éducation au développement durable, à partir de l'expérience des pays. Car au delà du mot à la mode, le développement durable implique des idées, des convictions, des pratiques à faire entrer dans les mœurs. C'est un énorme pari sur le monde que nous léguons à nos enfants, un monde où nous voulons qu'à tous les niveaux le développement combine efficacité économique, préservation de l'environnement et des ressources, équité sociale ; voilà encore une belle bataille qui est loin d'être gagnée....

Il conviendra pour cela de resserrer les liens avec les acteurs économiques (le monde de l'entreprise), ceux qui se préoccupent de l'avenir de notre environnement (le monde de l'écologie) et ceux qui se soucient des victimes du développement (tiers et quart mondes, le monde des exclus). A ce sujet, on note que la carte du vote LE PEN aux présidentielles recouvre à peu près celle des zones de fort développement industriel et urbain. C'est la carte des coûts humains et sociaux de ce développement « non durable », ouvriers orphelins de leur culture, chômeurs aux misères cachées, enfants d'immigrés aux racines coupées, aux ailes rognées...

Elle peut aussi, l'UNADEL, exercer une sorte de « veille » éthique et politique pour s'assurer que, dans son échange avec l'Institution, le citoyen ne soit pas perdant dans un nouveau processus inégal (les réformes annoncées de la LOADDT et de la lois portant sur l'organisation de l'intercommunalité pourraient en être l'occasion immédiate). L'UNADEL aujourd'hui est en train de redéfinir sa mission sociétale, sous d' autres formes, pragmatiques, nécessaires, adaptées au nouveau contexte. On n'enfonce plus les portes, elles sont ouvertes, mais il faut empêcher qu'elles se referment, et faire en sorte que les gens y passent...

Marie-Elisabeth Chassagne