

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 28 octobre 1998I-1

I - UNE ARTICULATION DIFFICILE4

| | |
|---|----|
| A - DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT PEU LISIBLES ET QUI SE CHEVAUCHENT..... | 4 |
| 1. Une politique européenne utile, mais lente et complexe..... | 4 |
| 2. Une politique d'Etat procédurière | 6 |
| 3. Une politique régionale qui se cherche..... | 9 |
| 4. Une inflation de zonages d'intervention | 10 |
| B - DES POLITIQUES SECTORIELLES QUI ACCENTUENT LA CONFUSION ET LES DISTORSIONS..... | 12 |
| 1. Une fiscalité locale inadaptée | 12 |
| 2. Les entreprises et les services dans le développement local | 13 |
| 3. Des transports souvent sans liens avec les besoins | 15 |
| C - UN DÉVELOPPEMENT LOCAL AUX PRISES À DE NOMBREUSES QUESTIONS | 17 |
| 1. Quels territoires pertinents ? | 17 |
| 2. Quelle articulation entre le développement local et l'économie globale ? | 18 |
| 3. Quels acteurs des politiques de développement local ? | 20 |
| 4. Quelle cohésion sociale ? | 21 |
| 5. Quelle démocratie locale ? | 22 |

II - PROPOSITIONS.....23

| | |
|--|----|
| A - LE CADRE POLITICO-ADMINISTRATIF | 24 |
| 1. La région pivot des politiques de soutien au développement local..... | 24 |
| 2. La nécessité d'un chef de file pour le montage et la mise en oeuvre des projets de développement local..... | 24 |
| 3. Une plus grande lisibilité | 25 |
| 4. Un soutien à la solidarité | 26 |
| 5. Une meilleure territorialisation des services de l'Etat | 27 |
| B - LES PROCÉDURES ET LES DISPOSITIFS..... | 28 |
| 1. Améliorer la procédure de contractualisation pour les actions d'animation | 28 |
| 2. Simplifier les procédures de financement..... | 28 |
| 3. Mieux tenir compte des besoins spécifiques des territoires | 29 |
| 4. Donner une place réelle aux forces socio-économiques | 30 |
| 5. Orienter le contenu des contrats vers « l'immatériel » | 31 |

| | |
|---|-------------|
| 6. Aider les entreprises à mieux s'intégrer au tissu économique local..... | 32 |
| C - LES TERRITOIRES ET LES ACTEURS | 32 |
| 1. Un espace territorial de projet qui émane de la volonté des acteurs | 32 |
| 2. Améliorer la situation des agents de développement | 34 |
| 3. Soutenir les acteurs en ingénierie | 35 |
| ANNEXE A L'AVIS..... | 37 |
| SCRUTIN..... | 37 |
| DÉCLARATIONS DES GROUPES..... | 39 |
| RAPPORT présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par Madame Jacqueline MENGIN, rapporteur..... | II-1 |
| INTRODUCTION | 5 |
| CHAPITRE I LES MOYENS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 7 |
| I - LE DÉVELOPPEMENT LOCAL..... | 8 |
| A - HISTORIQUE ET DIVERSES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL..... | 8 |
| 1. Le développement local, mouvement alternatif | 8 |
| 2. Le développement local face à la décentralisation et l'approfondissement de la crise | 10 |
| 3. Le développement local aujourd'hui | 12 |
| B - LES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT LOCAL..... | 13 |
| 1. Renforcer la cohésion sociale à partir des territoires et promouvoir l'exercice de la démocratie locale | 13 |
| 2. Conférer aux territoires un rôle actif dans l'économie globale | 14 |
| 3. Désenclaver les territoires..... | 16 |
| 4. Créer un territoire comme espace pertinent de développement | 16 |
| C - QUELQUES EXEMPLES | 16 |
| 1. La Maurienne, une vallée confrontée à des difficultés économiques, mais forte du dynamisme de ses acteurs | 16 |
| 2. Les 7 vallées | 22 |
| 3. Saône et Madon, un pays qui trouve son origine dans une initiative des acteurs associatifs du développement local..... | 28 |
| 4. Communauté urbaine de Dunkerque..... | 32 |
| 5. Le val de Lorraine et l'association pour le développement des vallées de la Meurthe et de la Moselle | 35 |

| | |
|--|-----------|
| 6. Saint-Nazaire, une démarche de développement durable pour une ville en crise..... | 39 |
| II - HISTORIQUE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 44 |
| A - L'ÉBAUCHE D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1950-1960)..... | 44 |
| B - UNE POLITIQUE EXCLUSIVEMENT CONDUITE PAR L'ÉTAT (1960-1974)..... | 45 |
| C - UNE POLITIQUE CONFRONTÉE À LA CRISE (1974-1984) | 46 |
| D - UNE NOUVELLE DONNE (1981-1994) | 48 |
| E - DE LA LOI PASQUA À AUJOURD'HUI | 50 |
| III - LA POLITIQUE EUROPÉENNE | 51 |
| A - LA POLITIQUE RÉGIONALE..... | 51 |
| 1. Détermination du champ d'application des différents objectifs..... | 52 |
| 2. Les principes..... | 54 |
| B - LES FONDS STRUCTURELS..... | 55 |
| 1. Le Fonds social européen (FSE)..... | 55 |
| 2. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) section orientation | 56 |
| 3. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)..... | 56 |
| C - LE PROGRAMME D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE LEADER II..... | 57 |
| 1. Principes généraux..... | 57 |
| 2. Conditions particulières de mise en oeuvre | 58 |
| D - LE PROGRAMME D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE URBAN | 58 |
| 1. Principes généraux..... | 58 |
| 2. Conditions de mise en oeuvre | 59 |
| E - LE PROGRAMME D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE PME | 59 |
| 1. Principes généraux..... | 59 |
| 2. Conditions de mise en oeuvre | 61 |
| F - L'AGENDA 2000..... | 61 |
| IV - POLITIQUE DE L'ÉTAT | 62 |
| A - LES CONTRATS DE PLAN | 62 |
| 1. Le cadre général..... | 62 |
| 2. Les contrats de plan Etat-région de la troisième génération | 63 |
| 3. Les procédures..... | 64 |
| 4. Les actions | 65 |
| B - LA POLITIQUE DE LA VILLE..... | 68 |

| | |
|---|------------|
| 1. Le cadre général..... | 68 |
| 2. Les dispositifs institutionnels..... | 69 |
| 3. Les mécanismes de financement..... | 70 |
| 4. La contractualisation..... | 71 |
| C - LES INSTRUMENTS FINANCIERS..... | 73 |
| 1. Le FNADT..... | 73 |
| 2. Le fonds de gestion de l'espace rural..... | 76 |
| 3. Le fonds national de développement des entreprises..... | 77 |
| 4. La prime d'aménagement du territoire et les zones d'aménagement du territoire | 78 |
| 5. Les zones prioritaires faisant suite à la loi Pasqua | 78 |
| V - POLITIQUES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES A TRAVERS DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT | 83 |
| A - CONFÉRENCE RÉGIONALE ET SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE, CRÉATIONS DE LA LOI PASQUA..... | 83 |
| 1. Le schéma régional, expression d'un projet et cadre de cohérence | 83 |
| 2. Le schéma régional, document élaboré par le conseil régional, après une large concertation | 84 |
| 3. La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire..... | 84 |
| 4. Les schémas interrégionaux pour le littoral et pour la montagne.... | 85 |
| B - POLITIQUES RÉGIONALES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 86 |
| 1. Midi-Pyrénées : contrats de développement de terroir | 86 |
| 2. Poitou-Charentes : contrats de ruralité et contrats de développement urbain | 89 |
| 3. Picardie..... | 93 |
| 4. Nord-Pas-de-Calais : contrat de développement rural et contrat d'agglomération | 95 |
| 5. Rhône-Alpes : contrat global de développement | 98 |
| CHAPITRE II LES EFFETS DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL | 103 |
| I - LE SOUTIEN AUX PROJETS GLOBAUX DE DÉVELOPPEMENT LOCAL..... | 104 |
| A - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 104 |
| 1. Désenclaver le territoire..... | 104 |
| 2. Organiser le territoire..... | 107 |
| 3. Implanter des activités économiques | 111 |
| 4. Aménager les services publics | 113 |

| | |
|---|------------|
| B - LES PROCÉDURES DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT | |
| LOCAL..... | 119 |
| 1. La politique européenne | 119 |
| 2. Les contrats de plan Etat-région | 129 |
| 3. La politique de la ville | 131 |
| 4. Les politiques régionales | 136 |
| 5. Les dérives du soutien au développement local..... | 143 |
| C - LA POLITIQUE DE ZONAGE | 146 |
| 1. La multiplication et l'extension des zonages | 146 |
| 2. Les limites de la politique de zonage..... | 148 |
| II - LES POLITIQUES SECTORIELLES | 150 |
| A - LA POLITIQUE AGRICOLE..... | 150 |
| 1. Des effets de la politique agricole..... | 150 |
| 2. Vers la prise en compte de l'aménagement du territoire dans la définition des politiques agricoles..... | 151 |
| 3. Un exemple : La Maurienne, aux prises avec les procédures pour soutenir ses projets | 153 |
| B - LES ENTREPRISES DANS LE PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL..... | 155 |
| 1. Les pmi/pme | 156 |
| 2. Les grandes entreprises..... | 158 |
| 3. Les politiques en faveur de la création de tissus économiques locaux..... | 160 |
| 4. L'artisanat et le commerce..... | 161 |
| 5. Les services de proximité | 162 |
| 6. Le soutien financier du développement local..... | 164 |
| C - LES FINANCES LOCALES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT | 165 |
| 1. Une solidarité nécessaire mais encore timide | 165 |
| 2. La taxe professionnelle instrument essentiel du financement du développement | 167 |
| 3. Les limites de la fiscalité locale dans le financement du développement local..... | 168 |
| 4. La fiscalité locale aggrave les disparités des territoires | 168 |
| D - LES TRANSPORTS | 169 |
| 1. La prépondérance de la route..... | 169 |
| 2. L'exemple de la sncf..... | 170 |
| III - LES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT LOCAL FACE AUX POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 176 |
| A - LES TERRITOIRES PERTINENTS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET LEUR ORGANISATION..... | 176 |
| 1. La détermination du périmètre..... | 176 |
| 2. La définition du territoire par le projet | 180 |

| | |
|---|------------|
| 3. La structuration du territoire | 182 |
| B - LA PLACE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS | |
| L'ÉCONOMIE GLOBALE | 185 |
| 1. Attirer des entreprises | 186 |
| 2. Créer des niches | 187 |
| 3. Soutenir les acteurs économiques | 189 |
| 4. Développer l'emploi | 190 |
| 5. Préparer l'avenir | 191 |
| C - LES ACTEURS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT | |
| LOCAL | 192 |
| 1. Les élus | 192 |
| 2. Les représentants de l'Etat | 194 |
| 3. Les agents de développement | 196 |
| D - LES TERRITOIRES LIEUX DE LA COHÉSION SOCIALE | 198 |
| 1. La territorialisation de la cohésion sociale | 198 |
| 2. La situation des espaces urbains | 198 |
| 3. La situation des territoires ruraux | 199 |
| 4. Normes et cohésion sociale | 200 |
| 5. Le rôle des territoires dans la cohésion sociale | 201 |
| E - LE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SERVICE DE LA | |
| DÉMOCRATIE LOCALE | 201 |
| 1. Les instances de participation des citoyens | 202 |
| 2. La participation des habitants | 204 |
| CONCLUSION | 208 |
| TABLE DES SIGLES | 214 |
| LISTE DES ILLUSTRATIONS | 216 |

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 28 octobre 1998**

Le Conseil économique et social s'est saisi, le 24 juin 1997, de la question de l'articulation entre le développement local et les politiques d'aménagement du territoire. La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, chargée d'établir un rapport et un projet d'avis, a désigné Mme Jacqueline Mengin en qualité de rapporteur¹.

*

* *

L'approfondissement de la crise et la mondialisation croissante des économies ont profondément modifié la répartition des activités économiques dans notre pays. L'importance accrue prise par la construction européenne, la décentralisation, l'internationalisation des firmes ont créé une nouvelle donne qui se caractérise notamment par la multiplication des acteurs du développement des territoires qui prennent place aux côtés de l'Etat, rendant l'action de celui-ci plus complexe.

Face à cette situation, la politique d'aménagement du territoire a, faute de moyens et de volonté politique, perdu beaucoup de sa force. L'Etat a eu tendance à renvoyer sur les acteurs locaux la gestion des conséquences des mutations, même si des politiques de soutien ont été mises en place et si les régions ont cherché à soutenir la création d'activités au niveau infra-régional.

Dès lors, le développement local, parfois considéré comme une utopie, est apparu susceptible de concourir à une redynamisation partielle du territoire fondée sur un développement solidaire de toutes ses parties. Le développement local pourrait être décrit comme une démarche de développement territorial global, incluant des aspects économiques, sociaux, culturels, politiques, favorisant le développement endogène, mobilisant l'ensemble des moyens humains et financiers qui y concourent et assurant leur convergence.

Processus fondé sur l'implication de tous les acteurs concernés (élus, acteurs économiques, associatifs et syndicaux) mais aussi sur celle de la population, dans un souci de démocratie locale, il est construit sur la base d'un projet collectif de développement élaboré, mis en oeuvre et évalué à partir d'une analyse des besoins et en tirant parti au mieux des forces du territoire.

Des initiatives locales ont été prises en ce domaine, mais ces démarches s'articulent mal avec des approches plus technocratiques qui caractérisent les procédures et la gestion des budgets publics. Or, si le développement local ne saurait à lui seul résoudre les conséquences d'une crise mondiale, il est irremplaçable en matière d'aménagement des espaces, de création d'activité économique et de cohésion sociale.

Dans quelle mesure les soutiens dont il bénéficie sont-ils réellement adaptés aux réalités locales du développement ? Comment s'articulent entre elles les actions des différents acteurs et niveaux d'intervention ?

I - UNE ARTICULATION DIFFICILE

A - DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT PEU LISIBLES ET QUI SE CHEVAUCHENT

1. Une politique européenne utile, mais lente et complexe

1.1. Un cadre apparemment rationnel

L'Europe a voulu répondre à l'impératif général de cohésion économique et sociale à travers deux approches différentes : d'une part, en déterminant quatre objectifs régionalisés, ayant vocation à réduire les écarts existant entre les régions, objectifs 1,2,5b et 6 ; d'autre part, avec des objectifs nationaux, pour satisfaire, au-delà des disparités régionales, à ce souci de cohésion économique et sociale. Depuis 1993, pour bénéficier des fonds structurels dans le cadre de ces objectifs, les Etats membres peuvent proposer un « Document unique de programmation » (DOCUP). C'est le choix effectué par la France.

Par ailleurs, la Commission a défini treize programmes d'initiative communautaire (PIC) pour des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté. Ainsi le PIC LEADER II a pour but de contribuer au développement des zones rurales fragiles sur la base d'une démarche de développement local initié par les acteurs de petits territoires homogènes. Le PIC URBAN vise à contribuer à l'amélioration des conditions économiques et sociales de quartiers urbains en crise. Le PIC PME doit aider ces entreprises à acquérir une compétitivité sur le plan international.

Faisant un bilan mitigé des opérations conduites depuis 1988 et confrontée aux problèmes de l'élargissement de l'Europe, la Commission a décidé de proposer de nouveaux règlements afin d'améliorer l'efficacité des fonds structurels. Elle suggère de maintenir l'effort financier au niveau atteint à la fin de la période en cours, de renforcer la concentration dans les zones aidées de façon à ce que l'effet de levier soit suffisant et de simplifier les bases de la gestion pour un meilleur rapport coût/efficacité. La France risque, de ce fait, de subir une baisse des concours dont elle bénéficiait jusqu'alors.

1.2. Des difficultés d'utilisation

Les activités éligibles sont définies par les règlements de manière large, ce qui signifie que beaucoup d'entre elles peuvent prendre place dans un processus de développement local. Elles y entrent de façon variable selon les régions, puisque c'est à leur niveau que sont préparés les « DOCUP ».

Les conditions d'élaboration de ces « DOCUP » expliquent leur faible implication dans une stratégie de développement local. Ils sont généralement élaborés par les SGAR, qui ont une vision administrative, le plus souvent sectorielle, font intervenir de façon insuffisante les forces socio-économiques dans la concertation et la participation et s'approprient dans certains cas les moyens dévolus à l'assistance technique. Le dispositif d'accompagnement des projets est composé d'élus, de représentants de l'administration, et parfois des chambres consulaires. Les pays et les structures intercommunales n'y sont pas pour l'instant représentés. Les régions quant à elles ont souvent

« départementalisé » la répartition de l'enveloppe et sa gestion. Or, cet échelon, qui n'est pas forcément le mieux armé pour rendre des projets éligibles, fait barrage à certains dossiers sans recours pour les acteurs.

En ce qui concerne le programme LEADER, lorsque le partenariat préexistait sur les territoires, il n'y a pas eu de difficultés. Lorsqu'il a fallu le constituer à partir d'une procédure, la tentation a été grande, pour augmenter la crédibilité du projet, de mettre autour de la table le maximum de représentants d'organismes, sans être sûr, que tous ces partenaires aient bien la même implication dans le développement local. Le résultat a été une structure de concertation pléthorique et l'instauration d'un consensus mou. Le contenu des projets met également à jour l'état d'organisation du territoire. Lorsqu'il existait déjà un processus de développement local, le programme proposé a été un « plus ».

Actuellement, le programme LEADER II se présente sous des auspices peu favorables au développement local. Les régions ont repris la main à travers les contrats régionaux de développement. Les services de l'Etat tendent à exercer un contrôle d'opportunité croissant. Les SGAR statuent parfois arbitrairement. Telle action est refusée ici et acceptée dans la région voisine. Chaque région a défini ses éléments de sélection. Certains sont très loin de caractériser un vrai processus de développement local. Le programme LEADER a également développé « une aristocratie du développement local ». Ce sont les mieux informés et les mieux armés qui en bénéficient le plus.

1.3. Une efficacité réelle contestée

L'accès aux fonds structurels est devenu indispensable aux acteurs locaux. Le soutien européen devient une sorte de « label » qui pousse au regroupement des forces. Les structures qui ont une certaine surface peuvent mieux que d'autres utiliser les procédures. La complexité de ces procédures demande beaucoup de savoir-faire, et occasionne un coût de mise en oeuvre excessif. Les acteurs locaux, notamment porteurs de projets modestes, ont des difficultés à en bénéficier. Ils ne peuvent en supporter les aléas. La lenteur de diffusion de certaines informations pose la question de l'ouverture des programmes européens aux acteurs associatifs. Les structures d'appui qui devraient faire la promotion des programmes sont peu nombreuses.

La constitution des dossiers administratifs et les demandes quasi régulières de modification de leur forme, ou de leur territoire d'intervention, contribuent à une perception bureaucratique des politiques européennes. Les retards de versement des soldes de financement peuvent atteindre trois années, les circuits financiers pouvant parcourir jusqu'à cinq étapes sans compter des étapes intermédiaires. Un délai de plusieurs mois (de l'ordre moyen d'une année) s'écoule généralement entre le lancement d'un projet et le premier versement d'un financement ; certains projets sont rejetés après une longue période d'instruction durant laquelle les informations complémentaires ont été fournies à plusieurs reprises. Cet environnement privilégie l'engagement des « chasseurs de prime » au détriment de porteurs de projets insérés dans la vie locale. Par ailleurs, ces « lourdeurs » obligent les différents acteurs locaux, et notamment

les associations, à consacrer trop d'énergie et de temps au suivi administratif des dossiers au détriment du contenu des projets.

Les retards considérables dans le règlement des opérations engendrent une sous-consommation des crédits, certains maîtres d'ouvrages renonçant à des opérations faute d'une trésorerie suffisante. La croissance relative des dépenses de fonctionnement dans un contexte financier difficile permet plus difficilement aux collectivités d'apporter leur part de contrepartie financière. Le mode de gestion actuel des financements croisés contribue également à accroître les délais de traitement des dossiers, chaque cofinanceur ayant souvent sa propre procédure de décision et son propre calendrier, les dossiers n'étant pas instruits en parallèle. Le taux d'utilisation varie, en matière d'aide aux entreprises, en fonction de la conjoncture. Le processus de décision administratif peut être aussi ralenti par l'inflation des textes qui complique la gestion et freine certaines décisions.

2. Une politique d'Etat procédurière

2.1. Les contrats de plan

a) Un cadre en évolution

Leur création officielle remonte à la loi portant réforme de la planification. La troisième génération est en cours et porte sur la période 1994-1999. Fait nouveau, les contrats intègrent les autres politiques contractuelles jusque-là séparées. Ils comportent un noyau dur comprenant les obligations jugées prioritaires par l'Etat et une seconde partie négociée entre le préfet et la région.

Procédure lourde et longue à l'origine, la troisième génération marque une avancée en ce sens que la préparation a été plus largement déconcentrée. L'Etat a modulé ses interventions en fonction de la situation socio-économique des régions. Les régions ont pu conduire des négociations et les collectivités infrarégionales ont été le cas échéant associées à la procédure.

L'enveloppe globale s'élève pour l'Etat à environ 150 milliards de francs. Avec les financements complémentaires - crédits affectés à la politique de la ville, contributions des autres collectivités et fonds européens -, ce sont près de 220 milliards de francs qui sont injectés dans les politiques régionales.

b) Des reproches persistants

Les présidents de conseils régionaux se plaignent souvent du fait que les ministères ne voient en eux qu'une source financière pour appliquer leur politique. Certains vont jusqu'à regretter les pouvoirs dont disposent les préfets de région sur les administrations déconcentrées de l'Etat. Ils voudraient que ces services extérieurs soient plus au service de la stratégie régionale et abandonnent leurs préoccupations nationales et sectorielles. Ils craignent que l'Etat, en se déchargeant de ses obligations sur les régions, leur supprime toute possibilité d'initiatives propres. Certains déplorent les mouvements préfectoraux trop fréquents les mettant en présence d'un représentant de l'Etat qui découvre les problèmes du territoire.

L'association des présidents des conseils généraux exprime d'autres regrets, notamment que les conseils généraux n'aient toujours pas obtenu une véritable

place dans l'élaboration et le suivi du contrat de plan, qu'il n'existe pas d'outils de suivi fiables et que la part du noyau dur soit trop importante.

Enfin, pour nombre de conseils économiques et sociaux régionaux, les critiques sont de plusieurs ordres : en matière financière, certains regrettent que les contrats ne fassent pas apparaître clairement les implications financières sur les cinq années budgétaires de la région ; un autre grief concerne le fait qu'il n'y ait pas de sanction pour non-respect des engagements.

Aujourd'hui, la participation des « forces vives », socioprofessionnelles, syndicales et associatives à l'élaboration et au suivi des contrats de plan est très mal assurée. Les procédures d'exécution restent lourdes et peu adaptées au rythme des acteurs locaux. Il leur faut décrypter le contrat de plan et identifier le partenaire administratif compétent. Il leur faut également une aide en information et suivi de dossiers. Pays et agglomérations ne sont pas parties prenantes dans le système actuel de la procédure contractuelle infra-régionale.

En outre, l'analyse des priorités régionales figurant dans les contrats de plan montre une vision, à très peu d'exceptions près, sectorielle plutôt que territorialisée. Si, au niveau des moyens, les contrats de plan Etat-région cherchent à établir un certain rééquilibrage, leur rôle de péréquation reste limité. Ils sont davantage le résultat de négociations bilatérales entre la DATAR et chaque conseil régional, avec la participation des ministères et des préfetures.

La quatrième génération devrait néanmoins faire plus de place aux actions territorialisées et au développement local.

2.2. La politique de la ville

a) Un cadre général complexe

La politique de la ville, née dans les années quatre-vingt, a d'abord retenu le quartier comme niveau d'intervention. Les « contrats de ville », devaient placer l'action au niveau de l'agglomération. Dès 1996, le pacte de relance pour la ville instaurait une nouvelle politique, basée sur des zonages. Les relations contractuelles établies entre l'Etat et les collectivités territoriales sont fondées sur une déconcentration théoriquement forte des décisions de l'Etat.

L'apport de l'Etat peut être évalué, pour 1997, à 2 milliards de francs hors exonérations fiscales et sociales. L'effort global contractualisé des régions représente 900 millions de francs en 1996. Les départements, qui par ailleurs consacrent une part importante de leur budget à l'action sociale, ne cofinancent que de manière marginale la politique de la ville, alors que les communes et leurs groupements jouent un rôle prépondérant. La Commission européenne intervient au travers de l'objectif 2 et dans le cadre du programme URBAN. La Caisse des dépôts et consignations accompagne la politique de développement social urbain.

b) Des contractualisations multiples

Les contrats de ville devaient favoriser l'insertion dans la ville des quartiers en voie de marginalisation. Les Grands projets urbains (GPU) avaient comme objectif la réinsertion urbaine de quartiers en agissant sur le développement économique local. Les Programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) urbains visaient à accompagner les processus de conversion d'activités par des interventions de restructurations urbaines. La LOV a défini la notion de « grands ensembles et quartiers d'habitat dégradés » caractérisés par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, quant à elle, a créé les zones urbaines sensibles, les zones de revitalisation urbaine et le plan de relance pour la ville y a ajouté les zones franches urbaines.

c) Une lisibilité difficile

La gestion de cette politique a été confiée, au niveau national, à une multitude d'instances peu coordonnées entre elles. Au niveau déconcentré, la complexité n'est pas moindre. Les sous-préfets à la ville n'ont pas un champ d'intervention clairement défini à côté des sous-préfets d'arrondissement et du secrétaire général de la préfecture. La déconcentration financière n'est pas claire non plus, certains des crédits de la ville continuant à être gérés nationalement.

Si l'apprentissage d'un travail commun de tous les partenaires a favorisé une approche transversale des problèmes, ces pratiques restent souvent liées à la personnalité des animateurs et les institutions conservent souvent des approches sectorielles.

La politique de la ville est passée d'un souci de simple lutte contre l'exclusion à celui de développement économique global. Cependant, la globalité est restée à l'état d'esquisse ou d'affichage, les considérations locales ayant empêché le passage d'une logique de quartier à celle d'agglomération. L'intercommunalité a souvent été battue en brèche. Les diagnostics ont, dans bien des cas été superficiels et les objectifs flous. Les communes ont parfois considéré cet instrument comme une simple clé de financement de leurs propres actions. La multiplicité des dispositifs et des procédures financières a compliqué le travail des acteurs et parfois mis en cause l'accès aux droits de certaines catégories de population.

En outre, le contrat de ville, programme local quinquennal en faveur des quartiers qui devait constituer le cadre contractuel unique entre l'Etat et les collectivités locales pour le XI^e plan, n'a pas fait disparaître totalement les procédures préexistantes. On se retrouve en présence sur les mêmes territoires d'un empilement de procédures dont les structures de contractualisation et de pilotage sont distinctes.

Le tout s'est réalisé dans une précipitation dommageable : les contrats de ville ont dû être négociés en quelques semaines. Cette hâte a poussé les acteurs concernés à des modes d'élaboration de type procédurier et non mobilisateur.

Le partenariat imposé est plus formel qu'opérationnel. La multitude des partenaires à mobiliser alourdit considérablement les dispositifs. Les comités de

pilotage et les comités de suivi prennent un temps considérable, ce qui n'accroît pas l'efficacité des interventions. On y débat plus de programmation que de projet et le fonctionnement de tels organismes privilégie à l'excès le consensus.

Les financements sont peu adaptés à ces politiques qui se veulent au plus près des habitants, mais n'ont aucun moyen de soutenir des petits projets rapidement, sans déclencher une procédure lourde et des « tours de table » coûteux pour l'engagement de sommes minimales.

Les territoires éligibles - la nécessité de zonages relativement stable n'étant pas contestable - sont généralement définis selon des indicateurs généraux qui rendent néanmoins difficile une adaptation aux multiples facettes de la réalité des territoires. La définition des périmètres a nécessité une négociation Etat/collectivités qui n'a pas toujours été facile. L'Etat a imposé une sorte de procédure uniforme pour les villes qui s'engageraient contre l'exclusion. Les périmètres définis par lui l'ont été de manière technocratique, et non par une analyse des facteurs réels d'exclusion. L'Etat a continué à fonctionner de manière sectorielle. La contractualisation avec les collectivités locales ne semble pas, non plus, remplir son rôle de redistribution. Les disparités entre les ressources des communes sont aggravées par la disparité de leurs charges.

Les municipalités ont surtout cherché à travers les contrats à « boucher les trous » et à soutenir les associations proches d'elles. Enfin, la participation des habitants est restée très en deçà des ambitions.

3. Une politique régionale qui se cherche

3.1. Un cadre général disparate, mais dans l'ensemble positif

Les interventions des régions en ce domaine sont très inégales. Cependant, depuis quelques années, nombre d'entre elles ont mis en place une politique qui vise à faire s'organiser les territoires autour de projets capables d'engendrer un développement réel. Le contenu des programmes révèle une conception du développement multisectorielle, marquant une véritable évolution culturelle chez ces dernières. Elles mesurent les limites des politiques de « saupoudrage » et s'efforcent de passer d'une logique de « guichet » à une logique de « projet ».

Certaines régions ont légitimement le souci de ne pas « couvrir » leur territoire de pays ou d'agglomérations qui seraient des coquilles vides, créées par pure opportunité. Un certain nombre réclame la mise en oeuvre, par les acteurs, d'une méthodologie qui soit garante de la mise en route d'un processus de développement local. Elles exigent un diagnostic, accompagnent la demande par des comités de pilotage et imposent un partenariat. Ces politiques ont un effet de levier incontestable sur les territoires.

3.2. De nombreuses questions qui se posent néanmoins

Les régions ont leur conception de la pertinence des territoires : territoires de gestion, d'intervention, de projet, mais aussi, dans ce dernier cadre, espaces structurés par une complémentarité ville/campagne, espaces significatifs, en terme de population et de ressources naturelles et économiques, agglomérations en milieu urbain.

Pourtant, les mesures incitatives ne réussissent pas toujours à vaincre les particularismes locaux et les alliances de circonstance. Ces difficultés sont aggravées dans les régions où la conception des territoires n'est pas la même aux différents échelons. Les départements sont plus sensibles aux cantons, les préfetures aux arrondissements, et les régions aux territoires qui veulent élaborer un projet de développement.

L'exigence de transversalité de l'intervention des régions vis-à-vis des territoires n'est pas réellement en phase avec la pratique des politiques de soutien, que ce soit au niveau départemental, régional, ou de l'Etat. Les règles générales d'intervention administrative et financière posent un ensemble de contraintes qu'il est difficile d'adapter aux exigences d'une contractualisation globale. Les projets globaux se heurtent à la sectorisation des services instructeurs. Il est alors davantage question de politiques thématiques que territoriales.

Des régions ont des budgets presque entièrement sectorisés. Les fonds spécifiques mis en place par certaines limitent le soutien au développement local au volume des fonds et le marginalise. Ailleurs, une ligne « aménagement du territoire » est ouverte à l'instar des autres lignes, ce qui réduit la politique de développement à un secteur parmi d'autres. Les régions ont tendance à imposer des priorités en matière de thèmes, poussant ainsi les territoires qui ne le désirent pas forcément à s'inscrire dans cette thématique.

Enfin, le mécanisme des autorisations de programmes et des crédits de paiement autorise l'engagement de crédits sur plusieurs années pour des opérations d'investissement, mais n'est que très peu utilisé pour le soutien au fonctionnement. Or, le développement local a sans doute au moins autant besoin aujourd'hui d'animation que d'équipements.

4. Une inflation de zonages d'intervention

Visant à une intervention publique sur des territoires prioritaires, ils constituent la base géographique d'une politique de discrimination positive.

4.1. Des zones multiples

a) Au niveau européen

La politique européenne s'appuie sur une délimitation très complexe des territoires en difficulté : les fonds structurels ont chacun leurs territoires d'intervention. Par ailleurs, la Commission fixe des seuils démographiques à respecter. La procédure de délimitation des zones éligibles à l'objectif 2 a fait de la zone d'emploi le territoire de base. Dans certains cas cependant, ces zones d'emploi ont été « dépecées » pour respecter les seuils. Pour les zones d'objectif 5b, la notion de territoire éligible s'est souvent substituée à celle de développement local et les découpages n'ont pas alors vraiment tenu compte de la cohérence de territoires de développement. Au niveau national, les structures de pays n'ont pas été prises en compte pour valider des territoires. De plus, en raison des arbitrages effectués avec l'objectif 2, des cantons, et même des communes, ont été découpés. Les programmes LEADER, compris dans les

territoires 5b, sont contraints dans des limites que les acteurs n'avaient pas forcément choisies.

b) Des zonages qui s'étendent

Dans les zones urbaines, les premiers DSQ délimitaient vingt-deux quartiers, alors que les contrats de ville en comprennent mille trois cents. Le pacte de relance de la ville ne comporte plus que sept cent cinquante zones urbaines, mais qui regroupent en fait plus de neuf cents quartiers. La LOADT a défini d'autres zonages. Les Zones urbaines sensibles (ZUS) sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé. Une liste de sept cents ZUS a été retenue. Les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) sont des quartiers appartenant aux ZUS confrontés à des difficultés particulières. Trois cent cinquante ZRU existent. Les Zones franches urbaines (ZFU) sont des quartiers de plus de 10 000 habitants présentant des handicaps lourds. Trente-huit quartiers ont été sélectionnés en métropole ainsi que cinq sites outre-mer.

Les Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) recouvrent les zones rurales caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Les Zones de revitalisation rurale (ZRR) constituent un sous-ensemble des TRDP et correspondent aux parties les plus touchées par le déclin démographique et économique. Les TRDP couvrent 58 % du territoire national, soit presque toutes les zones rurales, et 23 % de la population. Il semble que l'extension progressive du zonage 5b ait poussé à cette dérive, l'Etat ne pouvant faire moins que l'Europe en matière de zones éligibles.

4.2. Un besoin évident de simplification

Les reproches faits aux zonages sont connus. Leur manque de concentration et la multiplicité des zones éligibles réduisent l'impact des mesures. Les effets de seuil au regard des critères d'attribution définis par l'Union européenne et les effets de frontière sont difficiles à maîtriser. Il n'est pas rare de voir, sur un territoire support d'une opération de développement, une zone ne pas pouvoir bénéficier d'une éligibilité dont le territoire avec lequel elle est engagée fait l'objet. Plusieurs zonages peuvent coexister sur un même territoire, induits par des procédures avec des délimitations différentes, sans nécessairement coïncider.

De plus, les zonages n'évoluent pas. Ils ne sont pratiquement jamais supprimés et leur extinction n'est attendue que de la désaffection des acteurs qui se tournent vers de nouveaux soutiens. Les découpages territoriaux font souvent l'objet de luttes de la part des élus locaux pour inscrire leurs territoires dans des zones éligibles. Le résultat est un manque de transparence et de cohérence qui ne rend pas toujours facilement acceptables par les acteurs les choix effectués.

Dans le domaine du développement local, les effets sont indiscutablement pervers. Défini par des critères imprécis, le zonage induit une politique de « guichet », ouvrant des droits automatiques sans susciter la constitution de véritables territoires de projets. Défini par des critères trop rigides, il empêche la prise en compte des réalités locales. Le zonage effectué sur des critères de handicaps crée, en outre, une réelle difficulté d'image. Les acteurs se sentent stigmatisés par un « label » de zones difficiles.

Par ailleurs, la politique de zonage peut être à l'origine de simples transferts d'activités, par « effet d'aubaine ». Dans les zones franches, il semble que certaines entreprises se soient contentées d'installer un siège social très réduit, ce qui ne crée pas d'emplois, et constitue une distorsion de concurrence. Enfin, si en milieu rural, les territoires ont souvent été définis par les acteurs eux-mêmes, la philosophie a été autre en milieu urbain, où des zones ont été décrétées par l'Etat, sans concertation locale préalable autour d'un projet.

B - DES POLITIQUES SECTORIELLES QUI ACCENTUENT LA CONFUSION ET LES DISTORSIONS

1. Une fiscalité locale inadaptée

1.1. Une solidarité nécessaire mais encore timide

La capacité d'un territoire à mener des projets est largement liée à sa capacité de dégager des financements. Or, l'éparpillement des communes, mais aussi une nouvelle répartition des hommes et des activités ont rapidement montré les limites des bases de la fiscalité locale. Le développement urbain a conduit au peuplement de communes périphériques et de banlieues, qui ont dû multiplier les services pendant que d'autres, grâce à l'implantation d'activités, avaient des revenus plus confortables.

Cet état de fait a encore été aggravé par la politique de l'Etat qui complète de manière équivalente l'effort fiscal des communes. Les disparités sont amplifiées par le fait que les élus cherchent à attirer des entreprises en leur concédant des avantages, sans toujours se soucier des politiques menées dans les communes limitrophes tandis que les entreprises font souvent jouer la concurrence notamment en matière de zones d'activités. La logique d'offre foncière conduit à une multiplication de ces dernières qui éparpille les moyens disponibles pour attirer les entreprises au détriment de l'efficacité.

Si le législateur a cherché, par le biais de la fiscalité, à inciter les communes à se grouper afin qu'elles puissent disposer d'un levier financier significatif, cela n'empêche pas, malgré des résultats, l'empilement des structures et des niveaux de fiscalité.

1.2. La taxe professionnelle, instrument du développement

La nature même de la taxe professionnelle pose problème à un certain nombre de territoires quel que soit le type d'activités considérées. Dans la mise en oeuvre de la solidarité financière au sein d'un groupement, la mise en commun de la taxe professionnelle si elle est bien gérée peut être un instrument efficace permettant de nourrir un projet de développement intercommunal. Toutefois, les communes restent libres d'organiser ses modalités et le partage est le plus souvent modeste.

L'Etat, depuis la loi de 1992, a instauré un régime de solidarité financière intercommunale qui a atténué la concurrence entre les communes vis-à-vis de l'accueil des entreprises. Trois cents territoires ruraux ont aujourd'hui adopté la taxe professionnelle de zone. Le prochain projet de loi sur l'intercommunalité

devrait proposer un nouveau régime fiscal, la taxe professionnelle urbaine mixte. Mais les difficultés demeurent en ce qui concerne tant les bases, les taux, les exonérations que la péréquation.

1.3. Les limites de la fiscalité locale pour le développement local

L'Etat soutient particulièrement les territoires qui s'intègrent, donc souvent ceux qui ont déjà le plus de ressources. Sa contribution financière principale, la dotation globale de fonctionnement (DGF), va prioritairement aux communes et aux départements, au détriment de l'intercommunalité de développement. L'effort de l'Etat en faveur des collectivités locales est de plus en plus soumis aux aléas de la conjoncture, le système de péréquation ne fonctionnant, et encore faiblement, qu'en période de croissance.

Enfin, la fiscalité locale pose le problème de l'aménagement du territoire. Des régions en retard de développement ne trouvent pas auprès de l'Etat, par le biais de la fiscalité, le soutien particulier qu'elles seraient en droit d'attendre. L'Etat ne remplit pas aujourd'hui sa mission pourtant essentielle de garant d'une certaine égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

2. Les entreprises et les services dans le développement local

2.1. Des pmi/pme en situation difficile

Depuis 1980, les territoires assistent à une modification accélérée de leur tissu économique : disparition d'entreprises anciennes, restructuration des groupes existants. La nouvelle donne fragilise certaines PME/PMI et leurs zones d'accueil.

Les nombreux textes de nature administrative et financière qui touchent à la vie des entreprises constituent un véritable maquis qui requiert l'intervention de spécialistes pour les appliquer, ce qui engendre des coûts.

Si d'innombrables mesures de soutien ont été prises, ce soutien est trop uniquement financier, alors que les entreprises ont également besoin d'être informées, conseillées et suivies. Ces aides sont souvent sans lien avec les démarches de développement local. Elles ne tiennent pas compte des concurrences possibles ou au contraire des opportunités du territoire et donnent rarement lieu à des études d'impact *a posteriori*. Les aides européennes sont également insuffisamment souples et d'application peu claire. La multiplicité des zonages complique encore la mise en oeuvre des soutiens. Les mesures fiscales interviennent dans la localisation des entreprises, mais elles sont surtout pour certains types d'entreprises un facteur important pour l'installation des centres de services financiers.

L'interprétation des textes fiscaux est en outre difficile et l'application de certaines dispositions peut varier à brève échéance ; *a posteriori*, la demande d'exonération, après un contrôle fiscal, peut aboutir au redressement et supprimer un avantage que l'entreprise croyait pouvoir intégrer dans son plan de financement. Le bénéfice du dispositif ZRR ne s'applique pas, sauf exception, au développement sur place d'une entreprise existante. L'exonération de la taxe professionnelle pour cinq ans, acquise par une entreprise lorsqu'elle s'implante,

ne peut bénéficier à une entreprise qui se développe sur place, que si celle-ci crée plus de cinquante emplois ou augmente de plus de 25 % ses effectifs.

2.2. Des grandes entreprises encore trop peu solidaires

Certaines grandes entreprises ont pris conscience, depuis quelques années, que leur compétitivité est aussi fonction de la manière dont elles s'appuient sur les ressources du territoire. En dynamisant le tissu économique local autour du site, elles peuvent créer des synergies pour développer des débouchés commerciaux. Cela amortit par ailleurs ultérieurement l'impact d'éventuels licenciements. Les PME et PMI sous-traitantes sont quelquefois confortées par un professionnalisme accru et une aide de leur mandant pour accéder à d'autres marchés.

Néanmoins, ce type d'implication de grandes entreprises dans le développement local est encore rare. Même les grands groupes publics n'ont pas toujours cette politique, et l'Etat ne les incite pas assez à la prise en compte de leur territoire d'accueil dans leur développement.

2.3. L'artisanat et le commerce

Les artisans et les commerçants comme les professionnels libéraux « maillent » les territoires. La diminution progressive du nombre des commerçants et des artisans, notamment dans des périphéries urbaines, est ressentie comme un signe du déclin des territoires. Leur pérennité est particulièrement mise en question lors de la transmission de ces entreprises. Or, les politiques publiques de soutien à ce secteur sont pour l'essentiel celles créées pour toutes les entreprises dans le domaine de l'emploi. Des politiques de soutien spécifiques ont cependant été initiées.

2.4. Un développement des services de proximité

Au travers de ses services publics, l'Etat, garant de la cohésion nationale et de l'égalité des citoyens sur l'ensemble du territoire, n'assure pas toujours effectivement cette égalité quel que soit le lieu et répond encore plus difficilement aux besoins nouveaux et diversifiés qui apparaissent.

Les associations, fréquemment initiatrices de services de proximité, sont notamment amenées à compenser certaines carences de l'Etat et des collectivités locales. Elles font souvent preuve, par ailleurs, d'une plus grande souplesse d'adaptation et d'initiative pour répondre à la diversité des situations, sans avoir à mobiliser des moyens d'investissements trop lourds.

Leur développement se heurte trop souvent à un problème de coût et à la complexité administrative et financière de la gestion du salarié par le bénéficiaire du service.

Ces associations n'ont pas accès aux soutiens dont les entreprises bénéficient dans les territoires fragiles alors qu'elles y sont créatrices d'emplois dans leur secteur des services de proximité.

Par ailleurs, il ne faut pas pour autant ignorer la nécessité du maintien des services privés qui jouent un rôle de proximité également important. Il s'agit notamment des activités exercées par les professions libérales qui sont réparties

sur tout le territoire et contribuent à répondre à des besoins essentiels de la population comme au développement économique et à la cohésion sociale. La pérennité de ces services au plus près des besoins doit être assurée.

2.5. Des services publics en régression

Du fait des choix de gestion des services publics et des déséquilibres croissants entre villes et campagnes, entre villes-centres et banlieues, entre espaces ruraux désertifiés ou périurbains, le maillage territorial des services de l'Etat n'est plus toujours en rapport avec l'évolution démographique et économique ni avec les besoins. Aujourd'hui, certains responsables de services publics s'interrogent sur la pertinence du maintien de ces services sur la totalité du territoire. Or, en milieu fragile, la disparition de l'école ou de la poste, en particulier, est vécue comme une mise en cause de la survie même de la communauté. Dans les banlieues des grandes villes, l'insuffisance des services publics est ressentie comme le signe d'une moindre intégration de ces quartiers dans l'espace social et politique du pays. Au sein des villes, les zones sensibles sont les plus mal desservies.

L'Etat, conscient de ces difficultés, tente de répondre aux besoins en expérimentant d'autres formules : des maisons de services publics ont été créées en partenariat avec les collectivités territoriales et tous les organismes concernés, pour assurer une certaine polyvalence dans des territoires sensibles. Des points publics ont été mis en place en milieu rural afin de permettre à tous les citoyens d'avoir accès à un minimum de prestations de qualité.

Cependant, ces expérimentations ont souvent été financées par des fonds européens, ce qui ne saurait perdurer. De plus, si l'expérimentation est toujours soutenue en France, elle ne trouve à peu près jamais de généralisation après évaluation. Les expériences se déroulent de plus dans des conditions de coût ou de motivation des participants qui les rendent peu reproductibles. Coexistent donc aujourd'hui des formules éventuellement innovantes de services publics et une situation générale médiocre dans certains territoires.

3. Des transports souvent sans liens avec les besoins

3.1. La prépondérance de la route

L'Etat s'est donné pour mission de couvrir l'ensemble du territoire de moyens modernes de communication. La réalisation des grands itinéraires routiers d'aménagement du territoire, le contournement de l'Ile-de-France se poursuivent malheureusement avec retard. D'importants investissements sont en cours sur le réseau non concédé. Les contrats de plan témoignent d'ailleurs de la place accordée par les pouvoirs publics aux communications routières, les routes nationales absorbant à elles seules 30 % de la dotation globale, au cours de la période 1994-1999.

En matière ferroviaire, la politique a surtout résidé dans une recherche d'économies qui s'est traduite en emplois supprimés, en entretiens ou modernisations non réalisés, en suppressions de lignes peu rentables au profit des trains à très grande vitesse reliant entre elles les grandes agglomérations. Cette politique dessert le développement des petites régions exclues, de fait,

du bénéfice de ce service. Elle accélère souvent un processus de désertification. La régionalisation en cours du service voyageurs devrait toutefois permettre d'améliorer les liaisons d'intérêt régional.

3.2. Une régionalisation expérimentale des transports ferroviaires

Le gouvernement a annoncé, en juin 1996, le lancement officiel d'une régionalisation du système ferroviaire, sous forme expérimentale, à partir de 1997. Six régions volontaires ont été chargées, en contrepartie de transferts financiers importants, d'explorer les conditions qui leur permettraient de devenir autorités organisatrices au plein sens du terme. Dans ces six régions, la SNCF produit le service demandé. Le financement des investissements de matériel roulant est par contre à la charge de la région, qui joue aussi un rôle important dans la définition des nouveaux matériels.

Des enquêtes effectuées en 1996 montrent l'importance du TER dans les déplacements quotidiens de proximité. Cependant, 89 % de la population française habite à plus d'un kilomètre d'une gare, ce qui montre à la fois l'ampleur de la disparition des gares de proximité et le besoin de développer en complément une véritable chaîne de transports publics.

En 1997, la contribution de l'Etat versée à la SNCF au titre des six régions expérimentales a été de 2 780 MF. Des engagements financiers significatifs ont été pris également de la part des régions. Les évolutions du trafic sont encourageantes. Des instances nouvelles de concertation se sont constituées sans toutefois qu'il ait été tenu compte des instances déjà en place et des conditions peu satisfaisantes dans lesquelles elles fonctionnaient parfois. L'expérimentation a également développé les relations entre les régions et la SNCF. La concertation locale se met aussi en place avec la participation des autres partenaires (départements, associations d'usagers, cheminots, etc.).

A l'issue de l'expérimentation, après le 1^{er} janvier 2000, le législateur devra fixer des règles du jeu. La SNCF considère pourtant que, si au bout d'un an, la perception de cette expérimentation est plutôt favorable, de nombreux écueils restent à surmonter. Des déséquilibres peuvent se manifester entre les régions expérimentales et les autres. Le problème de l'interrégionalité, des correspondances grandes lignes et trains régionaux et celui de la prise en compte des régions concernées par les liaisons transversales risquent d'être difficiles à gérer. Les différentes autorités organisatrices peuvent se concurrencer et les moyens de la coordination entre elles et les régions sont encore imprécis. En matière d'aménagement du territoire, la régionalisation pourrait aggraver les disparités entre régions riches et régions pauvres et mettre en cause la cohérence des réseaux. Sur certaines questions juridiques ou financières, les réponses ne pourront vraisemblablement être apportées qu'en étroite concertation avec les partenaires que sont RFF (Réseau Ferré de France) et l'Etat (investissements et tarification d'infrastructures, bases financières retenues lors de la généralisation...).

Des questions restent à résoudre concernant le matériel roulant, ses moyens de maintenance, sa propriété et l'éventualité d'une mutualisation du parc. Le problème de l'articulation se posera nécessairement, d'une part entre

tarification nationale et régionale et d'autre part entre les différentes dessertes. Enfin, la question d'une consultation des régions en matière de transport de fret mériterait également d'être étudiée.

C - UN DÉVELOPPEMENT LOCAL AUX PRISES À DE NOMBREUSES QUESTIONS

1. Quels territoires pertinents ?

Le développement local pose la question de la pertinence des territoires de projet et d'intervention et de leur articulation avec les territoires de gestion. A l'origine de la constitution des territoires de développement se trouve le plus souvent une situation difficile, voire dramatique. Dans certains cas, le territoire est appréhendé par les acteurs qui le façonnent en fonction d'une histoire, de données géographiques particulières, de convergence des responsables en matière de dynamique de développement et d'élaboration de projets locaux cohérents. Dans d'autres, les territoires en développement sont des territoires créés, déterminés par des interventions extérieures émanant de l'Union européenne, de l'Etat ou des régions.

Les pouvoirs publics montrent aujourd'hui la volonté de mailler le territoire national en un ensemble cohérent de pays et d'agglomérations. Mais l'intervention de l'Etat n'aboutit pas toujours. Des communes bloquent des projets communs en restant volontairement à l'écart. Les dispositifs en faveur de la ville ont été décrétés par l'Etat qui a imposé le périmètre de quartiers sensibles, mais certaines villes se sont opposées à ces définitions.

Les régions ont des niveaux d'exigence très différents sur les périmètres des territoires avec qui elles contractualisent. Elles cherchent à agir de manière pragmatique, reconnaissant les initiatives locales. La plupart incite au regroupement des collectivités là où il n'y a pas de démarche endogène. Certaines procèdent par la mise en oeuvre de contrats de développement, d'autres en mettant à disposition de communes des agents de développement payés par la région. Les régions sont en réalité devant un dilemme : elles ont une conception de ce que devrait être un territoire pertinent de développement, mais elles ne peuvent imposer de façon autoritaire un découpage, chaque collectivité restant libre de ses engagements.

La différence d'approche entre l'Etat et les régions dans la délimitation des périmètres est quelquefois alourdie par la réaction des départements. Les territoires sont donc confrontés aux pressions externes d'échelons supérieurs dont les stratégies ne sont pas harmonisées.

1.1. Une difficulté à définir le territoire par le projet

Les problèmes rencontrés au cours du montage des projets tiennent d'abord aux délais imposés par les procédures qui ignorent souvent le temps de mûrissement collectif. La force de travail des animateurs est de plus en plus consacrée à la recherche de financement et à l'habillage des projets pour les rendre éligibles. L'animation, qui permet de mobiliser le plus d'acteurs possibles, est en général sacrifiée. Enfin, la difficulté à monter des projets réside dans l'absence très fréquente, dans les territoires fragiles, d'une force de frappe en

matière grise. Les agences de développement qui ont vu le jour ici ou là, ne sauraient se substituer aux forces vives.

Ces projets de territoires sont appelés par le projet de révision de la LOADT à s'officialiser dans des chartes de territoire qui deviendront la base de la contractualisation locale à travers les contrats de plan.

1.2. Une conception diverse de la structuration du territoire

La complémentarité entre les deux niveaux d'une aire de projets, pays et regroupements intercommunaux, est difficile. La division du travail entre un espace pertinent de programmation (pays) et un niveau opérationnel de gestion (EPCI à fiscalité propre) demande une évolution des mentalités.

Les pays formés par une seule communauté de communes peuvent exercer sans problème leur compétence en matière de développement du territoire, contractualiser pour leur compte et assurer une maîtrise d'ouvrage. Mais la fonction de gestion des dossiers tend souvent à l'emporter sur l'imagination. C'est pourquoi, certains territoires optent pour deux ou plusieurs communautés de communes au sein du pays. Cette pluralité permet de mieux distinguer la gestion et l'animation et de moins effrayer certaines communes même si elle peut poser certains problèmes de fonctionnement.

L'Etat, de même que certaines régions, cherchent à imposer la création de syndicats mixtes ou d'EPCI pour gérer les pays. Mais, avec l'apparition des EPCI à fiscalité propre, ceux qui assuraient des compétences déléguées par les communes se retrouvent en situation de chevauchement de compétences. Lorsqu'un syndicat mixte coiffe ces EPCI, il n'est guère en mesure d'assurer le reversement de financements globalisés, chaque EPCI se renfermant sur la mise en oeuvre de sa participation et ne prenant pas suffisamment en compte l'avis des forces vives.

Une autre formule de structuration du territoire est la forme juridique de l'association loi 1901 qui regroupe des EPCI, le cas échéant avec d'autres partenaires. Cette association conçoit un projet de développement qui est ensuite cosigné par tous les partenaires. Mais la souplesse d'intervention de ce type de structure est aujourd'hui menacée par une déclaration toujours possible de gestion de fait.

Le choix des structures de pays ne peut s'établir qu'en en précisant très exactement les compétences, car la légitimité de base reste celle des communes, seul échelon bénéficiant d'un choix électif de ses concitoyens.

2. Quelle articulation entre le développement local et l'économie globale ?

Les enjeux pour l'économie, pour l'ensemble des acteurs, pour les populations sont la création d'emplois et la création d'activités dans une optique de réponse aux besoins et de développement durable.

Or, beaucoup d'acteurs locaux se trouvent confrontés à une situation très difficile. Le nombre des emplois se réduit dans certaines zones. Des territoires ont subi de plein fouet les effets des politiques agricoles ou industrielles dont les

pôles de décision ne prennent pratiquement pas en compte le niveau local. Face à ce contexte économique, comment peut-on rendre l'ensemble des acteurs y compris les grands groupes nationaux publics et privés réellement solidaires de leurs territoires ? Comment les acteurs au niveau local peuvent-ils encore conduire une politique volontariste et un développement économique local réaliste et durable ?

Le plus souvent, les acteurs du développement local cherchent à développer des productions à l'écart des grands flux économiques : production agricole de qualité, services liés à la spécificité du territoire. Cependant, ces créations sont toujours menacées. En agriculture, une production novatrice qui réussit est, après quelques années, parfois durement concurrencée par d'autres territoires. Dans l'industrie, la réussite conduit là aussi souvent, lors d'une recapitalisation, au rachat d'une entreprise en développement dont le maintien sur le territoire n'est dès lors plus assuré. Pour les territoires qui agissent, pour l'essentiel, de façon endogène, la voie des services est prépondérante.

De fait, la responsabilité de la gestion des effets des mutations économiques incombe aux acteurs du développement local, contraints à l'innovation et au risque. Mais le recours à cette économie territoriale ne peut être qu'un complément et ne saurait seul impulser un développement durable.

2.1. Soutenir les opérateurs économiques

De nombreux acteurs interviennent pour informer les entrepreneurs et les candidats à l'entreprise et les aider pour les montages de dossiers. On observe notamment que diverses structures ont été créées à cette fin par les collectivités locales et parfois même par les entreprises elles-mêmes sur des territoires à géométrie très variable et avec des missions plus ou moins étendues. Répondent-elles sur tout le territoire national aux besoins des entreprises face à une complexité administrative croissante qui bride l'initiative locale ? De ce point de vue, des organismes comme les Chambres de commerce et d'industrie ont été légalement créés à cette fin. En fonction du contexte local et des moyens dont elles disposent, des besoins exprimés par les entreprises, les CCI s'associent avec d'autres partenaires pour monter des actions collectives.

Les Chambres de métiers assurent les mêmes missions pour les entreprises artisanales et, dans d'autres cas, il peut s'agir de comités de bassins d'emplois, d'agences de développement...

De leur côté, si elles en ont les moyens, les structures de développement local créent des organismes de développement économique afin d'aider des entreprises locales à se développer. Ces organismes sont souvent soutenus par les régions ou les départements. Ils se fixent comme objectif l'information des entrepreneurs, le montage de dossiers et la mise en réseau au plan local des acteurs économiques.

Un territoire ne peut se passer aujourd'hui de tels soutiens aux opérateurs économiques même s'ils s'avèrent parfois difficiles quel que soit l'organisme à l'origine de l'initiative.

2.2. Développer l'emploi

Les politiques d'accès à l'emploi ne sont pas territorialisées. Dans ces conditions, comment articuler une politique de l'emploi globale indispensable et des interventions locales dont la convergence n'est pas nécessairement assurée ? Certes, l'Etat semble parfois attendre des acteurs locaux qu'ils se chargent d'insérer ceux qui n'ont pas trouvé d'emploi en inventant une stratégie locale pour jouer avec la panoplie de mesures nationales. De leur côté, ces acteurs locaux ont imaginé des dispositifs pouvant agir à la fois sur l'emploi des personnes en difficulté et sur la gestion de l'emploi dans les entreprises, tels les plans locaux d'insertion par l'économie et ont créé de nombreuses structures d'insertion. Mais cette charge considérable n'est pas suffisamment appuyée par des moyens financiers et humains, ni évaluée quant à son impact et aux enseignements à en tirer.

3. Quels acteurs des politiques de développement local ?

3.1. Quel rôle pour les élus ?

Les élus se sentent souvent pris dans une dichotomie : gestion du territoire et développement. S'ils perçoivent clairement le degré d'engagement qu'implique un territoire d'intercommunalité, ils demeurent en revanche incertains face à l'émergence d'un territoire de développement assez vaste. Ceci explique que, si les maires acceptent de rejoindre une formule souple type, ils montrent en général plus de réticences à lui donner un statut juridique et des limites stables.

Le processus de développement local fait en outre face à d'autres difficultés. Les élus sont soumis aux échéances qu'imposent leurs mandats qui ne sont pas en phase avec le temps d'élaboration d'un processus de développement local. Afin de pouvoir rendre des comptes à leurs électeurs, ils sont tentés d'agir dans la précipitation, alors qu'une mobilisation forte des populations demande du temps. Des problèmes identiques se posent dans le cadre des structures intercommunales. Les élus locaux sont confrontés, dans le cadre des processus de développement local, à des exigences au niveau du pays, de l'agglomération. Il leur faut organiser la communication auprès de leur population. Ils sont soumis de plus en plus à des contrôles légitimes de leur gestion et ils se sentent menacés par l'éventualité d'actions en responsabilité.

3.2. Des représentants de l'Etat souvent isolés

Le rôle des représentants de l'Etat est fondamental. Il leur faut arbitrer, et concrétiser les dispositions de la loi en faveur du développement local. Au niveau régional ou départemental apparaît la nécessité d'avoir une masse critique de compétences et des meneurs d'équipes reconnus. A côté de réussites incontestables, d'autres situations moins favorables témoignent d'un certain effacement de l'Etat. En milieu rural, le sous-préfet est en général la figure la mieux identifiée. Pourtant, placé en poste avancé, il n'est pas toujours dans la meilleure position pour assurer sa mission et face aux élus, il ressent une certaine solitude.

3.3. Des agents de développement souvent en situation précaire

Les agents de développement, de plus en plus nombreux dans des cadres divers (structures intercommunales, conseils généraux, chambres consulaires, associations...), sont aujourd'hui très souvent les chevilles ouvrières des processus de développement local. A l'interface des politiques et des divers acteurs engagés dans de tels processus, leur approche globale du développement les place au centre de l'exécution des politiques publiques. Ils sont cependant souvent tentés par une dérive technicienne, liée à la complication des procédures, d'autant que, le plus souvent, ils doivent trouver, à travers les dossiers qu'ils montent, les moyens de financement de leur poste. Des agents de développement se plaignent d'ailleurs que cette dérive procédurière conduise à une moindre reconnaissance de l'animation comme outil de développement et donc « à une précarisation croissante » du métier, surtout pour ceux au service de structures qui n'ont pas de moyens importants. Si certains contrats sont liés à des procédures, d'autres sont à durée déterminée. Or, il paraît paradoxal de demander à des agents en situation précaire d'élaborer des plans de développement à cinq ans ou plus.

4. Quelle cohésion sociale ?

4.1. La territorialisation de la cohésion sociale

La mondialisation, l'effacement des repères ainsi que la montée de l'exclusion imposent à chaque territoire de prendre en compte la question de la cohésion sociale. Le développement local accompagne et parfois prend le relais de l'aménagement national du territoire. Le local serait le lieu où les valeurs culturelles de la société seraient complexifiées par celles émanant de la société civile : qualité de la vie, droit aux loisirs, protection de l'environnement. Cependant, il n'est pas certain que les territoires soient en mesure d'assumer une véritable fonction de réparation sociale et de se substituer à une politique d'aménagement du territoire. Les dynamiques de territoire tendent plutôt à accentuer déséquilibres et inégalités entre pays et agglomérations.

4.2. La situation des espaces urbains

Beaucoup de villes sont écartelées entre des pôles économiques vivants et des zones de régression sociale. La cohésion sociale se heurte souvent à des politiques d'acteurs qui la pénalisent. Un ensemble de politiques publiques contribue à déresponsabiliser de nombreuses entreprises dont les stratégies ne tiennent pas compte des priorités locales. La répartition des populations sur le territoire, ainsi que la corrélation entre offre et demande d'emplois sont des problèmes de plus en plus difficiles. L'expérience montre que, si des ségrégations territoriales ont toujours existé, les politiques locales ont souvent tendance à accentuer ce mouvement. La décentralisation permet aux communes aisées de refuser les populations en difficulté. Certaines villes refusent l'implantation de logements sociaux. La politique de la ville s'est révélée impuissante à imposer la mixité et la solidarité entre agglomérations, de même qu'entre quartiers.

4.3. La situation des territoires ruraux

De manière encore diffuse, une stratégie des services sociaux urbains vise à installer en milieu rural des populations en difficulté. La possibilité d'y trouver un logement peu cher et l'éloignement d'un milieu perturbant pour les enfants sont censés leur permettre de retrouver des moyens d'insertion dans un autre milieu. Les élus ruraux se montrent en général très réticents car leurs moyens d'encadrement sont faibles et qu'ils ont peu de personnel qualifié capable de se charger de l'insertion. Une ou deux expériences ont montré les limites de l'opération. Le développement local n'a pas pour vocation essentielle et ne peut seul panser les plaies d'une société fragmentée qui n'est plus capable d'intégrer ses citoyens, notamment faute de politiques appropriées par exemple en matière d'emploi.

4.4. Normes et cohésion sociale

La notion d'égalité est, théoriquement, incarnée par des normes applicables sur l'ensemble du territoire, qui servaient de repères aux citoyens. Progressivement ces normes se sont distendues, marginalisant des territoires, notamment les zones désertifiées ou les quartiers urbains périphériques, et accentuant parfois les inégalités entre citoyens au sein même des territoires qualifiés de riches.

La prise en charge par les territoires de l'intégration des populations à travers un processus de développement local ne peut se justifier que dans la mesure où ce processus s'articule avec un projet global de société. Une juxtaposition de projets locaux ne peut répondre à l'enjeu essentiel qu'est la cohésion sociale, d'autant qu'au niveau local, ces dynamiques reposant souvent sur des acteurs bénévoles sont lourdes à porter et risquent de s'essouffler ou de laisser place à une institutionnalisation de la gestion sociale de l'exclusion.

5. Quelle démocratie locale ?

Un des enjeux des lois de décentralisation était de rapprocher la décision publique des citoyens. Les articles qui devaient, à l'origine, organiser leur participation à la vie sociale n'ont jamais vu le jour. La loi de 1992 portant réforme de l'intercommunalité n'a pas non plus pris de dispositions en la matière. L'idée se fait jour que la société française a intérêt à renforcer la démocratie représentative qui la structure par une démocratie participative. Le processus de développement local peut favoriser cet approfondissement.

Au niveau régional, l'instance de concertation de la politique régionale est le CESR. Certains territoires se dotent d'une « deuxième chambre », organe exerçant une fonction de régulation des initiatives. Des zones rurales sont en train de se doter de « gouvernements » voire de « mini-parlements ». Non seulement elles sont administrées par les niveaux de gestion traditionnels, mais s'y construit aussi une vraie participation des acteurs et des populations locales. Dans les villes également, des formules se cherchent. Mais les formes de leur articulation avec les EPCI ou les communes ne sont pas vraiment efficaces, bien que des efforts aient été accomplis.

La participation des habitants est difficile à mettre en oeuvre. Elle ne doit pas être de pure forme mais l'Etat peut-il facilement soutenir l'expression de petits groupes « non représentatifs » au sens classique du terme, qui risquent de contester des projets prévus par des professionnels compétents ou pire, de s'opposer au maire ? Cette participation est également rendue difficile par la mobilité de la population. Celle-ci, dans la majorité des cas, ne désire pas rester dans les zones marginalisées.

Les associations sont souvent les premiers interlocuteurs des habitants. La faible présence de l'Etat dans certains quartiers fait peser sur elles une charge qu'elles n'ont pas les moyens d'assumer. Les politiques mises en place et les différents agents chargés de leur exécution, tendent parfois à former une structure technico-administrative, au risque d'une dérive bureaucratique éventuellement accentuée par l'absence ou l'insuffisance de règles financières ou de droit. Le système peut en venir, au bout d'un certain temps, à tourner sur lui-même et à ne plus pouvoir, dès lors, intégrer les souhaits de populations fragiles.

II - PROPOSITIONS

La politique d'aménagement du territoire, de redistributive, s'est progressivement orientée vers un soutien au développement et le développement local est apparu comme une possible réponse à la marginalisation de territoires ou de populations en difficulté.

Ainsi conçue, elle rencontre néanmoins deux écueils : dans l'enveloppe disponible, les appels à projets mettent en concurrence des territoires et des acteurs dont les mieux armés, ceux qui ont le plus de moyens en ingénierie en particulier, seront les mieux servis. Deuxièmement, une trop forte focalisation sur les territoires risque d'entraver la mise en oeuvre d'une véritable politique d'ambition nationale et européenne produisant intrinsèquement de la cohésion sociale ainsi que l'élaboration d'un schéma de développement au bénéfice de l'ensemble du territoire.

Face à sa complexité et à ses insuffisances ainsi qu'aux difficultés que cela entraîne pour ceux qui, sur le terrain, s'efforcent de mener à bien des projets globaux de développement, une solution aurait consisté à proposer une réforme d'ensemble de cette politique, conduite à la fois par l'Union européenne, l'Etat, les régions et, le cas échéant, les conseils généraux, ou le dessaisissement de certains niveaux au profit d'autres au nom de la subsidiarité.

Mais la tentation, pour être séduisante en théorie, risquait de s'avérer fort illusoire.

Il a donc semblé préférable au Conseil économique et social de s'en tenir à des propositions peut-être plus modestes, mais plus réalistes et sans doute plus efficaces pour améliorer l'impact des politiques d'aménagement du territoire sur le développement local. Elles passent notamment par la mise en place d'un cadre de cohérence pour coordonner ces différentes politiques, par une amélioration de la procédure de contractualisation et une simplification des mécanismes de financement, par une meilleure prise en compte des besoins des territoires ainsi que par une plus grande implication, en leur sein, des acteurs et des populations.

Néanmoins, le Conseil économique et social rappelle son souhait que les articles 65 et 68 de la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 relatifs à la répartition des compétences et aux péréquations fassent l'objet d'un nouveau calendrier.

Il demande également que, pour toutes les politiques, européenne, nationale, régionales et locales qui contribuent à l'aménagement du territoire, des évaluations soient réalisées régulièrement et confiées à un organisme réellement indépendant.

A - LE CADRE POLITICO-ADMINISTRATIF

1. La région pivot des politiques de soutien au développement local

C'est au niveau des régions que s'articulent les interventions européennes et l'action de l'Etat à travers les contrats de plan. La tendance générale semble, en outre, être une implication progressive des départements à l'élaboration et à l'exécution des politiques de développement local.

Face à l'empilement des collectivités, le Conseil économique et social estime que la région, à travers le contrat de plan, doit jouer un rôle pivot dans la liaison entre le soutien européen, celui de l'Etat et celui des niveaux infrarégionaux. Comme il l'affirmait dans son avis du 8 juillet 1998, la collectivité régionale est la mieux placée pour assurer l'interface et la cohérence entre un processus ascendant nourri de la mobilisation des acteurs locaux et un processus descendant par lequel est assuré l'équilibre entre les différentes parties du territoire français. Elle constitue un échelon approprié pour assurer la cohérence des actions locales de développement dont la seule juxtaposition ne peut constituer en elle-même une réelle politique.

2. La nécessité d'un chef de file pour le montage et la mise en oeuvre des projets de développement local

La multiplication des responsables impliqués constitue actuellement un « système » devenu difficilement gérable pour les acteurs locaux. Dans une situation où aucune collectivité territoriale, ni l'Europe, ni même l'Etat, n'a de prééminence sur les autres, chaque niveau d'intervention cherche à se manifester en revendiquant un certain leadership.

Dans les faits, les acteurs du développement local sont l'objet de la sollicitude d'un nombre considérable de niveaux et d'organismes d'intervention : l'Europe, l'Etat, aux niveaux national et déconcentré, les régions, les départements, les structures intercommunales. Chaque niveau a ses priorités et sa conception du développement. Il met en oeuvre ses propres procédures de soutien, souvent mal articulées entre elles, sans lien avec celle des autres, tant sur les opérations soutenues que sur les périmètres d'intervention, les périodes d'instruction des dossiers et le versement des fonds.

De plus, les procédures de contractualisation visent de plus en plus à associer à chaque contrat et à ses diverses phases le plus grand nombre d'organismes travaillant sur le terrain, ce qui complexifie et alourdit

considérablement la mise en oeuvre. Le coût en temps, en moyens financiers et en personnel qualifié pour les structures de base est de plus en plus exorbitant.

C'est en effet aux acteurs du développement local qu'est renvoyée non seulement la gestion de la complexité institutionnelle et procédurale, mais celle du dysfonctionnement des divers niveaux et organismes d'intervention : obtentions tardives de contreparties dans les dossiers européens, rétention par l'Etat des versements des fonds structurels, modes d'instruction des dossiers différents, exigences souvent divergentes, tours de table de financeurs qui attendent chacun la décision de l'autre...

On constate certes une évolution favorable au développement local, due à une prise de conscience de la nécessité d'appréhender les problèmes au niveau des territoires, et donc d'engager, à côté des politiques de territoire, une certaine territorialisation des politiques publiques qui permette de globaliser l'action publique par trop souvent sectorielle. Mais il n'y a pas de réelle traduction dans les faits ni dans la mise en oeuvre des procédures.

Le Conseil économique et social propose que, pour chaque projet de développement local, un chef de file (intercommunalité, communes, chambres consulaires, ...) soit désigné, en accord avec les acteurs. Son rôle pourrait être de maîtriser cette complexité à leur place. De la sorte, le risque serait moins grand que des procédures, se déroulant en parallèle et aboutissant parfois à des retards considérables de financements, ne viennent annuler les efforts de ces acteurs, soit par la disparition pure et simple de leur projet, soit par une modification telle qu'il ne serait plus en rapport avec leurs besoins.

3. Une plus grande lisibilité

Aujourd'hui, l'intervention des grands élus dans le développement local est déterminante. Au-delà, les discussions se passent entre élus régionaux, conseillers généraux et élus des structures intercommunales. Au niveau local, le poids des élus est aussi prépondérant, les acteurs socio-économiques, les syndicats, les associations n'étant pas toujours, peu ou inégalement associés aux instances d'élaboration, de discussion et de gestion. Une forte politisation caractérise les démarches.

La conception du partenariat qui se développe, très institutionnelle, est parfois trop marquée par celle des élus. Chaque organisme doit être représenté, quels que soient son intérêt et son implication dans les projets. Or, les représentants des organismes peu impliqués sont souvent surtout soucieux de promotion et de défense institutionnelle, et la multiplication des partenaires alourdit considérablement la gestion des réunions, d'où sortent en général peu d'idées. Il n'y est question que de gestion, et chacun défend une vision plus corporative que transversale, ou innovante. Dans ces conditions paralysantes, le point de vue des élus ne prend plus suffisamment en compte celui des autres partenaires.

Même si la décision doit revenir *in fine* à l'autorité élue, les acteurs qui initient le développement local et réalisent sur le terrain les opérations acceptent difficilement des territoires découpés sur des considérations politiciennes et des

choix qu'ils ne comprennent pas et qui ne correspondent pas véritablement à des projets territoriaux homogènes.

En outre, le cumul des mandats rend difficilement identifiable pour les acteurs la répartition des compétences. La lisibilité est souvent très faible et il n'est pas facile de savoir qui a la responsabilité dernière dans tel ou tel domaine d'intervention. Cette transparence n'est pas facilitée non plus par les structures intercommunales dont les responsables ne font pas l'objet d'élections et n'ont pas l'occasion de débattre réellement avec leurs concitoyens. L'opacité doit disparaître. **Aussi, le Conseil économique et social propose-t-il au minimum qu'une réflexion soit conduite sur le recours au suffrage universel direct pour l'élection des dirigeants des structures intercommunales et qu'une restriction du cumul des mandats nationaux et locaux intervienne.**

4. Un soutien à la solidarité

Les disparités entre communes et la concurrence qu'elles se font ont tendu à stériliser le développement local. Si l'Etat a créé les districts, les communautés urbaines, les communautés de villes et les communautés de communes, avec des résultats certains puisqu'au 1er janvier 1998 plus de 32 millions d'habitants et près de 18 000 communes étaient regroupés au sein de structures à fiscalité propre, cette politique reste encore insuffisante. De plus, l'addition des prélèvements individuels de chaque collectivité engendre au final une fiscalité trop lourde. **Le Conseil économique et social suggère de renforcer le soutien à la création de structures intercommunales à fiscalité propre dans un souci de développement local, accompagnée d'une baisse concomitante des prélèvements communaux sur les taxes locales, de manière à éviter les doubles emplois et l'augmentation de la fiscalité locale. Cette mise en commun de moyens paraît de nature à permettre l'émergence de projets qui, sans cette solution, auraient été voués à l'échec.**

Depuis 1992, la taxe professionnelle communautaire, obligatoire pour les communautés de villes, permet une solidarité intercommunale qui unifie la politique fiscale au niveau des taux, des exonérations et des aides aux entreprises. Pour les territoires ruraux, ce système est facultatif, mais lorsqu'il existe, il permet d'avoir un seul taux de taxe professionnelle sur les zones des communautés de communes. Ces systèmes permettent une réelle solidarité entre les communes regroupées.

Or actuellement, c'est presque toujours au niveau des territoires de projet que se définissent et sont mises en oeuvre les politiques de développement local. Ces zones ont aussi besoin d'une solidarité financière entre les communes qui les constituent au risque, si elle n'existe pas, que le projet voulu par elles ne soit pas mis en oeuvre. La solidarité territoriale devrait s'étendre à des territoires villes/campagnes, surtout lorsqu'existent des projets de restructuration du territoire.

Le Conseil économique et social suggère, dans cette optique, à titre expérimental, de substituer progressivement à la taxe professionnelle communale une taxe professionnelle de territoire, afin de leur permettre de finaliser leurs ambitions de développement. Cette réforme devrait être

envisagée dans le cadre d'une refonte globale de la fiscalité locale, compte tenu des différents enjeux liés à ses évolutions.

Enfin, actuellement, le souci « d'aider ceux qui s'aident » conduit à ne pas chercher réellement les moyens de soutenir les régions et les populations les plus en difficulté. De plus, la gestion par appel à projet crée, dans le cas de rejet sans explication suffisante sur le fond et sans accompagnement soutenu, chez les acteurs locaux un sentiment de discrimination et de dévalorisation, incomprise et ressentie comme injuste ou partisane. Elle entraîne une démobilisation sur le territoire qui accentue encore la marginalisation.

Pour le Conseil économique et social, les territoires faiblement dotés devraient être aidés proportionnellement plus que les autres. L'Etat doit remplir sa mission de garant d'une égalité de traitement entre les villes et le reste du territoire. Cette mission est actuellement mal remplie puisque l'aide de l'Etat favorise trop souvent les territoires qui ont le plus de ressources. **Notre Assemblée estime qu'une péréquation renouvelée et efficace est nécessaire pour soutenir réellement les territoires les plus démunis et assurer leur entrée dans un véritable processus de développement local.**

5. Une meilleure territorialisation des services de l'Etat

L'exigence de globalité et de transversalité du développement local et le besoin de territorialisation des projets s'opposent aux règles générales d'intervention administratives et financières qui favorisent le cloisonnement des actions. Ce problème est particulièrement perceptible au niveau des services déconcentrés de l'Etat qui ont des difficultés à dépasser les approches sectorielles. Il convient donc de faire évoluer des modes de pilotage et d'animation traditionnellement cloisonnés (agriculture, équipement, éducation...) pour parvenir à des interventions coordonnées sur des territoires reconnus. Ainsi des outils comme les missions d'expertise économiques et financières installées auprès des TPG peuvent y contribuer dans le cadre du pôle économique et financier régional. Par ailleurs, certains services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie peuvent contribuer plus efficacement au développement local dans le cadre de leurs missions actuelles. Il s'agit notamment des DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) et des directions régionales du commerce extérieur. Il conviendrait par ailleurs de veiller à ce que des rotations trop rapide des personnels sur leur poste ne vienne pas remettre en cause la cohésion des équipes.

Le Conseil économique et social estime indispensable de renforcer la mission de coordination que peuvent exercer les préfets de région vis-à-vis des différents services de l'Etat implantés sur leur territoire.

Au-delà de ce renforcement, devraient être recherchés les moyens d'assurer la continuité de leurs interventions afin d'éviter que soient freinées en cours de mise en oeuvre des actions de développement déjà bien engagées.

B - LES PROCÉDURES ET LES DISPOSITIFS

1. Améliorer la procédure de contractualisation pour les actions d'animation

La coïncidence forcée entre la politique d'aménagement du territoire de l'Etat et celle de l'Union européenne, qui ne sont pas nécessairement concordantes, particulièrement en terme de temps, a contribué à accroître la confusion dans la mise en oeuvre des contrats de plan, dont le gouvernement envisage d'ores et déjà une révision. La multiplication des instruments utilisés pour la politique de la ville contribue également à cette complexité.

La situation est d'autant plus préoccupante que l'Etat a tendance à privilégier la construction d'équipements au détriment du soutien à l'ingénierie et à l'animation préalables à la mise en oeuvre des projets. Les élus également, soucieux de mettre en valeur leurs interventions, préfèrent en général financer des investissements matériels qu'ils pourront faire valoir auprès de leurs électeurs au détriment d'un véritable soutien et d'une reconnaissance réelle des initiatives des acteurs.

L'investissement est en outre jugé porteur de développement, alors que l'animation est considérée comme relevant du fonctionnement, et donc comme présentant un coût régulier qui va se renouveler tous les ans. Pourtant, dans la réalité, ce coût est souvent moindre que celui des infrastructures. Les acteurs, notamment dans les territoires les plus défavorisés qui n'ont pas à eux seuls les moyens de financer de telles actions, ont actuellement plus besoin d'aide à l'animation, capable de susciter des initiatives et la participation des habitants, que d'équipements pour mettre en oeuvre un véritable développement local.

C'est pourquoi le Conseil économique et social recommande que des engagements pluriannuels de l'Etat pour les crédits d'animation, d'ingénierie de projets, de formation au développement, d'aide à l'expertise, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, d'évaluation, soient désormais rendus possibles, à l'instar de ce que réalisent déjà les régions et l'Europe.

2. Simplifier les procédures de financement

Le mode de gestion actuel des financements croisés, qui favorise les retards dans le versement des fonds, chaque interlocuteur des acteurs locaux tendant à renvoyer à un autre la responsabilité de ces retards, ne facilite pas la mise en oeuvre des projets, même s'ils ont reçu au départ un accueil unanimement favorable.

Par ailleurs, nombre de petits projets s'essouffent devant une lourde machine qui ne leur permet de se concrétiser qu'après des délais longs, sans commune mesure avec leur ampleur et les moyens financiers modestes qu'ils réclament.

Le Conseil économique et social recommande donc, notamment en ce qui concerne les contrats de territoire inscrits dans un contrat de plan État région, qu'une convention puisse permettre aux acteurs locaux d'avoir un interlocuteur unique au nom de l'Etat, par délégation du préfet. Cet interlocuteur bénéficierait d'un droit de tirage sur les crédits

déconcentrés des différents ministères et aurait la possibilité de globaliser ces crédits dans une enveloppe dont il aurait la maîtrise.

Pour les petits projets, il conviendrait que le préfet dispose de la gestion directe d'une enveloppe spécifique qui serait susceptible de soutenir des projets modestes ayant besoin d'un délai de décision rapide et, si cette décision est positive, d'un versement pratiquement immédiat des fonds.

Cette souplesse et cet allègement doivent s'accompagner de procédures permettant un contrôle efficace et de sanctions pouvant intervenir en cas de dérive dans l'utilisation des fonds.

3. Mieux tenir compte des besoins spécifiques des territoires

La logique de développement en faveur du développement local doit reposer sur la discussion d'un projet élaboré à l'initiative des territoires eux-mêmes et s'inscrire, lorsque celui-ci est accepté, dans une contractualisation. Le soutien au développement local ne peut être un mode de gestion du territoire, mais au contraire doit constituer une réponse organisée pour soutenir des efforts locaux volontaires. Or les élus et les représentants de l'Etat ont souvent tendance à présenter leur propre conception de la structuration des territoires et de la définition des actions à soutenir. Cela aboutit à une logique de guichet dans laquelle les acteurs cherchent à se fondre pour mobiliser le maximum des crédits auxquels « ils ont droit », sans véritablement construire de stratégie.

Pour éviter de telles dérives, le Conseil économique et social demande que la contractualisation fasse plus largement place aux initiatives propres des acteurs locaux et se traduise par des conventionnements dans le cadre des contrats de plan. Il importe en effet de prendre réellement en compte leurs besoins même si les projets n'entrent pas nécessairement dans les lignes budgétaires existantes.

Par ailleurs, il existe souvent un décalage temporel entre les projets d'une part, et les programmes et les procédures d'autre part. L'élaboration des projets requiert un temps de maturation suffisant qui est rarement respecté. La durée d'exécution du projet est parfois plus longue que la durée de la procédure. Les projets sont souvent évolutifs et leurs différentes phases sont impossibles à prévoir dès le départ. Les micro-projets, trop dispersés et pourtant nécessaires en milieu rural, sont dans la plupart des cas délaissés du fait d'approches procédurières trop lourdes à gérer pour eux.

Le Conseil économique et social rappelle que le temps est un élément déterminant dans le développement. Le rythme des acteurs locaux est rarement le même que celui des décideurs, et surtout des élus qui sont tenus par des échéances électorales. **Il demande donc que les procédures soient gérées de façon à ne pas enfermer les acteurs locaux dans des phases rigides très éloignées de leur rythme propre.**

Enfin, la contractualisation ne peut jouer son rôle de soutien que dans la mesure où toutes les parties respectent les termes du contrat, ce qui vaut en partie pour les délais de règlement. **Le Conseil économique et social considère indispensable de se doter de moyens propres à éviter de bloquer, de freiner**

ou d'annuler en cours de parcours des projets sur lesquels les acteurs locaux ont déjà investi beaucoup de travail, de temps et d'argent. A cet égard, il conviendrait de mettre en place un système qui permettrait aux porteurs de projets d'obtenir des prêts bancaires à des taux raisonnables, dans la période séparant l'octroi d'une subvention publique de son versement effectif, et en réduirait le coût.

4. Donner une place réelle aux forces socio-économiques

Les forces socio-économiques sont rarement associées à la préparation des DOCUP. Les délais impartis, trop courts, ne permettent du reste pas une préparation concertée à l'élaboration d'une politique territoriale dans le cadre régional.

En ce qui concerne les contrats de plan, dans le système actuel, la participation des « forces vives », socioprofessionnelles, syndicales et associatives à l'élaboration et au suivi est très mal assurée. Les procédures d'exécution du contrat de plan restent par ailleurs peu adaptées à la culture des acteurs, en ce qui concerne notamment les phases de déroulement, la détermination des actions éligibles et les moments où il est possible de présenter de nouveaux projets...

Dans tous les cas, les pays et les agglomérations ne participent pas à la procédure contractuelle infra-régionale.

Dans la politique de la ville, le partenariat avec les acteurs est souvent formel. Les habitants ont rarement participé tant à la définition qu'à la mise en oeuvre des actions, ce qui crée chez eux une impression que le développement local est confisqué par l'Etat et par les institutionnels, et instrumentalisé, générant un sentiment d'impuissance et de démotivation.

Pourtant, le multipartenariat devrait être la règle de base pour élaborer tout projet et le réaliser. Il suppose l'association, à tous les échelons, des acteurs concernés. L'association des acteurs socio-économiques est notamment insuffisante dans les processus d'élaboration et de suivi-évaluation, alors qu'elle est indispensable pour établir un plan de développement de zone intégrant la totalité des acteurs. Elle permet ainsi d'éviter l'apparition de zones d'exclusion et des dysfonctionnements dus à un décalage entre acteurs au niveau de l'information. Elle doit faciliter l'émergence de l'ensemble des porteurs de projets dans une zone en sensibilisant les acteurs locaux avant le début d'élaboration des contrats. Elle doit également favoriser l'établissement du diagnostic préalable du territoire et la détermination de ses besoins. En associant en amont les acteurs à la définition d'objectifs mesurables et finalisables, elle doit permettre, *in fine*, d'améliorer le suivi des actions.

En outre, la phase d'élaboration du projet, la concertation, la contractualisation comme la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation doivent être l'occasion d'une forte relance démocratique.

Le Conseil économique et social estime donc nécessaire qu'un processus d'échanges réciproques soit mis en place. De façon générale, il faut veiller à faire fonctionner efficacement les structures consultatives

dans les régions : donner tout son rôle au CESR, améliorer le fonctionnement des structures existantes plutôt que de multiplier les créations nouvelles, veiller à la légitimité et à la représentativité des participants, donner les moyens nécessaires pour une véritable démocratie consultative. A cet égard, la représentation des associations, acteurs importants du développement local, devrait être améliorée au sein du collège « vie collective » dans les CESR.

Par ailleurs, il lui paraît indispensable de maintenir l'association étroite des régions et de l'Etat dans le cadre des procédures de gestion tant des contrats de plan que des politiques structurelles, notamment par la mise en place de cellules Etat/région permettant de préparer l'instruction et la programmation des projets éligibles tant aux CPER qu'aux DOCUP. **Les comités de programmation et de suivi devraient être ouverts aux partenaires institutionnels engagés dans le financement, ainsi qu'aux acteurs économiques, sociaux et associatifs impliqués dans des opérations de développement local.**

Au niveau local, l'intercommunalité nécessite une concertation étroite des élus et des forces vives du territoire. **Il convient donc d'amener les élus à créer des lieux de débat, de rencontre et d'élaboration de priorités stratégiques et à y participer.** Il convient également d'associer la population aux décisions des communautés de communes par le biais de structures officiellement reconnues pour participer à la définition et à l'animation d'un projet intercommunal. Le projet de loi de Mme Voynet prévoit d'ailleurs que des conseils de développement seront créés au niveau des pays. Il importe aussi de donner une place officielle aux associations dont le rôle est essentiel en matière d'affirmation de l'identité collective du territoire, de valorisation du patrimoine, d'animation sociale et culturelle. Enfin, **dans la conduite de la politique de la ville, il est souhaitable de donner aux habitants de réelles possibilités d'expression et d'initiative afin qu'ils deviennent des acteurs écoutés et efficaces dans l'animation de leur lieu de vie et l'amélioration de leur quartier.**

5. Orienter le contenu des contrats vers « l'immatériel »

L'analyse des priorités figurant dans les contrats de plan montre une vision, à peu d'exceptions près, sectorielle et équipementière. Dans ces contrats, une place insuffisante est donnée à l'immatériel. La situation est pratiquement identique en ce qui concerne les programmes européens. Or, soutenir l'investissement immatériel, la formation des hommes, l'amélioration de l'environnement est souvent plus décisif à terme que des investissements lourds, plus prestigieux, mais rarement porteurs d'initiatives locales par eux-mêmes.

Aujourd'hui, les divers acteurs de développement local se trouvent confrontés à des enjeux économiques majeurs : soutenir la création d'activités et en particulier la création d'entreprises, créer des emplois, mais également préparer l'avenir en cherchant à placer le territoire dans le développement « immatériel ». Cette capacité stratégique nouvelle suppose le développement de l'intelligence par tous les moyens : formation, multiplication d'appartenance à des réseaux, et mise en place des conditions de l'expérimentation. L'innovation peut en effet affecter les procédés appliqués à une activité traditionnelle ou déboucher sur des produits nouveaux. L'innovation de procédés donne un

avantage compétitif à ceux qui la créent et l'appliquent. L'innovation de produits enrichit ses initiateurs en élargissant leur capacité à produire les richesses qui en résultent.

Le Conseil économique et social recommande en conséquence que les pouvoirs publics, qui ont pris conscience de cette nouvelle donne, accordent un soutien plus important au développement de l'immatériel et au renforcement des réseaux implantés sur le terrain.

6. Aider les entreprises à mieux s'intégrer au tissu économique local

Le développement local participe du développement économique et de la cohésion sociale. Les entreprises, les artisans, les commerçants et les professions libérales doivent être encouragés à un effort au regard de leur environnement territorial afin de créer des espaces d'innovation et de dynamisme économique. Pour cela, aux côtés des chambres consulaires, l'Etat doit favoriser les conditions de création et de développement de ces entreprises lorsqu'elles souhaitent réellement s'intégrer au tissu local.

Les représentants territoriaux de l'Etat et les collectivités locales devraient être habilités à **soutenir les dispositifs locaux d'accompagnement** en leur donnant les moyens financiers nécessaires. Afin de faciliter aux créateurs d'entreprises l'accès aux conseils techniques, juridiques, fiscaux, **les dispositifs tels que les FRAC devraient être adaptés, développés** et mieux articulés aux dispositifs locaux d'accompagnement.

Enfin, il importe de **modifier les comportements des banques** et de mieux les mobiliser dans le financement de la création des petites entreprises. A ce titre, **il conviendrait de mettre en place des dispositifs locaux permettant d'accorder une garantie des prêts bancaires pour les projets de développement.** C'est ce que certaines régions ont entrepris de mettre en place sous la forme de fonds de garantie intervenant souvent en liaison avec SOFARIS.

L'Etat devrait également veiller à ce que les grandes entreprises s'insèrent mieux dans leurs territoires d'implantation et s'impliquent davantage dans le développement de ces derniers. Il conviendrait de mettre en place des mécanismes efficaces de solidarité des entreprises et des territoires, par exemple des fonds régionaux pour l'activité et l'emploi.

C - LES TERRITOIRES ET LES ACTEURS

1. Un espace territorial de projet qui émane de la volonté des acteurs

Les pouvoirs publics ont aujourd'hui le souci, d'ailleurs inscrit dans le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, de construire le territoire national à partir d'une structuration en pays et agglomérations. Ils traduisent ainsi, bien qu'ils s'en défendent, un essai de rationalisation. Le projet de loi n'impose pas de normes précises dans la détermination des périmètres des pays. Mais, l'Etat, à travers la DATAR, conçoit le pays comme la résultante de plusieurs bassins de vie, regroupés autour de petites villes, voire d'agglomérations significatives. Les futures communautés

d'agglomération devront, elles, compter 50 000 habitants au moins, avec une ville centre qui ne soit pas inférieure à 15 000 habitants.

Les politiques d'intervention en faveur de la ville ont imposé des périmètres à des quartiers sensibles, classés en territoires éligibles en fonction de dispositions édictées par la loi. Résistant à ces définitions préétablies, certaines villes ont conçu d'emblée leur politique de développement comme celle de l'agglomération toute entière, persuadées qu'il n'était pas possible de régler les difficultés de la ville et *a fortiori* des quartiers périphériques, en les isolant.

Les régions ont, en ce qui les concerne, des conceptions très différentes quant aux périmètres des territoires de développement mais reconnaissent les initiatives locales, même si les périmètres proposés paraissent faibles par rapport aux enjeux du développement.

Les territoires subissent donc des pressions de la part d'échelons supérieurs dont la philosophie n'est pas homogène. De plus, en raison des découpages des différents zonages, ils sont soumis à des incitations divergentes qui n'aident pas à la constitution ordonnée et pertinente de leur regroupement.

La variété des situations locales géographique, démographique, sociale et politique des territoires impose de respecter l'initiative dans la détermination du périmètre et son évolution. Les solutions ne peuvent être purement rationnelles.

Cela est particulièrement important pour que les territoires en développement se créent autour d'un projet élaboré et mis en oeuvre par les acteurs et s'inscrivent dans leur environnement. C'est le projet qui va déterminer la bonne échelle et non pas un territoire *a priori* sur lequel va se plaquer un projet. Le développement touristique amène à concevoir des complémentarités entre territoires afin de mettre en place des circuits, d'éviter les doubles emplois en matière d'animation, de coupler les activités. L'intégration des populations en difficulté oblige à travailler avec des pôles de gestion de formation situés ailleurs. L'inscription dans des réseaux s'impose. La nature des thèmes traités oblige à travailler sur des périmètres différents. Le développement économique, la politique de l'habitat, la politique de développement social urbain, les politiques culturelles recouvrent des espaces différents, qu'il convient de coordonner.

Il en est de même pour la structuration des territoires. EPCI, syndicat mixte, association, coexistence d'une structure de maîtrise d'ouvrage et d'un conseil de développement, toutes ces formules existent. L'Etat incite fortement à adopter la formule du syndicat mixte ou de l'EPCI pour les pays. Or, cette obligation, loin de favoriser la construction de territoires de projet, risque de freiner leur apparition, de figer leur structuration au rebours de leur vocation d'espace évolutif de développement et surtout d'effrayer les élus et les acteurs.

Le Conseil économique et social estime également qu'il appartient aux acteurs eux-mêmes, en fonction des spécificités de leur territoire, notamment économiques, géographiques et politiques, d'être les moteurs dans sa structuration.

En ce qui concerne notamment les pays, ceux-ci doivent être considérés comme des lieux de programmation stratégiques de façon complémentaire aux

structures intercommunales qu'ils regroupent, et comme des niveaux d'élaboration des politiques publiques et de mobilisation des énergies de la société. **Le Conseil économique et social ne souhaite pas, comme il l'a indiqué dans son avis du 8 juillet 1998, qu'ils soient institutionnalisés, ce qui favoriserait la possibilité de création de facto d'un échelon administratif supplémentaire. Il estime qu'ils doivent demeurer actuellement des espaces de projet.**

2. Améliorer la situation des agents de développement

Ceux-ci sont un levier indispensable du développement local. Le caractère exceptionnel de leur mission implique en conséquence un contrat adapté à la nature de la fonction. Lorsqu'ils n'ont pas le statut de la fonction publique, ils devraient bénéficier d'une convention collective. **Sur les territoires où les agents de développement exercent leurs missions, ils occupent une place à part entière, encore non reconnue, et ceci, qu'ils relèvent du secteur privé (association loi 1901) ou du secteur public (EPCI, commune).**

Le Conseil économique et social estime que le contrat qui les lie à la structure juridique qui les emploie doit pouvoir reposer sur des fondements clairs, notamment : un contrat de travail limité dans le temps mais renouvelable afin d'aller au terme des projets ; un recrutement axé principalement sur les qualités humaines du candidat, ses capacités d'animateur et ses expériences professionnelles ; une place accordée à la formation continue pendant la mission ; ainsi qu'une rémunération valorisante et motivante, contrepartie des contraintes de la mission.

Les agents, parsemés sur le territoire, fonctionnent souvent en ordre dispersé et en situation d'isolement. La mise en cohérence de leur action peut permettre d'alléger leur tâche et ainsi de les mettre à même de **mieux séparer les fonctions de gestion et de suivi administratif des dossiers des fonctions d'animation** qui sont souvent délaissées au profit des premières.

Par ailleurs, le territoire et l'agent de développement doivent disposer de lieux de documentation spécialisée, d'échanges, de confrontation et de réflexion, de capitalisation des pratiques et de conceptualisation sur les savoir-faire du métier.

D'une manière générale, en ce qui concerne les EPCI, les missions de développement sont exercées majoritairement par de tels contractuels (développement économique, tourisme, environnement, aménagement de l'espace) mais aussi pour d'autres actions par des fonctionnaires (habitat, social, équipements culturels). Cela démontre la complémentarité entre les formations acquises pour préparer les concours de la fonction publique et celles dispensées dans les universités dans des formations pluridisciplinaires au développement local. **Le Conseil économique et social considère indispensable de multiplier les occasions de formation et d'actions communes, de manière à ce que les rôles respectifs des élus, fonctionnaires et contractuels ainsi que l'articulation de leurs compétences au profit du développement soient mieux définis et plus opérationnels.**

3. Soutenir les acteurs en ingénierie

Il se manifeste aujourd'hui, **notamment dans les territoires ruraux en déclin**, une demande forte en ingénierie du développement, à laquelle il n'y a pas de réponse satisfaisante. **Il existe donc un double besoin, celui d'un appui en ingénierie à la démarche de développement local et celui d'une cohérence dans les interventions réglementaires, financières, tant de l'Europe, que de l'Etat ou des régions.**

Ces besoins amènent le Conseil économique et social à proposer un outil public nouveau à caractère technique pour favoriser le développement des territoires en dehors des agglomérations françaises. Dans chaque région pourrait être créée, avec l'appui de la DATAR, une structure de soutien au développement local, constituée sous forme de groupement d'intérêt public, réunissant, aux côtés des élus territoriaux, les acteurs économiques, associatifs et syndicaux.

Son rôle serait de diffuser l'information notamment sur les procédures auprès des acteurs locaux, de stimuler et d'appuyer la démarche de développement local par l'intermédiaire de missions d'ingénierie de courte durée, sur la base de contrats d'appui au développement local, et de favoriser la mise en oeuvre des projets de développement en assurant leur suivi pendant leur montage et leur réalisation dans le cadre des circuits administratifs et financiers. Ses missions devraient être assurées à la demande des acteurs locaux.

Cette formule paraît en effet de nature à préserver la neutralité qu'exige le caractère purement technique de ses fonctions.

En prise directe avec l'Etat, la région, les départements, cette structure pourrait veiller à ne soutenir que les projets conformes aux orientations des schémas de services publics et du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et serait donc un élément essentiel dans la mise en cohérence des projets de développement local et de leur financement.

Financées par les dotations des régions, des départements, des entreprises publiques ou privées et des dotations de l'Etat, ces structures régionales pourraient être coordonnées par une structure nationale placée auprès de la DATAR. Un tel dispositif pourrait permettre aux élus d'éviter la concurrence des projets sur le terrain, favoriser une synergie et une globalisation des financements, faire connaître les opérations réussies et vulgariser la méthodologie du développement local.

En conclusion, rendre le développement local plus lisible et efficace passe par une meilleure articulation entre les préoccupations locales et les interventions extérieures, entre le travail des élus et les attentes de la société civile, entre le travail des structures publiques et celui de tous les acteurs, dont le mouvement associatif. Les politiques d'aménagement du territoire devraient être conçues dans le cadre d'un aller et retour entre les besoins du terrain et le souci d'assurer la cohésion du territoire national.

Faire du développement local un processus vivant, réellement démocratique, impose un recours massif à la citoyenneté et à la démocratie

participative pour permettre aux habitants des territoires de s'exprimer. Rendre le développement local plus accessible exige la mise en oeuvre de lieux d'écoute et de dialogue pour les porteurs d'idées et de projets individuels et collectifs. La cohésion sociale et la démocratie locale sont de grands enjeux de notre société.

Au moment où l'exclusion et la montée des extrémismes menacent, un projet de société mobilisateur et rassembleur ne peut qu'inclure le local en lui donnant du sens, tout en s'appuyant sur son dynamisme.

Conscient que ses propositions ne sont pas suffisantes pour résoudre tous les problèmes et demeurent nécessairement modestes, le Conseil économique et social espère néanmoins qu'elles permettront de mieux soutenir le développement local et de renforcer la cohésion sociale.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....170

Ont voté pour.....164

Se sont abstenus.....6

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 164

Groupe de l'agriculture - MM. Bouche, Bué, Cazalé, Chardon, Compiègne, Coste, Daul, Ducroquet, Girardi, Hervieu, Kayser, Lapèze, Le Fur, Louis, Mangin, Munet, Christian Patria, Rigaud, Salmon, Stéfani.

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Buguet, Delmas, Gilles, Lardin, Piet, Teilleux, Vignon.

Groupe des associations - MM. Bastide, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mlle Andreux, Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Carles, Caron, Delaby, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjeois, Lorthiois, Mennequier, Moussy, Mmes Piazza, Raiga, MM. Ramphft, Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Gourmelon, Hédouin, Naulin, Weber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Masson, Moulin, Mme Rey.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Pierre Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Ordronneau, Roulet, Santune, Sohet, Valladon.

Groupe de la coopération - MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Gaudinat, Jean Gautier, Marquet, Morel, Picard, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Giraud, Logologofolau, Vernaudeau.

Groupe des entreprises privées - MM. Brunet, Chesnaud, Dermagne, Flahault, Franck, Pierre Gauthier, Joly, Leenhardt, Séguy, Simond, Urbain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bonnaud, David, Gadonneix, Hadas-Lebel, Jurgensen, Peyrelevade, Piazza-Alessandrini, Rouvillois.

Groupe de la FEN - MM. Jean-Louis Andreau, Barbarant, Gualezzi, Oger.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Marlin, Ricout.

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aicardi, Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Brunet-Lechenault, Cayet, MM. Chaton, Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mmes Douvin, Fossey, MM. Fourçans, Grossmann, Mme Guilhem, MM. Hintermann, Legrand, Lux, Mandinaud, Mekachera, Rigout, Alain Robert, Schapira, Steg, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Bordereau, Boué, Brin, de Crépy, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

Se sont abstenus : 6

Groupe des entreprises privées - MM. Cerruti, Clément, Gilson, Michel, Périgot *, Pinet.

* M.Périgot qui a exprimé un vote d'abstention a déclaré vouloir voter « pour ».

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Dans une économie qui ne garantit plus une croissance régulière et équitablement répartie, le développement local peut être porteur d'espoir et d'opportunités nouvelles. Pourtant, les politiques d'aménagement du territoire s'épuisent dans l'enchevêtrement des réglementations existantes jusqu'à nuire trop souvent à l'émergence de projets de développement proposés par les acteurs locaux eux-mêmes.

Pour participer à une réelle redynamisation du territoire, le développement local doit s'inscrire dans une démarche positive.

La contribution étroite de tous les acteurs à la réflexion engagée sur le terrain est essentielle à la réussite d'un projet. Il s'agit particulièrement des élus, des habitants, des associations, mais aussi de tous ceux qui participent de longue date à l'aménagement du territoire : les partenaires individuels et les organismes partenaires du monde rural, notamment financiers (mentionnons la mobilisation du réseau bancaire en faveur de la création des petites entreprises), les agriculteurs qui, depuis des siècles, occupent le territoire. Le secteur agricole a, en effet, un rôle clef dans l'organisation territoriale. De lui dépendent de nombreuses activités productives d'amont et d'aval. Il est le principal gestionnaire, et le conservateur aussi, des espaces ruraux, qui sont l'assise d'un développement local durable. On voit bien aujourd'hui combien la disparition de l'agriculture dans les régions difficiles est grave pour l'équilibre du territoire.

Les processus évolutifs complexes qui caractérisent la vie d'un territoire, son paysage ou l'émergence de telle ou telle activité s'apprécient sur des périodes plus proches de la décennie que de l'année. Pour une maîtrise durable de l'espace, il est donc nécessaire de s'inscrire dans une vision ou une perspective de moyen et long terme. C'est au développement local de montrer la nécessité d'une implantation et d'un développement serein, très éloigné des erreurs du passé en matière de grands projets dits « structurants » et souvent technocratiques.

La gestion de l'espace et le développement local se conçoivent difficilement de façon séparée des autres politiques relevant du développement économique et social du territoire ainsi que de la protection du patrimoine naturel et culturel local. On ne peut, dans les faits et les projets, les dissocier. L'aménagement du territoire ne doit plus se concevoir de façon isolée mais s'articuler avec les autres actions qui marquent le développement local. Il importe particulièrement de favoriser une répartition harmonieuse d'activités économiques à la fois fortes et diversifiées, sur l'ensemble du territoire. Cette répartition doit se moduler en fonction des réalités locales et du poids des différents secteurs économiques. C'est à cette condition que notre territoire, le plus vaste au centre de l'Europe, deviendra pleinement un atout pour le développement local et, plus généralement, pour le développement économique.

Groupe de l'artisanat

A la veille de la discussion des orientations stratégiques des contrats de plan Etat-Région, des arbitrages parlementaires de la Loi d'orientation et d'aménagement du territoire et surtout « d'Agenda 2000 » et de la réforme des fonds structurels, cette saisine est l'occasion de rappeler l'urgence des clarifications de compétences, mais surtout d'apporter la preuve de la nécessité de reconnaître la contribution indispensable de l'approche de développement local à la redynamisation des territoires et à celle d'aménagement des espaces, de création d'activité économique et de cohésion sociale.

La place accordée à juste titre, aux entreprises et plus particulièrement aux entreprises artisanales, commerciales et de services dans cette démarche, conforte la nécessité de leur implication dans le processus décisionnel. C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat tient à ce que leurs représentants participent en permanence à la définition des priorités économiques et sociales nationales et aux projets de développement régionaux et infra régionaux.

Afin de résoudre le problème de cohérence et d'éliminer les risques de distorsion de concurrence liés au zonage, l'ensemble des projets prévus devrait se référer à un projet régional fédérateur dont les axes seront à décliner et adapter au contexte de chacun des territoires voulant contractualiser, après avis « des forces vives ».

Pour concrétiser cet objectif, le groupe de l'artisanat estime qu'un certain nombre de freins sont à lever, et notamment ceux liés aux critères d'éligibilité aux aides dans les programmes communautaires et régionaux, mais aussi de simplification des procédures de décision et d'accélération des délais de mise à disposition des crédits.

Deux tiers des entreprises artisanales étant exclus des dispositifs par seuil d'emplois ou statut d'entreprise, le groupe de l'artisanat suggère que soient revus les planchers et plafonds d'intervention, mais aussi que soient étendus à toutes les entreprises ayant une logique de production les conditions de financement des investissements matériels et immatériels nécessaires à leur développement, ce qui suppose que soit réexaminé le critère actuel d'entreprise de production qui ne touche que 20 % d'entreprises.

Dans le même ordre d'idée, l'efficacité des dispositifs aurait tout à gagner de l'accompagnement systématique des aides à l'investissement par des actions de conseil et formation. Pour cela, au-delà de l'information sur les sources de financement préconisée dans l'avis, devraient être simplifiées les procédures en prévoyant « un interlocuteur » unique pour les droits de tirage sur les crédits déconcentrés et une enveloppe confiée au Préfet pour financer directement les petits porteurs de projets.

Par ailleurs, pour répondre au cofinancement exigé par Bruxelles, la mise en place « d'un guichet unique régional » regroupant l'ensemble des fonds (Etat/Région/Europe) aurait pu, peut être, être avancée pour accélérer l'instruction des dossiers et les versements et passer ainsi d'une logique de « remboursement » à une logique d'effet de levier.

Devant les perspectives d'évolution du marché des années 2000, l'innovation technologique et l'atomisation prévue des territoires, la préparation des entreprises va exiger, au plus près du terrain, davantage de compétences dans l'accompagnement des porteurs de projets. Cela devrait se traduire, dès à présent, par l'inscription prioritaire de toutes les actions de renforcement de l'assistance technique dans les structures d'appui des entreprises artisanales, mais également par un engagement pluriannuel de l'Etat pour leur financement dans le cadre des mesures préconisées dans l'avis pour l'animation, l'ingénierie, la formation.

Au-delà de ces remarques spécifiques, le groupe de l'artisanat appelle de ses vœux la prise en compte de l'ensemble des propositions formulées qui portent en elles les clés de la dynamique de nos territoires.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

Le groupe des associations approuve entièrement le constat et les propositions du rapport et avis présentés par Mme Mengin au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

Le développement local est un sujet très proche des associations. Non seulement parce qu'elles sont concrètement impliquées dans la réalisation des projets de développement local là où ils existent. Mais aussi parce que la démarche du développement local telle que définie dans le rapport et avis correspond parfaitement à la logique interne et à la vision des associations.

En effet, l'essentiel d'une association est sa capacité à réunir des individus pour mettre en commun leurs connaissances et leurs talents, afin de réaliser un projet commun dans un autre but que de partager des bénéfices. Cette capacité de se mobiliser et construire un projet collectif est donc un des dénominateurs communs entre la démarche du développement local et celle de l'association ; l'autre réside dans le fait que pour les associations, la notion de développement ne peut pas se borner non plus à un développement exclusivement économique, mais doit englober aussi des aspects sociaux, culturels et environnementaux. Notre groupe a souvent souligné ceci à propos des avis du Conseil économique et social sur la conjoncture économique.

Les associations, toujours très près du terrain, se réjouissent particulièrement de l'angle d'attaque choisi par le rapporteur pour traiter le sujet: celui de regarder les politiques d'aménagement du territoire du point de vue des acteurs locaux sur qui est renvoyée non seulement la gestion de la complexité institutionnelle, mais aussi celle du dysfonctionnement des divers niveaux et organismes d'interventions.

Les associations quel que soit leur terrain d'activité, connaissent bien la situation décrite.

Nous approuvons aussi le parti pris de ne pas essayer de concevoir de grandes réformes d'ensemble, mais de proposer plutôt des mesures réalistes et opérationnelles qui peuvent améliorer plus efficacement l'impact des politiques d'aménagement du territoire sur le développement local.

Pour autant, le rapport et l'avis ne se bornent pas au seul examen des questions pragmatiques. Au contraire, l'examen de ces problèmes soulève précisément des questions de fond sur notre société telle qu'elle est et son développement : comment concilier territoire de gestion et territoire de projet, démocratie électorale et démocratie participative, comment arriver à ce que les modes de décision correspondent à la réalité du terrain, comment résoudre les problèmes liés à la représentation et à la représentativité des acteurs, quelles sont les conditions nécessaires à un fonctionnement social où chacun ait une place au lieu d'être relégué, désaffilié, en un mot « inutile au monde »...?

Le rapport et l'avis invitent tous ceux qui participent à la démarche du développement local à inventer des nouvelles formes de coopération, à apprendre à dépasser les conflits, à créer une dynamique de développement et renforcer ainsi la cohésion sociale, seul moyen efficace contre l'exclusion et la montée des extrémismes qui nous menacent aujourd'hui.

Groupe de la CFDT

La crise économique des années 70 a mis fin à une situation de plein emploi liée à une croissance économique, reposant essentiellement sur l'essor de l'industrie. Sa conséquence majeure est celle d'un chômage massif et durable, suivi d'un déclin et d'une désertification de régions et de localités laissées exsangues, diminuées. Sans attendre l'installation d'une hypothétique grande entreprise capable à nouveau de créer des centaines d'emplois, l'idée est venue de rassembler localement les énergies pour faire émerger des projets. C'est ainsi que s'est progressivement affirmé le concept de développement local.

Des difficultés ont jalonné toute cette période, que le rapport met bien en évidence. L'histoire des Comités de bassin d'emplois nous montre que la confrontation et l'élaboration de propositions communes entre des acteurs aussi différents que des élus, des employeurs et des syndicalistes, n'est pas chose facile. Si aujourd'hui, les Comités de Bassin d'Emplois sont moins nombreux à bien fonctionner, ils constituent toujours, aux yeux de la CFDT, une des approches démocratique et décentralisée du développement local.

Le « pays », concept issu de la loi de février 1995, l'agglomération, prise en compte par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, sont des éléments essentiels pour le développement local. Leur pertinence s'enrichirait dans une contractualisation renforcée Etat/régions. Des « Conseils de pays » ou « Conseils d'agglomération » devraient être progressivement mis en place et se substituer, le cas échéant, aux Comités de bassin d'emplois.

Pour le développement local, l'enjeu est de taille, car de nouvelles demandes s'affirment fortement parmi les citoyens. La commission européenne a évalué à environ trois millions d'emplois le potentiel de « nouveaux filons d'emplois » dans des secteurs d'activités comme les services à domicile, l'aide aux jeunes en difficulté, la revalorisation des espaces publics urbains, les services commerciaux de proximité, les nouvelles technologies de l'information et de la communication...

Bien qu'il soit la meilleure façon d'exploiter ces fameux « gisements d'emplois », le développement local ne saurait de lui-même trouver toute solution, comme le souligne à juste titre le projet d'avis. Il n'aura d'efficacité que s'il est solidement appuyé par des politiques régionales et nationales qui favorisent son émergence et donnent aux acteurs locaux les moyens d'agir.

La CFDT soutient particulièrement la proposition d'une ingénierie du développement local avec la mise en place, dans chaque région, d'un outil spécifique, réunissant aux côtés des élus, les acteurs économiques, associatifs et syndicaux. Pour réussir, le développement local doit également s'accompagner de la mise en œuvre de diverses formes de démocratie participative.

Par ailleurs, la fonction des agents de développement, qui jouent, dans l'aménagement et le développement du territoire un rôle essentiel, doit être valorisée. Une réflexion est à mener sur leur place dans la fonction publique ou leur conventionnement, lorsqu'ils ne relèvent pas du droit public.

Ayant été entendu sur l'essentiel, le groupe de la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Chacun s'entend à reconnaître que la politique d'aménagement du territoire a beaucoup perdu de sa force, qu'il est indispensable de la redynamiser et donc de prévoir de meilleures articulations avec la réalité territoriale. C'est dans ce cadre que l'on doit mieux appréhender le concept de développement local. L'avis y répond parfaitement.

En effet, on constate que les politiques de développement local apparaissent comme complémentaires de politiques plus globales et en particulier celle de l'aménagement du territoire dans le long terme ; ensuite, que c'est au plus près des territoires que se rassemblent les énergies pour enrichir les tissus économiques, pour diversifier les activités, pour créer les emplois.

Malheureusement, les politiques de soutien au développement local ne répondent pas toujours aux besoins exprimés. Le constat de l'avis le démontre parfaitement.

A quelles conditions le développement local peut-il réussir et être une nouvelle approche de développement ?

Tout d'abord, l'aménagement du territoire doit valoriser des atouts et des attraits de tous les espaces.

Le groupe de la CFE-CGC partage le souci de l'avis de rendre plus lisible le cadre politico-administratif. Il serait donc grand temps de clarifier les compétences des collectivités territoriales pour y voir plus clair, les enjeux du développement local prendront alors une toute autre dimension. Dans ce contexte, le groupe de la CFE-CGC soutient que la région est l'échelon le plus apte à assumer les tâches liées au développement économique et à l'aménagement du territoire.

Le groupe appuie la proposition concernant le soutien à la création de structures intercommunales à fiscalité propre dans un souci de développement

local, avec les réserves mentionnées afin d'éviter les doubles emplois et l'augmentation de la fiscalité locale.

C'est également au niveau local que doit être reconsidérée l'organisation des services de l'Etat. Le service public doit être un service au public, prêt à s'investir sur tous les problèmes de société et répondre ainsi aux attentes les plus diversifiées des citoyens. Il doit constituer un réseau d'acteurs stratégiques et disponibles. En effet, la qualité des services publics est un élément clé du développement. Il en est de même, notamment, des grandes entreprises qui ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine.

Le groupe est particulièrement attentif aux questions touchant l'emploi. Tous les espaces n'ont pas la même capacité à générer de nouvelles entreprises et de nouvelles activités. L'entreprise ne s'installe dans un territoire que si elle y trouve son intérêt. La composition économique des tissus locaux paraît à ce propos déterminante. Le groupe partage les propositions de l'avis sur le maillage du territoire de structures et d'appui aux initiatives.

Pour le groupe, le « pays » est un espace de projet pertinent permettant la convergence d'intérêts, la meilleure utilisation des potentialités locales, avec la mobilisation de tous les partenaires.

Par ailleurs, le développement local peut favoriser l'approfondissement de la démocratie locale. De nombreux exemples témoignent de la mise en place d'instances de participation des citoyens. Il reste néanmoins beaucoup de choses à faire dans ce domaine. Le groupe de la CFE-CGC approuve les recommandations de l'avis.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif sur l'avis.

Groupe de la CFTC

Le développement local pose d'emblée le problème de la pertinence du territoire, de son importance et de sa cohérence. La variété des situations locales nous invite à laisser les acteurs libres de décider du périmètre et de la structure de leur territoire. Mais se pose également la question des acteurs, des politiques de développement local, de la cohésion sociale et de la démocratie locale qui sont de grands enjeux de notre société.

Le groupe de la CFTC partage le souci de mettre l'être humain au cœur du développement local et de favoriser la participation des citoyens aux choix de leur avenir. La proposition d'associer les forces socio-économiques à la préparation du document unique de programmation a retenu notre attention. En effet, la société civile et la société politique ne peuvent vivre dans l'ignorance l'une de l'autre.

La population a le sentiment que les mécanismes de la concertation et de la décision collective ont perdu leur caractère démocratique et qu'il faut, d'une manière ou d'une autre, revivifier l'expression des citoyens et de la société dite « civile ». Il faut inventer les moyens pour que les Français participent davantage aux décisions.

Pour rendre le développement local plus lisible et plus efficace, il est urgent de mettre en place une meilleure articulation entre les préoccupations locales et les interventions extérieures, entre les élus, les acteurs et les attentes des citoyens. Ceci passe par une clarification des compétences.

Notre groupe estime que la région est la mieux placée à travers le contrat de plan pour être le pivot autour duquel s'organise la liaison entre le soutien européen et celui de l'Etat.

Une plus grande transparence, la création des structures intercommunales à fiscalité propre, une taxe professionnelle de territoire, la mission de coordination pour les services publics nous paraissent des initiatives innovantes.

Les engagements pluriannuels de l'Etat pour les crédits d'animation, d'ingénierie de projets, de formation au développement, d'aide à l'expertise permettraient de pérenniser les énergies et de les rendre solvables. Par ailleurs, l'Etat devrait également veiller à ce que les grandes entreprises publiques soient mieux insérées dans leurs territoires d'implantation et prennent mieux en compte leurs besoins de développement. Dans un cadre de simplification des procédures de financement, il serait aussi souhaitable que l'Etat désigne un interlocuteur unique ayant la maîtrise globale des crédits des différents ministères pour éviter des délais trop longs ou tout simplement pour faciliter la mise en œuvre des projets.

Il nous paraît judicieux de désigner, en accord avec les acteurs, un chef de file pour chaque projet de développement local.

Le groupe de la CFTC a voté le projet d'avis.

Groupe de la CGT

Le développement local est un enjeu actuel. La CGT en partage la définition proposée dans l'avis :

Une conception globale du développement des territoires locaux à partir des besoins, en privilégiant développement endogène et capacité d'adaptation, un choix d'implication de l'ensemble des acteurs, un processus de promotion de la démocratie locale, un souci de mobiliser en convergence l'ensemble des moyens autour de projets collectifs élaborés, mis en œuvre et évalués démocratiquement.

Nous sommes d'accord avec beaucoup des propositions qui sont faites : Rôle pivot de la région pour l'articulation et la cohérence des actions locales de développement, idée d'une collectivité chef de file pour chaque projet, souci d'améliorer la démocratie représentative, préconisations concernant la démocratie consultative locale, mise en place de péréquations financières efficaces, meilleure coordination des services déconcentrés de l'Etat, financements pluriannuels, renforcement de la solidarité des entreprises vis-à-vis des territoires locaux.

S'agissant de certaines propositions, sur des sujets complexes et controversés, nous apprécions que les propositions soient prudentes et assorties de mises en garde sur les risques encourus : ainsi sur la taxe professionnelle ou les problèmes de territoires de projet et d'intervention.

S'agissant de la situation des agents de développement, il est positif qu'il soit implicitement affirmé que le caractère précaire de la mission ne doit pas être synonyme de statut précaire pour les salariés. Nous apprécions que l'avis rappelle que la contrepartie de toute souplesse dans l'octroi et la gestion des fonds publics est une transparence totale dans leur utilisation et un contrôle public accru.

Après avoir été, souvent, considéré comme une utopie ou une pratique marginale, le développement local a regagné une certaine légitimité au cours des dernières années. Mais il l'a fait dans un contexte de crise, de mondialisation et de dérégulation, dans le cadre d'évolutions institutionnelles qui portent bien des ambiguïtés et avec des pratiques qui continuent de susciter de multiples interrogations. De ce point de vue, le rapport pêche par une vision trop unilatérale des expériences, une insuffisance d'évaluation des résultats, bref par une analyse trop partielle et trop centrée sur les procédures. Ce qui pose problème, même si l'avis atténue ces défauts.

Nous pensons que, d'une certaine manière, il n'a pas été tiré toutes les potentialités d'analyses et de propositions que recèle la conception du développement local présentée dans l'avis.

Cette dernière était pourtant potentiellement porteuse d'une vision renouvelée du développement local, sortant celui-ci des politiques compensatoires ou du repli sur le local. Elle permettait de mieux poser la question de la mobilisation convergente de l'ensemble des acteurs pour le développement des territoires locaux, pour la construction d'une dynamique et d'une cohérence globale à partir du local. Elle permettait d'aborder de façon nouvelle ou plus efficace certains problèmes et enjeux actuels : placer le développement des hommes au coeur du développement des territoires locaux, articuler développement endogène et ouverture sur l'extérieur sur la base d'un co-développement solidaire des territoires, passer d'une cohérence octroyée à une cohérence construite du développement des territoires locaux.

Malgré cette limite dans le traitement du développement local, le groupe de la CGT approuve globalement l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe FO a tout particulièrement apprécié le côté exhaustif, sans complaisance, souvent décapant, qui émane du rapport. Il faut, en effet, beaucoup de conviction pour se mouvoir dans un tel maquis de structures, de textes, de procédures et de sources de financement qui impliquent des structures institutionnelles ou politiques dont les intérêts ne convergent pas. Il s'agit de marquer la mesure où, souvent, il s'agit plus de marquer son territoire que d'être porteur d'un véritable projet commun de développement.

Comment s'étonner, dans ces conditions, qu'une partie des crédits européens ne soient pas utilisés ?

C'est pourquoi le projet d'avis insiste, à juste titre, sur le rôle primordial de l'Etat et sur la nécessaire clarification des structures et des procédures, tout en préconisant un meilleur contrôle démocratique. C'est, d'ailleurs, à cette seule

condition que la démarche participative pourrait renforcer la démocratie représentative qui structure la société française.

En effet, il ne faudrait pas, comme cela a été précisé dans le rapport et repris dans le préambule du projet d'avis, que cet appel aux « acteurs locaux » ne soit essentiellement la matérialisation de la tendance de l'Etat à renvoyer sur ces derniers la gestion des conséquences, voire la responsabilité, des mutations découlant de la mondialisation et de la libéralisation croissante des économies. Comment ne pas se poser la question lorsque le projet de loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire acte la disparition du schéma national d'aménagement du territoire ?

Il s'agit là d'un type de subsidiarité qui pourrait bien cacher un aveu d'impuissance de l'Etat ou un manque de volonté politique, dénoncé par FO depuis de nombreuses années.

C'est d'autant plus grave qu'il n'est pas certain que les territoires soient en mesure d'assumer une véritable fonction de réparation sociale et de se substituer à une politique d'aménagement du territoire.

Il est difficile d'imaginer, aujourd'hui, la destinée des propositions émises que Force Ouvrière soutient pour l'essentiel. En tout état de cause, elles participent à faire évoluer les choses dans le bon sens. Le groupe s'interroge, néanmoins, sur la création d'un GIP, comme structure de soutien au développement local. Il risque de constituer une structure supplémentaire sans efficacité réelle.

Cette réserve n'est pas, cependant, de nature à remettre en cause le vote final du groupe FO qui approuve le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération partage l'analyse du rapporteur concernant la critique de la complexité des structures territoriales et leur nécessaire simplification.

Il est souligné cependant quelques réserves sur :

Les territoires dont le périmètre doit évoluer.

Le développement local qui nécessite des projets : le monde socio-économique a un rôle déterminant à jouer en matière d'initiative et de gestion des projets.

Ceci ne peut être satisfait que par une structure permanente et représentative de l'ensemble de la population. Cette structure ne peut être issue que de l'élection et donc des élus - ils auront leur légitimité.

Le groupe de la coopération souscrit à la proposition préconisant le recours au suffrage universel direct pour l'élection des structures intercommunales, mais l'adhésion à ces structures devrait relever de la même procédure et non de « techniques » trop éloignées des habitants.

L'avis reste trop discret sur le maintien des services de proximité qui sont indispensables à la vie du milieu rural.

Ne serait-il pas utile de consacrer une approche plus fine pour éviter la fermeture des commerces, par exemple, grâce à une association privé et public ?

Enfin, tout en soulignant le rôle que les CESR doivent avoir en matière d'aménagement du territoire, ce n'est pas du rôle de l'avis de se prononcer sur leur composition.

Groupe des entreprises privées

Le projet d'avis représente un important travail documentaire et une compilation méthodique des instances, zonages de tout type et procédures concernant l'aménagement du territoire. Il comporte une analyse des faiblesses de l'ensemble des mécanismes, mis en place depuis plusieurs décennies, pour atténuer les effets de la réorganisation structurelle de la répartition des hommes et de l'emploi qui s'accélère.

Le projet d'avis est un constat de bien des dysfonctionnements. Il fait apparaître comme lacune principale l'incapacité dans laquelle nous trouvons de parler un même langage sur le terrain et au niveau de l'Etat. Composée de plusieurs « strates » (communes, groupements intercommunaux, départements, régions, Europe), l'administration locale a vu son importance progressivement s'accroître, en particulier dans le domaine économique, sans que l'on identifie toujours le bon interlocuteur. La superposition des différents échelons de la décentralisation crée en effet et maintient la confusion. Il est donc indispensable d'harmoniser les décisions entre les différents niveaux et de simplifier.

De façon constante, notre section a considéré que le lieu de convergence des projets présentés par ceux qui oeuvrent pour développer le territoire qui leur est confié par la loi (collectivités locales, chambres consulaires, mais aussi réseau associatif) devait être la région, à l'intersection d'une démarche ascendante, concrète, émanant du terrain, et d'une démarche descendante représentant les orientations du législateur et du Gouvernement. C'est au niveau régional, nous semble-t-il, que l'Etat peut remplir avec le plus d'efficacité son rôle de régulateur et d'arbitre. C'est au niveau régional que les projets présentés par la base peuvent avoir un écho et que leur mise en cohérence peut être assurée en s'inscrivant dans un plan d'ensemble à la fois ouvert et souple.

Mais le problème sur lequel nous butons, c'est celui de la participation des « forces vives », trop rarement associées à un quelconque processus d'élaboration des décisions. Souhaitons que les réformes à venir prennent sérieusement en compte cette impérieuse nécessité de donner une place réelle aux forces socio-économiques au niveau du terrain pour retrouver dynamisme et confiance durable. Pour nous, le développement réel passe par la création et le développement de l'entreprise dans une économie compétitive.

Groupe des entreprises publiques

Comment faire en sorte que se rejoignent la dynamique d'aménagement du territoire, qui est descendante, et celle du développement local, qui est montante, quels sont les instruments dont elles disposent, les obstacles auxquels elles se

heurtent et les moyens permettant de mieux les surmonter ? C'est ce que l'avis proposé par Mme Mengin s'efforce d'analyser.

L'analyse révèle l'extrême complexité du dispositif actuel, ses faiblesses et, par voie de conséquence, son insuffisante efficacité et met l'accent sur un certain nombre de problèmes, dont l'intérêt dépasse largement le cadre du sujet traité.

C'est ainsi qu'est posée la question de la démocratie locale. Il y a en effet lieu de s'interroger sur le point de savoir qui a la légitimité pour concevoir, impulser et conduire le développement local. Il ne s'agit pas de contester la légitimité des élus, mais bien plutôt de renforcer la démocratie représentative par certaines formes de démocratie participative faisant appel à des acteurs associatifs et socioprofessionnels.

En ce qui concerne les propositions du rapporteur, elles sont, de son propre aveu, relativement modestes et vont dans le sens de la clarification, de la simplification et de la rationalisation des procédures et des niveaux d'intervention qu'on ne peut qu'approuver.

Le souci du rapporteur d'une plus grande solidarité s'appuyant sur une péréquation renouvelée et efficace ainsi que la préoccupation d'éviter toute augmentation de la fiscalité locale nous paraît très louable.

Concernant la proposition que les grandes entreprises soient mieux insérées dans leurs territoires d'implantation et prennent mieux en compte leurs besoins de développement, notre groupe souhaite observer que les grandes entreprises publiques sont bien conscientes de leurs responsabilités. Elles savent qu'elles ont un rôle moteur à jouer dans le tissu économique local, notamment à l'égard des petites et moyennes entreprises. Elles peuvent les aider, non seulement en leur confiant certaines activités, mais aussi dans des domaines où celles-ci n'ont souvent pas les moyens d'agir seules : l'innovation, la recherche, la pénétration des marchés, la recherche de débouchés extérieurs.

Enfin, s'agissant des grandes entreprises publiques en charge d'un service public de proximité, elles ont l'obligation d'être présentes, mais aussi de s'adapter à leur environnement économique et social.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la FEN

L'avis complète pertinemment l'avis adopté par le Conseil en juillet 1998 sur l'avant-projet de loi relatif à l'aménagement et au développement durable du territoire. Il met bien en lumière la nécessité d'une liaison entre développement local et politique d'aménagement du territoire.

Le groupe FEN-UNSA partage et approuve l'essentiel des analyses contenues dans l'avis. Il insiste sur le caractère peu lisible des politiques d'aménagement du territoire, le besoin évident de simplification tant des structures que des zonages, la confusion et les distorsions que traduisent les politiques sectorielles.

Le groupe FEN-UNSA affirme la nécessité de la mise en place d'une politique d'évaluation des zonages existants en regrettant que les conclusions de

la mission Auroux, issues du Comité interministériel de l'aménagement et de développement du territoire du 15-12-1997, n'aient pas été suivies d'effet. Pour l'UNSA, le Conseil national de l'aménagement du territoire doit avoir pour mission l'évaluation des politiques menées.

Le groupe FEN-UNSA réaffirme la nécessité du maintien des services publics, facteurs d'égalité, dans les zones fragilisées et soutient les expérimentations qui permettent ce maintien. Il insiste sur l'importance du rôle des instances de concertation sur cette question.

L'avis insiste aussi sur la nécessité d'une clarification des compétences prévue à l'article 65 de la loi du 4 février 1995. Le groupe FEN-UNSA estime que les « territoires de projet » doivent être en phase avec les « territoires de gestion ». Le caractère incohérent et illisible des différents niveaux, tant administratifs que d'organisation spatiale, plaide pour une clarification. Le groupe FEN-UNSA partage, à ce propos, l'analyse présentée dans l'avis en ce qui concerne la démocratie locale.

S'agissant des contrats de plan Etat-région, le groupe FEN-UNSA approuve la proposition visant à les orienter davantage vers « l'investissement immatériel ». L'éducation et la formation représentent en effet un investissement essentiel pour l'avenir du pays.

Enfin, il approuve l'avis quant à l'articulation entre les préoccupations des acteurs locaux et le rôle de l'Etat, garant de la cohésion territoriale et sociale.

Le groupe FEN-UNSA a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité approuve le rapport et l'avis touchant au développement local, qui font, avec concision, un point complet de cette question en posant les interrogations auxquelles l'Etat se doit d'apporter des solutions efficaces. Si les propositions qui découlent de cette analyse fine et sans concession restent modestes et réalistes, elles sont nécessairement parcellaires et le groupe de la mutualité souhaite que, sur ces bases, l'Etat soit incité à construire une véritable politique du développement local : cette politique doit se concevoir sur des axes volontaristes, avec des procédures aussi simplifiées que possible et une volonté d'en faire comprendre à tous la nécessité.

Face à l'empilement des collectivités, la région doit jouer un rôle pivot à travers les contrats de plan... Il faut que, pour chaque projet local de développement, un chef de file se dégage du consensus des acteurs... Il faut aussi qu'un représentant unique de l'Etat soit désigné avec un droit de tirage sur les crédits déconcentrés... Nous approuvons toutes ces mesures, et d'autres, qui vont dans le sens d'un rapprochement des pouvoirs de décision avec les acteurs du terrain, mais qui assurent dans le même temps une coordination efficace des interventions multiples.

Beaucoup de propositions s'efforcent en effet de concilier une coordination d'initiatives parfois trop multiples et désordonnées, avec une souplesse qui favorise ces mêmes initiatives : on en trouve l'exemple dans la souplesse de l'espace territorial de projet pour s'adapter à la variété des situations qui

s'accompagne de la demande d'un renforcement de la mission de coordination des préfets de région. Pour le groupe de la mutualité, ces propositions, bien que toutes nécessaires, relèvent parfois de la quadrature du cercle !

En outre, le groupe de la mutualité apprécie qu'à l'occasion de ce rapport, soient soulevés les problèmes actuels que pose la fonction électorale: comme le précise l'avis, les élus sont confrontés à des problèmes de communication et à des contrôles légitimes de leur gestion. Mais ils doivent aussi faire face à une contradiction entre la durée dans laquelle s'inscrit tout schéma de développement et le temps de leur mandat.

Ces questions se retrouvent dans les mouvements sociaux et la mutualité y est confrontée, après un siècle de fonctionnement démocratique : elle s'efforce de leur trouver des réponses satisfaisantes dans le monde moderne qu'elle épouse. Qui plus est, les acteurs locaux sont souvent confrontés à un effacement de l'Etat sur le terrain. Cette situation est le résultat d'un recul progressif de la légitimité démocratique dans certains organes techniques de l'Etat : la carence de démocratie et de représentation des forces vives du pays au niveau des organes du Plan en est l'exemple type ; les contrats de plan n'échappent pas à cette tendance.

Bien que réservé sur la création de structures nouvelles, le groupe estime qu'en effet l'idée d'une structure technique de soutien au développement local, constituée sous forme de Groupement d'intérêt public, pourrait être approfondie, sous la condition expresse qu'elle ne vienne pas dupliquer une fonction ou une structure assoupie, qu'il suffirait de réactiver.

Eviter la concurrence qui affaiblit, développer la synergie des actions, globaliser les financements, suivre la réalisation et en faire connaître les résultats, le tout en articulant les projets locaux avec les grands schémas d'aménagement du territoire, pourraient constituer les principes des propositions de cet avis, auxquels adhère le groupe de la mutualité.

C'est pourquoi il a voté en faveur de cet effort de clarification et de cette recherche de solutions rapidement applicables, en espérant la mise en oeuvre rapide d'une politique de développement local digne d'un Etat moderne.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Depaix : « Le projet d'avis permet d'insister sur ce que notre assemblée avait exprimé lors de l'examen de l'avant-projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire, notamment à propos du rôle essentiel de l'Etat.

Le projet d'avis va plus loin en mettant en exergue la nécessité de mettre en place un contexte de démocratie participative indispensable au développement local.

Je partage comme le rapporteur le souci de transparence des responsabilités auquel nuit le cumul successif des mandats locaux. A côté des élus, dont les préoccupations pour le développement local et l'aménagement du territoire sont récentes, la participation d'autres acteurs est indispensable. Cependant se posent

alors pour ces multiples acteurs les problèmes de leur coordination et de leur représentation dans l'élaboration et le suivi du développement local.

L'égalité pour tous d'accès aux services publics, leur proximité et leur permanence, constitue un objectif vers lequel nous devons tendre, même s'il faut être conscient que sa réalisation est utopique.

Si la décentralisation a fait des élus locaux les acteurs indispensables de l'aménagement du territoire, reste qu'ils ne sont pas les seuls. Un foisonnement excessif d'échelons territoriaux divers et concurrents risque de favoriser l'opacité des prises de décision et c'est un danger pour la démocratie. La multiplication des "pays" ne garantit pas l'émergence de projets sérieux, ni la fin de la "politique de guichet", ni celle des financements croisés.

Redoutons une trop grande modestie de l'Etat qui mettrait en danger la cohérence nationale et laisserait le champ libre aux technocrates. L'Etat doit conserver en la matière une place prépondérante. Gestionnaire de services publics indispensables, il a, seul, une vision globale de la France au sein de l'Europe; il est, seul, impartial et garant de l'égalité. L'aménagement du territoire se fonde sur l'intérêt collectif de la Nation, il ne se résume pas au financement croisé d'équipements. Quant au développement local, il s'insère dans l'aménagement du territoire national et ne peut aller contre l'intérêt collectif. Les services publics ont garanti l'unité de notre République. Qui d'autre que l'Etat peut veiller à la cohérence entre politiques régionales et actions de développement local ?

Le projet d'avis tient compte de tous ces aspects, il insiste sur le rôle de l'Etat comme je le souhaite, sur le nécessaire développement de la citoyenneté, sur la démocratie participative et sur l'indispensable cohésion nationale.

Je voterai pour le projet d'avis. »

Groupe des professions libérales

L'avis souligne toute la complexité des procédures et des contrats multiples qui finissent par nuire à l'efficacité du développement économique et social local. Le groupe des professions libérales approuve les propositions qui veulent donner plus de lisibilité aux cadres politique et administratif, améliorer les procédures sources de retard et parfois même d'abandon des projets, renforcer la démocratie locale et donner une place réelle aux forces socio-économiques. Le groupe regrette que ce projet collectif évoqué dans l'avis qui implique aussi bien les acteurs économiques et sociaux, les élus que les mouvements associatifs ne mentionne que très peu les activités des professions libérales. La démocratie locale doit tenir compte de toutes les réalités économiques et sociales. Nous sommes pour un renforcement du rôle des CESR à condition que leur composition représente équitablement toutes les forces vives locales.

Le développement des initiatives individuelles est indispensable au développement local. Il faut assurer la pérennité des entreprises libérales qui apportent une contribution aux besoins essentiels de la population et à la cohésion sociale du pays. A côté des professions libérales bien connues comme les professions de santé, les avocats, les architectes.... naissent de nouvelles

professions d'exercice individuel destinées à apporter des services dans les domaines de l'ingénierie, l'informatique, la télématique, l'environnement, le patrimoine. Ce secteur d'activité qui représente 600 000 professionnels et 1 200 000 salariés fait partie comme l'artisanat, l'agriculture, les entreprises industrielles et commerciales du maillage du territoire local, rural et urbain. Dans le domaine de la création d'entreprise, il faut parvenir à une plus grande simplification afin de ne pas décourager les jeunes qui s'installent dans la voie difficile de l'entreprise indépendante. Les professionnels libéraux sont en train de mettre en place des offices d'information, de formation et d'aide aux formalités en partenariat avec les URSSAF. Ce seront les CFE des professions libérales. En outre, les professions de santé ont créé en faveur de la population de nombreux comités de prévention des maladies, d'hygiène bucco-dentaire, d'aide à l'assistance médicale et paramédicale à domicile. Les professions du droit et l'aide juridique sous l'égide des Barreaux assurent la défense de tous les justiciables quelle que soit leur situation. Le rôle de toutes ces professions sur le plan social et dans le développement local est bien souvent occulté. Peut-être que les professions libérales ne savent pas toujours faire connaître leurs actions malgré leur présence sur le terrain. L'amendement proposé par le groupe pour affirmer la place des professions libérales dans les services de proximité et le développement local ayant été accepté, le groupe des professions libérales a émis un vote positif sur l'ensemble de l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir abordé un sujet aussi essentiel à notre avenir, bien que méconnu par la plupart de nos concitoyens.

Au moment où la crise mondiale s'amplifie, les théories qui prétendaient ramener la croissance équilibrée de l'économie et du social s'effondrent. L'analyse du développement local s'intègre dans un processus global incluant non seulement les aspects économiques et sociaux, mais aussi culturels et politiques. Favorisant les facteurs endogènes de croissance, ce processus s'adresse à tous les acteurs : élus, socio-professionnels, associatifs, syndicaux et familiaux, c'est-à-dire à toute la population d'un territoire, afin de construire avec elle et par elle, dans un souci de démocratie locale, un projet d'avenir collectif.

Trois propositions de l'avis ont retenu plus particulièrement l'attention du groupe de l'UNAF :

1. Donner une place réelle aux forces socio-économiques, notamment à la vie associative. C'est en proposant aux associations d'être acteurs dans les projets locaux de leur compétence, que l'on pourra développer leur responsabilité et, par là, celle de leurs adhérents.
2. Orienter les contrats vers « l'immatériel » et le renforcement des réseaux. La mobilisation d'une population autour d'un projet est essentielle pour qu'elle puisse se l'approprier et le faire ensuite fructifier. La vitalité et la longévité du projet naîtront en grande partie des effets de réseaux recherchés dès la création. Il est donc indispensable que les contrats de financement prévoient

une part d'immatériel pour l'élaboration du projet et la mobilisation des acteurs potentiels.

3. Servir la proximité pour répondre à la réalité. La variété des situations locales impose de respecter l'initiative dans la détermination du périmètre et de son évolution. Les solutions ne peuvent être purement rationnelles, ni bureaucratiques. Il est nécessaire que le citoyen s'y retrouve et que la démocratie s'exerce. Mais est-ce nécessairement par un recours plus fréquent au suffrage universel, par la complexification de la feuille d'impôt ou par l'ajout de niveaux supplémentaires de fiscalité ? Pour le groupe de l'UNAF, cela mérite, pour le moins, de poursuivre la réflexion et de l'approfondir.

Le groupe de l'UNAF a émis un vote favorable sur l'ensemble de l'avis.

RAPPORT

**présenté au nom
de la section des économies régionales
et de l'aménagement du territoire
par Madame Jacqueline MENGIN, rapporteur**

Le Conseil économique et social s'est saisi, le 24 juin 1997, de la question du développement local et des politiques d'aménagement du territoire.

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire chargée d'établir un rapport et un projet d'avis, a désigné Mme Jacqueline Mengin en qualité de rapporteur.

Afin de compléter son information, la section a procédé à l'audition de :

- Mme Marjorie Jouen, chargée de l'emploi et des initiatives locales à la Commission de Bruxelles ;
- M. Jean-François Drevet, chargé des fonds européens et de l'aménagement du territoire à la Commission de Bruxelles ;
- M. Claude Lanvers, sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville auprès du préfet du Rhône ;
- M. Michel Prost, chargé de mission au SGAR Rhône-Alpes sur la politique de la ville.

Une table ronde a en outre été organisée avec trois acteurs du développement local :

- M. Bernard Fayada, en Poitou-Charentes ;
- M. Noël Lenancker, en Nord-Pas-de-Calais ;
- M. Laurent Thery, en Pays de la Loire.

La section a par ailleurs effectué un déplacement en Lorraine afin de pouvoir appréhender sur le terrain des projets de développement local.

Le rapporteur remercie vivement toutes les personnalités qui se sont exprimées devant la section ou qu'il a rencontrées personnellement pour l'aide qu'elles lui ont apportée dans l'élaboration de son rapport. Ses remerciements vont aussi aux membres de la section et au secrétariat pour leur collaboration précieuse.

INTRODUCTION

L'approfondissement de la crise et la mondialisation croissante des économies qui caractérisent les dernières décennies ont profondément modifié la nature et la répartition des activités économiques dans notre pays. Des pans industriels entiers se sont progressivement effondrés : sidérurgie, mines, textile, chantiers navals, etc. laissant derrière eux des espaces urbains délités et des friches industrielles.

L'innovation technologique, moteur du développement des activités économiques, entraîne des réorganisations qui excluent de plus en plus de salariés de l'appareil productif, et rend rapidement obsolètes des compétences qui s'exerçaient autrefois le long d'une carrière.

La concentration a continué, engorgeant l'Ile-de-France. La tertiarisation de l'économie qui en principe devrait accroître la mobilité des hommes et des activités sur le territoire, ne tient pas ses promesses et l'essentiel des cerveaux, de la recherche, des entreprises *high tech* se situent, à quelques exceptions près, toujours en région parisienne.

Face à cette situation, la politique d'aménagement du territoire qui avait recherché une délocalisation des entreprises vers certaines régions de province et une répartition plus équitable des richesses sur le territoire a, faute de moyens et de volonté politique, abandonné son objectif. L'Etat n'ayant plus de véritable politique d'aménagement et de développement du territoire, et *a fortiori* de planification, a eu tendance, de fait, à renvoyer sur les acteurs locaux la gestion des conséquences de la mutation économique, notamment l'exclusion croissante de populations, et la dégradation de territoires.

La décentralisation avait transféré aux élus locaux des compétences nouvelles qui les ont poussés à prendre la responsabilité de faire face à des situations économiques de plus en plus dégradées, sur le plan de l'emploi en particulier. A proximité de leurs concitoyens, pressés par eux de trouver des solutions, ils ont plus ou moins endossé la responsabilité de pallier la dégradation de la situation économique et sociale de leur territoire.

Dès lors, le développement local qui était plutôt considéré, jusque-là, comme une utopie, voire une démarche folklorique, est apparu comme un élément peut-être susceptible de concourir à une redynamisation partielle du territoire sur le plan économique et social.

Progressivement, des politiques de soutien ont été mises en place par la Commission européenne et l'Etat. Les régions ont assez vite cherché à soutenir la création d'activités et d'emploi au niveau infra-régional. Les départements y ont aidé et les communes se sont unies pour mener ce combat.

De nombreuses initiatives locales, cherchant à initier un processus de développement, ont été prises, de nature, d'ampleur et d'origine extrêmement différentes. Mais le, ou les soutiens, dont elles ont bénéficié ne répondent pas, très souvent aux besoins qu'elles expriment.

Ces démarches de développement local, qui sont forcément complexes, fragiles, reposant sur les volontés locales et la disponibilité des uns et autres, s'articulent assez mal avec les approches plus technocratiques qui caractérisent l'élaboration des procédures et la gestion des budgets publics. Or, si le développement local ne saurait à lui seul résoudre les conséquences d'une crise mondiale qui développe ses effets sur tous les territoires, en revanche, en matière d'aménagement des espaces, de développement économique local, de cohésion sociale, d'apprentissage de la démocratie, il est irremplaçable.

Dans quelle mesure les soutiens dont il bénéficie sont-ils réellement adaptés aux réalités locales du développement ? Comment s'articulent entre eux les différents niveaux d'intervention, chacun ayant ses propres règles ? Concourent-ils à la prise en main par les habitants de leur devenir ? C'est ce que ce rapport s'efforcera de mettre en évidence avant de présenter des propositions constructives d'amélioration.

CHAPITRE I

LES MOYENS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ce premier chapitre vise à montrer à travers un essai de définition, un bref historique et quelques exemples régionaux, ce que recouvre exactement, dans toute sa complexité, le concept de développement local, et en quoi son fonctionnement peut se trouver aujourd'hui appuyé, ou au contraire entravé, par les politiques d'aménagement du territoire.

Le développement local pourrait être décrit comme une démarche de développement territorial global, c'est-à-dire incluant des aspects économiques, sociaux, culturels, politiques, favorisant le développement endogène, mobilisant l'ensemble des moyens humains et financiers qui y concourent et assurant leur convergence.

Il s'agit d'un processus fondé sur l'implication de tous les acteurs concernés (élus, socioprofessionnels, associatifs, porteurs de projet sur un territoire) mais aussi sur celle de la population locale, dans un souci de promouvoir la démocratie à cet échelon. Il doit être construit sur la base d'un projet collectif de développement élaboré, mis en oeuvre et évalué à partir d'une analyse des besoins et en tirant parti au mieux des forces du territoire.

Dans cette acception, des éléments qui y concourent, comme le développement économique seul, ou des interventions d'acteurs isolés, ne constituent pas en eux-mêmes le « développement local », même si ils y contribuent. C'est aussi la raison pour laquelle ce rapport ne pouvait éviter d'examiner toutes les politiques d'aménagement du territoire et de développement des différents niveaux qui interviennent, celles-ci constituent une partie des moyens externes que les acteurs du développement local sont appelés à mobiliser au cours du processus en synergie avec leurs ressources propres.

Une analyse historique du phénomène du développement et quelques exemples précis permettront d'explicitier et d'illustrer cette vision théorique.

III - LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le développement local est né en milieu rural en France dans des zones en difficultés, au début des années soixante-dix. Il a été créé « d'en bas » par les acteurs locaux s'opposant ainsi à ce que l'on a appelé le développement descendant s'imposant de l'extérieur.

A - HISTORIQUE ET DIVERSES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

1. Le développement local, mouvement alternatif

Ce que l'on peut véritablement appeler un mouvement du développement local trouve son origine dans la rencontre de plusieurs tendances idéologiques : des régionalistes qui contestaient de plus en plus les initiatives de l'Etat central, le mouvement autogestionnaire qui revendiquait la gestion de l'entreprise par les travailleurs et, en particulier les cadres, des coopérants au retour d'Afrique qui avaient été frappés des dommages causés par la réalisation de projets inadaptés à la réalité locale, imposés de l'extérieur, enfin les jeunes agriculteurs prônant une voie médiane entre capitalisme et socialisme.

Tous ces acteurs hétérogènes par leur positionnement économique et social étaient en fait, des militants, souvent associatifs, qui mettaient en doute l'efficacité du modèle dominant à réduire l'écart grandissant entre les bénéficiaires du développement et les populations et les territoires marginalisés. Leur propre conception du développement plaçait l'homme au coeur de l'économie, cherchait à développer la solidarité et l'exercice de la citoyenneté par la pratique de la démocratie locale. Le développement local se trouvait, dès lors, en rupture avec la notion dominante du développement. Il s'agissait d'un concept idéologique visant à mobiliser les populations pour qu'elles prennent en main leur destin.

La donnée de base sur laquelle tout repose est le territoire, dont évidemment on ne saurait s'affranchir, alors que les responsables des groupes industriels considèrent la localisation de leur implantation comme une opportunité qui peut n'être que provisoire. Le développement local se voulait global prenant appui à la fois sur un développement économique, social, culturel, prenant en compte également l'environnement. Or, le développement dominant se fait essentiellement par filières, par secteurs. La méthode du développement local était endogène, s'appuyant sur l'initiative des acteurs locaux et non basée sur des apports de capitaux et d'experts extérieurs. C'est l'homme qui dans cette conception est premier. Enfin, le développement se faisait par la recherche de partenariat sur le territoire au sein de réseaux extérieurs possédant la même philosophie du développement.

C'est ce que traduit la résolution adoptée par l'association nationale pour le développement local et les pays à Mâcon, au mois de juin 1982, qui avait à l'époque recensée sept cents structures de développement local :

- le pays est un territoire pertinent pour redécouvrir une identité collective et des solidarités ;
- le développement autocentré, ascendant, et global peut être la voie permettant au plus grand nombre de « vivre et retravailler au pays » ;
- les structures de développement local présentent une grande hétérogénéité reflétant la diversité des situations et des approches ;
- le pays ainsi conçu est un espace de démocratie et il a, en tant que tel, droit à être reconnu comme espace de développement.

Ce mouvement militant, se pensant souvent comme alternative, popularisé par le slogan « vivre, travailler et décider au pays », a très vite fait l'objet de critiques très vives. Il a été accusé d'autarcie, de vouloir créer des « niches » archaïques, en dehors de la division internationale du travail, et de son potentiel d'innovation. La volonté de s'appuyer sur la valorisation des ressources locales, en richesses naturelles et humaines, était née en milieu rural. Dès lors, on voyait mal son application en milieu urbain : le développement local paraissait confiné à des régions rurales périphériques.

Ce développement local paraissait plus axé sur la solidarité, le culturel, l'environnement, que sur le développement économique ; or, la crise s'installant, il ne semblait pas répondre à la plus grande urgence. Enfin, la mobilisation des populations paraissait le plus souvent inopportune à des élus à qui la décentralisation avait confié des responsabilités et qui désiraient rester maîtres de la situation.

Après une période de critiques et de scepticisme à l'égard du développement local, des mérites essentiels sont cependant apparus : dans une période de restructuration au cours de laquelle des pans entiers de secteurs économiques disparaissaient de certains territoires, le développement local a permis, par la mobilisation et la coordination des forces dynamiques, dans des projets collectifs, d'enrayer la spirale du déclin, de reformer une cohésion sociale, de redonner une perspective d'avenir à toute une population. Pour ce faire, une véritable méthode du développement a été inventée, testée sur des territoires en difficulté, ce qui constitue un apport essentiel dans la mise en oeuvre de la participation des habitants, de la créativité des acteurs dans le domaine économique, social, culturel : établir un diagnostic du territoire avec ses ressources et ses faiblesses, articuler des projets les uns aux autres, chercher des partenaires, créer des lieux de concertation et de négociation, ont donné lieu à la création d'outils méthodologiques élaborés, testés qui sont devenus le patrimoine des acteurs du développement local. L'exemple du « Plateau Picard » peut en fournir une illustration :

Entre Creil, Compiègne, Amiens, Beauvais s'étend un plateau sans caractéristiques géographiques particulières, en déclin constant dans la décennie 70-80 du fait de la disparition progressive de sa principale richesse, les sucreries et les industries agro-alimentaires. Quelques élus et militants, conscients de

l'éclatement de la petite région tiraillée entre les divers centres urbains périphériques et de son affaiblissement économique, décident de réagir. Ils se mobilisent sur le territoire, persuadés que la seule richesse existante est constituée par les hommes. Progressivement, petit à petit, ce noyau de militants fait prendre conscience à la population et à ses responsables que cet espace a un avenir pour peu que des initiatives se prennent. Quarante-neuf communes se mobilisent ainsi de façon volontaire, « à la carte », sans engagement définitif et global dans le processus de développement. En même temps, mobilisant des soutiens extérieurs, l'image d'un territoire en développement s'est imposée aussi bien auprès de la population qu'à l'extérieur : le « Plateau Picard » était né.

L'objectif a été, tout d'abord, d'améliorer les conditions de vie de la population grâce à la réhabilitation de logements, à la création de logements locatifs pour les jeunes, au maintien à domicile des personnes âgées. Le transport a fait également l'objet de recherches qui aboutirent à un style de transport à la carte qui a efficacement combattu l'isolement.

Mettre le Plateau Picard en phase avec son environnement a imposé de recourir aux technologies nouvelles telles que la création d'ateliers informatiques dans les communes. Des manifestations furent organisées sur l'ensemble du plateau leur donnant beaucoup plus d'ampleur, ainsi que des clubs d'activités et un cinéma. L'ensemble des communes du Plateau Picard ont été traitées comme un ensemble à aménager semblable à une agglomération comprenant tous les services nécessaires à 20 000 habitants, le plan d'implantation des services se faisaient en tenant compte des atouts et des choix de chaque commune.

Sur le plan économique, les responsables ont cherché à consolider les activités productives : assistance technique aux métiers, aide à la transformation et à l'informatisation des activités agricoles, magasins polyvalents etc. Une mission locale rurale a été ouverte, des animateurs ruraux pour le développement économique ont été recrutés, une maison locale des entreprises assure notamment le soutien aux porteurs de projets.

Plusieurs années de cheminement à travers une mobilisation collective ont été nécessaires pour élaborer une intercommunalité capable de porter un véritable projet intégré de développement.

2. Le développement local face à la décentralisation et l'approfondissement de la crise

Le développement local a connu une période différente dans le milieu des années quatre-vingt. Ceci s'explique par l'implication accrue des élus sur leur territoire, en particulier dans le domaine économique qui n'était pas réellement de leur compétence auparavant. Il s'explique également par la crise qui a développé ses effets, modifiant le paysage industriel et lançant la vogue des PME seules à même, selon nombre d'économistes, de relancer l'économie et surtout l'emploi. Dès lors, le développement local s'inscrit dans un contexte libéral qui n'a plus grand chose à voir avec les critiques du modèle dominant.

« Dans la première conception du développement local, l'appel à la mobilisation individuelle se fait dans le cadre d'une approche solidaire, chacun ayant vocation à faire valoir ses capacités spécifiques, dans l'autre cas la

mobilisation individuelle sera arbitrée d'emblée par un marché qui ne reconnaît par définition aucune place à une vision intégrée de telles initiatives et les sélectionnera en fonction des seules contraintes de la rentabilité monétaire. » L'implication très forte des élus a conditionné une conception différente du développement local. La définition des territoires d'intervention, le partenariat recherché, l'action à travers des procédures ont été très liés au style, aux objectifs, au poids politique des élus impliqués. On a pu dire que le développement local était devenu une procédure plutôt qu'un processus.

Au fur et à mesure que les collectivités locales se sont investies dans la responsabilité du développement, celui-ci a eu tendance à changer de nature. C'est ainsi que de processus de dynamisation des populations, il est devenu recherche de financements à travers des procédures de plus en plus complexes qui ont tendance à entraîner les acteurs dans des voies qui ne sont pas forcément les leurs, dénaturant ainsi des initiatives qui s'en trouvent en partie stérilisées. L'insistance est mise dans ce contexte sur des outils et des méthodes plus que sur le changement et la dynamisation des sociétés rurales : les animateurs de développement sont aujourd'hui souvent remplacés par des agents, des techniciens dont la compétence est surtout d'expertise ainsi que de maîtrise de procédures et de circuits de financements complexes. L'élaboration collective de programmes de développement est souvent remplacée par l'identification des porteurs de projets. La structuration du territoire de projet se confond de plus en plus avec l'instauration d'une intercommunalité de gestion sur un territoire plus vaste.

Dans l'espace urbain des grandes agglomérations, les problèmes étaient de nature différente. La dégradation progressive de grands ensembles dans les autarcies et la ségrégation sociale qui y apparaissait de plus en plus préoccupante, conduisirent non pas les acteurs locaux mais l'Etat à intervenir pour tenter de redresser la situation. Dans les années soixante-dix, le ministère de l'équipement mit en place une procédure « habitat et vie sociale » qui eut pour but d'associer les habitants à la remise en état des immeubles mais aussi des équipements collectifs.

En 1982, Hubert Dubedout prenant appui sur cette procédure, a cherché à l'élargir dans le contexte de la décentralisation, à travers les conventions de développement social des quartiers (DSQ). Il voulut faire partager par les pouvoirs publics locaux la charge de la concrétisation de la politique ainsi définie : démocratiser la gestion de la ville, équilibrer la composition sociale des quartiers, relier le développement social au développement économique... Rapidement des milliers de professionnels se sont investis dans cette dynamique acquérant une réelle professionnalisation. Cependant, les tenants de cette approche d'intervention n'ont pas convaincu : ils passaient selon le mot de A. Fourest : « *au mieux pour de doux rêveurs imprégnés d'humanisme social, au pire pour des gens dangereux en termes électoraux* » et les élus à quelques exceptions près sont restés réticents. En milieu urbain, il s'agit davantage de développement social que de développement local proprement dit. De nombreux programmes initiés par l'Etat de requalification urbaine et sociale cherchant à associer les habitants, ont été menés avec deux limites : de ne pas s'être intéressé

qu'aux quartiers sans les intégrer véritablement dans une politique de la ville, et d'avoir considéré davantage le secteur économique comme un moyen d'insertion que comme la base d'un projet territorial de développement.

3. Le développement local aujourd'hui

Actuellement ces deux conceptions coexistent, même si la première est devenue minoritaire. Elles coexistent même souvent à l'intérieur d'une opération de développement local, ce qui crée souvent des tensions entre acteurs. Cependant ces deux conceptions ont évolué. La première qui continue à regrouper des militants, qu'ils soient associatifs, socioprofessionnels ou même élus, s'est largement ouverte et a perdu tout relent d'autarcie. Elle s'exprime officiellement par la voix de l'Union nationale des acteurs et des structures du développement (UNADEL) dans un texte de manifeste : *« la société, et par-delà, l'économie en mettant l'homme en son centre, car si la richesse est certes économique, elle n'est pas essentiellement cela : cadre et qualité de vie, convivialité, solidarité, animation de la cité, défense de la planète, recherche du lien social, impliquent une économie qui ne se limite pas qu'au monétaire, ni à une seule logique de profit. L'éducation du citoyen à partir des valeurs humaines qui la fondent suppose la construction de débat, de démocratie en des espaces ouverts sur le pays, l'Europe, la planète où puissent s'écrire des histoires collectives et s'épanouir des trajectoires personnelles »*.

De leur côté, certains élus ont pris conscience de l'importance pour le développement économique lui-même de garantir aux candidats à l'implantation un milieu d'accueil de qualité en matière d'environnement, de services, y compris culturels et sportifs. Leur conception du développement s'est enrichie. Elle est plus soucieuse de globalité et cherche à encourager davantage les initiatives locales. Ainsi, certaines villes, comme Saint-Nazaire, ne s'investissent plus dans des procédures de développement social urbain ou de lutte contre l'exclusion mais dans un projet global de développement de la ville. Cependant beaucoup d'élus ont encore une conception économiciste étroite du développement local et font peu confiance à des initiatives qu'ils contrôlent mal.

L'Etat, quant à lui, par la voix de la DATAR, notamment, a un discours plus proche aujourd'hui de la vision militante que de la conception libérale. L'Etat s'appuie évidemment sur les élus locaux mais insiste sur la nécessité de la création d'un véritable partenariat associant socioprofessionnels et associatifs. Il insiste pour que la définition des territoires ne soit pas dictée par des considérations de politique locale mais soit à l'origine de la création d'un territoire stratégique, de synthèse, qui s'ordonne autour d'un projet intégré de développement. En matière urbaine, l'Etat, à travers les contrats de ville, a souhaité que l'action se situe désormais au niveau de l'agglomération.

Nous rappellerons, à ce stade, deux définitions du développement local qui, nous semble-t-il, renvoient l'une et l'autre à des conceptions exposées. L'une de B. Pecqueur constitue une tentative de définition du concept lui-même : *« le développement local rend compte de la capacité des groupes localisés à s'adapter aux contraintes de l'internationalisation de la concurrence à partir des potentiels d'organisation qui leur sont propres... Il s'agit de trajectoires qui*

mettent en jeu un processus de transformation sociale, dans lequel interviennent et s'imbriquent des facteurs économiques, culturels, politiques, écologiques. ». L'autre, plus institutionnelle, qui décrit davantage les moyens auxquels le développement local fait appel est celle du groupe administratif interministériel du IX^e plan : *« création d'un véritable partenariat associant les aspects économiques, sociaux et culturels du développement. Généralement initié par les élus locaux, un processus de développement local s'élabore à partir d'une concertation large de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commune. ».* Dans l'un et l'autre cas, pour autant, il s'agit d'un processus situé dans un contexte économique d'internationalisation, de déréglementation et d'expansion des nouvelles technologies.

B - LES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Repérer les enjeux du développement local est extrêmement important, car c'est par rapport à eux que doit être analysé le degré de pertinence de l'action des différents niveaux de l'intervention publique. Les diverses aides et réglementations servent-elles ou non la cause du développement des territoires ? Etant donné la complexité du processus du développement local, les enjeux sont de nature diverse, mais c'est l'ensemble qui assure un vrai développement, qui permettra aux acteurs locaux d'atteindre leurs objectifs en respectant les valeurs et la philosophie de base qui sont celle de la société locale.

1. Renforcer la cohésion sociale à partir des territoires et promouvoir l'exercice de la démocratie locale

Le territoire est évidemment le lieu par excellence d'intégration. On ne peut être citoyen que dans la mesure où l'on entretient des relations personnelles avec d'autres, où l'on participe d'une manière ou d'une autre à des activités collectives, où l'on exerce des responsabilités, où l'on est reconnu par la société locale. L'identification à l'espace et à la société locale est un ferment indispensable de l'intégration personnelle et donc de la cohésion sociale des territoires. La culture, l'expression culturelle, le travail sur l'environnement, sont des éléments facilitateurs permettant à chacun, dans la mesure où il le désire, de trouver une place dans l'activité commune.

L'écart se creuse entre l'action politique aux différents niveaux de responsabilités et les problèmes quotidiens du plus grand nombre. Le citoyen ne perçoit plus en quoi les mesures prises vont améliorer sa vie quotidienne et son environnement. Il n'appréhende pas non plus clairement la répartition des compétences, l'identité des responsables. Cet état de fait aboutit à une démobilisation, une démission collective avec les risques de fracture, voire d'explosion, sociale qu'elle comporte. M. Dinet, en tant que président l'UNADEL, affirme que le développement local est l'échelon de base d'une véritable démocratie de l'apprentissage de la citoyenneté.

Or, l'enchevêtrement institutionnel, la difficulté d'identifier les niveaux de compétence, la complexité de la fiscalité et de sa répartition, la faiblesse des procédures en matière de participation des populations concernées, sont

actuellement des obstacles réels à la pratique de la démocratie et donc du développement local. Il convient dès lors de remettre l'être humain au coeur du développement, et de favoriser la participation des citoyens aux choix qui concernent leur avenir, afin de passer d'une cohérence octroyée à une cohérence construite par eux dans laquelle chacun pourra s'impliquer.

Ce rapprochement des préoccupations des citoyens est enfin le meilleur moyen de prendre en compte les besoins spécifiques d'un territoire afin d'y adapter les services offerts notamment en matière de service public, afin de passer d'une logique d'offre à une conception davantage centrée sur la satisfaction des besoins.

2. Conférer aux territoires un rôle actif dans l'économie globale

Le territoire doit, selon le mot de X. Greffe trouver « *les conditions locales de son développement* » en répondant à ses besoins et en se fondant sur ses atouts propres dans un contexte caractérisé par la mondialisation, par une concurrence accrue entre les différentes zones, mais aussi par la toute puissance de l'innovation.

La création d'activités ne repose plus seulement sur la présence de fonctions économiques privilégiées mais se fonde également sur un système d'interrelations, de circulation d'informations, de création à partir des valeurs, des ressources, des savoir-faire historiquement enracinés dans la réalité locale et donc peu transférables à d'autres espaces. Le développement local est un processus social autant qu'économique. Le territoire est un facteur de base du développement puisqu'il inclut tous les éléments historiques, culturels, sociaux qui sont au coeur de l'organisation de la production. C'est là que la rencontre entre les dynamiques internes et les changements survenus à l'extérieur (sur les marchés ou dans la technologie) suscitent des innovations ou des transformations du système technico-productif ainsi que le décrit D. Maillay. C'est le « milieu innovateur » prôné par P. Aydalot.

Ainsi, la crise horlogère des années 1970 dans l'Arc Jurassien suisse risquait de faire disparaître un système productif territorial. L'existence de nombreux réseaux liant les entreprises entre elles et les entreprises avec des centres de recherche ont permis de capitaliser des expériences menées dans les années soixante en micro-électronique et, ainsi de passer de la montre mécanique à la montre électronique. La dynamique de ces milieux a créé sur le territoire un regroupement d'acteurs économiques et de ressources immatérielles (formation, ressources) qui a permis de développer des savoir-faire, des compétences nouvelles et, ainsi, d'adapter le système de production aux nouvelles exigences du marché et de l'évolution technologique. L'économie d'un territoire ne se limite cependant pas au jeu des acteurs face au marché. Beaucoup de territoires, urbains ou ruraux en déshérence n'ont pas véritablement d'identité et dépendent entièrement de décisions extérieures. Dans ces cas, il faut créer un territoire, et les institutions publiques et parapubliques, les pouvoirs locaux, peuvent aider à l'instauration de liens entre les acteurs, préalable à toute démarche de développement. La contractualisation entre l'Etat/la Région/et les institutions locales peut y aider. Dans une évolution générale qui axe globalement le

développement sur les services et l'immatériel, l'information, la communication, l'intensité des relations sociales, la formation, la création d'initiatives locales. L'organisation du territoire est indispensable au développement. La création d'activités ou l'implantation durable d'entreprises est beaucoup moins liée à des avantages financiers concédés par les collectivités locales qu'à la proximité d'une main-d'oeuvre de qualité, de services performants, notamment dans le domaine de l'information, un accès à la recherche, et un environnement favorable.

Thiers, haut lieu de la coutellerie, était entré dans une période de déclin économique du fait d'une production traditionnelle démodée perdant régulièrement des parts de marché. L'équipe municipale élue en 1977 s'est appuyée sur la culture locale, les savoir-faire locaux, pour amorcer le développement local. P. Teisserenc décrit ainsi la politique municipale « en intégrant un programme d'aménagement urbain (réhabilitation du centre ville) dans une politique de développement économique, social et culturel, elle interpelle les acteurs économiques, les incitant à changer leur comportement, à modifier leur représentation et à adopter de nouvelles stratégies pour qu'ils contribuent activement à la modernisation du tissu économique. »

Ceci s'est traduit par la réhabilitation du musée de la coutellerie, à la fois mémoire locale et promotion de productions locales et extérieures « haut de gamme ». Un symposium international de culture monumentale métallique fut organisée en 1985 où il y a eu, en particulier une très forte participation italienne et qui a marqué la population locale et les acteurs économiques : « les entreprises sidérurgiques, la municipalité, les forges locales et les artistes ont travaillé ensemble à doter les ruelles moyenâgeuses du vieux Thiers d'oeuvres aussi futuristes que métalliques ; quelque chose comme l'instinct de survie » écrit P. Teisserenc. Enfin, d'autres opérations ont été menées telle que la création d'une fondation « Thiers Art Métal ».

Il s'agissait pour la municipalité par des apports extérieurs de grande qualité, de désenclaver culturellement la ville afin de la projeter, à partir de sa propre culture industrielle, dans la modernité. L'objectif était de changer l'image que la société locale avait d'elle-même par un réaménagement de la ville et de sa production, restée traditionnelle. C'est la transformation de l'identité collective qui est visée, préalable à tout changement. Cette politique a amené une forte évolution de la société locale à travers sa production, son cadre de vie. Elle a pu, à partir des changements culturels apportés, consolider les acquis par une politique de formation, de gestion des ressources locales, de valorisation des cultures technologiques et par le développement de leurs transferts.

Cependant les territoires sont affrontés eux aussi au fait que le niveau actuel de croissance ne crée pas suffisamment d'emplois. Le développement local se doit donc d'enrichir la croissance en emplois, par la création d'activités pourvoyeuses de main-d'oeuvre à court et à long terme, car il s'agit non seulement d'apporter des réponses rapides à des problèmes urgents, mais de dégager des solutions durables, seules gages d'un véritable développement. Des formules diverses peuvent fournir les supports juridiques nécessaires : contrats à temps partiel, à temps partagé, pluriactivité. Par ailleurs, des élus locaux cherchent à orienter certains marchés publics vers des acteurs économiques qui

favorisent l'emploi et la qualification de populations en difficulté. Le surcoût éventuel qui peut en résulter peut être justifié, si l'on tient compte des critères d'utilité sociale propres au territoire, et peut donc être assumé par ses responsables. De même, la proximité permet d'effectuer le suivi de la qualité des relations entre les dispositifs de formation initiale ou continue, les entreprises et l'ensemble des partenaires du développement.

3. Désenclaver les territoires

Quartiers urbains ou territoires ruraux excentrés, marginalisés, ne sauraient se développer sans liens forts avec les espaces qui les entourent et des centres d'activités de toute nature. Ce qui suppose une politique de transport y compris infra-régionale adaptée au territoire et à sa structuration. Ils doivent également bénéficier des moyens normaux d'accès aux nouvelles technologies d'information et de communication. C'est une condition essentielle pour introduire ces espaces dans un développement qui ne saurait être autarcique, mais qui doit s'opérer dans le cadre d'une ouverture maîtrisée sur le monde.

4. Créer un territoire comme espace pertinent de développement

La définition de territoires pertinents est un des enjeux majeurs et des plus difficiles à mettre en oeuvre. Il doit tout d'abord dépasser une configuration dictée uniquement par des enjeux politiques locaux. Le territoire est un espace stratégique qui s'ordonne autour d'un projet intégré de développement. Ce qui induit qu'il se construit et donc se définit par volontarisme. Mais plusieurs espaces « chevauchent » un territoire et interfèrent dans le découpage : l'espace de proximité, d'intégration sociale de convivialité, de reconnaissance (type bassin de vie), l'espace économique incluant les institutions compétentes qui peut être beaucoup plus vaste (type bassin d'emploi), des espaces administratifs aux découpages divers que ne se recouvrent pas pour la plupart d'entre eux et les circonscriptions électorales. Au-delà, trouver l'espace où la mobilisation de tous les acteurs (élus, socioprofessionnels, associatifs) va faire émerger un projet intégré de développement tirant parti de toutes les potentialités locales au service du développement endogène, prend beaucoup de temps et suppose des moyens humains et financiers appropriés.

C - QUELQUES EXEMPLES

1. La Maurienne, une vallée confrontée à des difficultés économiques, mais forte du dynamisme de ses acteurs

1.1. Le contexte physique, social et économique

La vallée de la Maurienne atteint, d'une extrémité à l'autre, près de cent cinquante kilomètres de long et compte 40 000 habitants environ, disséminés dans six cantons et soixante-deux communes, même si la basse vallée de la Maurienne et quelques communes urbaines (St Jean de Maurienne, Modane, etc.) en regroupent une proportion croissante.

La coopération intercommunale est assez importante, l'association des maires de Maurienne étant sans doute la plus active du département ; la

dynamique du développement local, impulsée par un grand nombre d'acteurs, est également ancienne et importante.

Le taux de chômage est relativement faible dans la vallée, même si ces résultats sont rendus quelque peu ambigus par l'importance des saisonniers qui ne sont pas comptabilisés parmi les chômeurs. Les jeunes et singulièrement les jeunes diplômés, dont un fort pourcentage quittait traditionnellement la Maurienne, tendent désormais à y rester.

Une importante désindustrialisation : ses richesses hydroélectriques avaient permis la création en Maurienne d'industries puissantes qui fournissaient du travail à de nombreux sous-traitants locaux. Beaucoup ont connu des difficultés et des suppressions d'emplois importantes dans les années soixante-dix et quatre-vingt, créant un véritable choc psychologique et culturel dans la mesure où la Maurienne avait toujours vécu de « grands groupes » et de « grands chantiers » extérieurs à la région. De nouvelles difficultés ne sont pas exclues, les efforts de productivité chez les grands « donneurs d'ordre » se répercutant de manière accentuée chez les sous-traitants. L'industrie n'en reste pas moins un secteur important pour l'économie de la vallée. La proximité de la frontière favorise aujourd'hui un début de reconversion industrielle passant par l'implantation à Saint-Rémy de Maurienne et à La Chambre notamment de PME italiennes, oeuvrant souvent dans le domaine de la chimie.

La fin de la rente frontalière : la Maurienne a bénéficié pendant des siècles des prélèvements effectués sur les marchandises échangées avec l'Italie qui transitaient par ses cols. Dans les années soixante-dix encore, une ville telle que Modane accueillait environ un millier d'emplois directement liés à sa situation frontalière ; à partir du milieu des années quatre-vingt l'acte unique européen a brutalement remis en cause cette manne, provoquant un choc économique considérable.

Une déprise rurale relative : dans les quatre cantons inférieurs de la vallée, la déprise rurale a été rapide ; en Haute-Maurienne, en revanche, le phénomène est plus lent même s'il est réel. La vallée comptait huit cents exploitations agricoles en 1988 ; il en subsisterait cinq à six cents aujourd'hui, représentant six cents emplois agricoles environ en équivalent temps plein, (près de cinq mille personnes en tirant une partie de leurs revenus). La double activité est très répandue.

Un secteur touristique dynamique, mais non exempt de difficultés : la Maurienne compte vingt-trois stations de sport d'hiver totalisant soixante mille lits touristiques, gérées pour la grande majorité dans le cadre de structures communales ; certaines ont récemment rencontré de sérieuses difficultés ; la plupart connaissent néanmoins une certaine prospérité. Le problème d'enneigement, croissant depuis une quinzaine d'années, constitue également une difficulté.

1.2. Des procédures d'accompagnement du développement local nombreuses et complexes

a) Procédures européennes

Zone de revitalisation rurale 5b : divers projets ont été initiés depuis trois ans, pour l'essentiel dans le cadre d'opérations menées individuellement par les structures intercommunales (district, SIVOM) et les communes qui donnent à cette procédure une relative souplesse de gestion.

La définition du projet agricole instruit dans le cadre de cette procédure vient de s'achever, le maintien d'une agriculture de qualité étant très important pour le développement local en haute vallée. Elle a notamment été rendue difficile par le fait que la réglementation européenne interdit au nom du respect de la libre concurrence d'aider l'installation des jeunes agriculteurs - en l'espèce par la construction de bâtiments agricoles d'élevage - au-delà d'un certain plafond qui, en zone de montagne, est jugé insuffisant au regard des coûts spécifiques entraînés par la géographie. A elles seules, les aides apportées par le conseil général et par la Prime nationale d'aide à l'agriculture de montagne (PAM) atteignaient le plafond, empêchant tout complément par le conseil régional, ce qui ne permettait pas certaines installations, alors que celui-ci souhaitait majorer l'aide soit au titre du contrat global, soit au titre d'une prime destinée à l'étude préalable au financement d'un bâtiment. Cette difficulté a été partiellement « contournée » notamment en faisant appel à la notion de gestion de l'espace et en créant une sorte de mini « zone industrielle » à caractère agricole au sein de laquelle des fermes qui allieront activités agricoles et environnementales peuvent se regrouper.

L'appartenance à ce zonage permet également à de petites entreprises d'accéder à des aides européennes.

Politique de quotas : l'absence de souplesse de la politique des quotas agricoles telle qu'elle est menée actuellement est perçue en Maurienne comme un instrument de « désaménagement » du territoire : les exploitations y étant petites, les quotas par exploitation sont généralement faibles, de l'ordre de cinquante mille litres de lait en moyenne par an. Voici quelques années, le système de prêt de quotas en fin de campagne prenait en compte la taille des exploitations en accordant aux petits agriculteurs des « sur quotas » de six mille litres, et en limitant ceux-ci à 10 % pour les gros exploitants. Depuis deux ans, la règle des 10 % s'applique à tout le monde, ce qui ne laisse aux petits exploitants en pluri-activités que de très faibles marges.

Une procédure LEADER II vient d'être agréée par l'Union européenne pour des montants globaux d'une douzaine de millions de francs. Les projets retenus visent à augmenter le tourisme de court séjour en Maurienne, pour tirer parti de l'achèvement prochain de l'autoroute. La création d'une maison de la Vanoise proposée dans ce cadre a du toutefois être remplacée par des formations que les acteurs locaux estimaient moins prioritaires.

Une procédure Interreg concerne le secteur frontalier de Modane, le district de Saint-Michel de Maurienne et la commune de Bardonnèche. Elle vise à

l'aménagement sur les versants français et italiens de sentiers et de refuges à finalité touristique.

En matière agricole, les procédures, faites pour des situations « moyennes » ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités locales, et notamment le caractère montagneux de la Maurienne où l'agriculture est pourtant particulièrement importante.

b) Politiques envisagées ou mises en oeuvre par l'Etat dans le cadre de l'aménagement du territoire

- *La construction de grandes infrastructures, une arme à double tranchant*

La construction de l'autoroute, dont cinquante kilomètres sont achevés sur les soixante-trois à construire côté français, constitue une arme à double tranchant.

La quasi-totalité des élus et la grande majorité des populations étaient favorables à ce projet, l'autoroute étant jugée indispensable pour désenclaver la vallée, réduire les coûts de transport pour les industries encore implantées en Maurienne et faciliter aux touristes l'accès par automobile des stations de la Maurienne. Elle a en outre permis de faire place nette des vieilles friches industrielles qui déparaient le paysage.

Les associations écologistes soulignent toutefois que sa création a détruit la richesse faunistique et floristique des zones de débordement de l'Arc, désormais « rivière morte », alors qu'elle avait été reconnue comme Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

Le risque, en terme d'aménagement du territoire, est que l'autoroute constitue pour l'essentiel une voie de passage pour les camions, sans servir réellement le développement local, voire nuise à la réputation environnementale de la vallée et « aspire » le développement vers l'aval. De plus, si le trafic routier continue à progresser au rythme actuel, outre la multiplication des pics de pollution un élargissement de l'autoroute par la création d'un deuxième « tube » au tunnel de Fréjus, risque de s'avérer inévitable, alors qu'il serait très préjudiciable pour l'environnement. Le développement du ferroviaire constitue dans ce cadre un enjeu considérable.

Le train : le TGV Lyon-Turin devrait, à longue échéance, avoir des effets importants, l'arrêt prévu à Saint-Jean de Maurienne étant à cet égard jugé essentiel pour la vallée. Le développement du ferroutage ou du transport combiné constitue également un enjeu essentiel pour éviter la saturation à moyen terme de l'autoroute.

- *En matière agricole : Procédure de l'article 21*

La procédure nationale relevant de l'ex-article 19, mise en place de manière expérimentale en Maurienne, a aidé les municipalités à prendre conscience du rôle des agriculteurs dans l'entretien de l'espace : deux cents agriculteurs Mauriennais environ se sont inscrits dans le cadre de cette procédure contractuelle, chacun bénéficiant en moyenne de 5 000 F d'aide pendant cinq ans pour deux mille hectares entretenus au total.

Des dossiers de candidature sont actuellement en préparation dans le cadre de l'article 21, qui l'a remplacé. Ce dispositif ne devait en théorie pouvoir bénéficier qu'à des terres nouvellement défrichées ; il a fallu de longues négociations pour obtenir que l'entretien des hectares défrichés précédemment puissent finalement donner lieu au versement de la prime, conserver des espaces ruraux ouverts étant un enjeu pour le tourisme ; le risque était grand, sans cela, d'en arriver à une sorte d'assolement périodique des friches pour pouvoir continuer à bénéficier des primes.

Les règles d'attribution de la dotation jeune agriculteur qui vise à aider à l'installation de jeunes agriculteurs sont jugées problématiques en Maurienne dans la mesure où elles ne sont pas adaptées aux réalités d'une agriculture de montagne : à titre d'exemple, les projets d'installation dans le cadre d'une double activité, alliant activité agricole d'une part et tenue d'un gîte ou activité salariale d'autre part, ne sont pas éligibles à cette aide ; de même, le niveau d'exigence quant au diplôme agricole requis pour pouvoir s'installer ne varie pas selon qu'il s'agit d'un projet exclusivement agricole ou d'un projet de pluri-activité.

- *En matière industrielle*

L'Etat s'efforce de favoriser des implantations d'entreprises, ses contributions financières et celles de l'Union européenne restant toutefois limitées.

A Modane, gravement touchée par l'ouverture des frontières et les restructurations industrielles, l'implication de l'Etat et de l'Union européenne a toutefois été active pour la reconversion du bassin, avec la création d'une association pour le développement économique de Modane et d'une délégation pour l'industrialisation de Modane et la mise en oeuvre de fonds spécifiques ; son efficacité n'a toutefois été que relative, la coûteuse politique de bâtiments-relais menée sur les zones d'activités de Modane et de Fréjus n'ayant pas attiré beaucoup d'entreprises.

Une opération importante a également été menée avec le soutien du Fonds social européen pour la reconversion du personnel d'Elf-Atochem.

L'utilisation du FNADT, fonds très politique, n'a pas toujours été heureuse. Par ailleurs, un reliquat de deux millions de francs relevant de l'ex FIAT, actuel FNADT, qui devait servir à la reconversion industrielle de Modane, reste à ce jour inutilisé depuis cinq ans. Divers projets ont été envisagés dans ce cadre, dont l'un visait à la viabilisation du terrain de l'ancienne papeterie de Modane, située sur la commune de Fourneaux, mais il n'a pas abouti, du fait notamment d'oppositions entre des élus locaux.

Les aides fiscales sont jugées complexes et peu claires, la multiplicité des zonages constituant également une difficulté pour les structures de développement local qui s'efforcent d'attirer des entreprises : les anciennes zones PAT existent toujours et sont de divers types : la Savoie étant en zone PAT tertiaire, l'Etat y soutient les projets d'implantation d'entreprises tertiaires, mais comme elle n'est en revanche pas en zone PAT secondaire, une collectivité locale ne peut, même si elle le souhaite, soutenir un projet à caractère industriel ; la loi du 4 février 1995 a créé en parallèle, outre les ZRR, les ZRU (zones de

revitalisation urbaine) dont les zonages ne coïncident pas en Maurienne avec les premiers.

- *Le contrat de plan Etat-Région*

Il vise, en matière touristique, à développer la fréquentation touristique, en aidant les stations à mener une politique commerciale cohérente en la matière, plutôt qu'en cofinçant des remontées mécaniques supplémentaires.

c) Le contrat global de développement, signé en février 1997 avec le conseil régional de Rhône-Alpes a été l'un des huit premiers de la région

Le fait de disposer d'un périmètre de développement pertinent (la vallée) et l'habitude des élus de travailler ensemble notamment au sein de l'association des maires de Maurienne a favorisé la mise en place rapide du contrat global en Maurienne, même si celle-ci a été quelque peu ralentie par les élections municipales.

Le contrat atteint 110 à 120 millions de francs sur cinq ans pour les six cantons de la Maurienne, le conseil régional apportant environ 20 millions, le conseil général dix, l'Union européenne six et l'Etat quatre, le reste étant apporté par les communes et les structures intercommunales de la vallée.

Le volet touristique représente la moitié de ce contrat en termes financiers, ce domaine ayant été peu traité dans le cadre des procédures régionales précédentes, et l'ouverture de l'autoroute offrant à cet égard des opportunités ; il a amélioré la coopération dans la vallée, permettant notamment la création d'un « comité de stations » regroupant les vingt-trois stations de la vallée.

La création du comité des stations a permis un travail de réflexion marketing sur l'image de la Maurienne, qui souffrait autrefois de son caractère industriel, un chargé de mission tourisme étant recruté, payé pour moitié par l'association des maires et pour moitié sur les fonds du contrat global ; ce travail a débouché sur le concept de « montagne à redécouvrir », l'enjeu étant de situer la vallée par rapport à celle de la Tarentaise, qui regroupe des stations de sport d'hiver beaucoup plus grandes, avec un domaine skiable beaucoup plus vaste. La clientèle potentielle des stations de la vallée, essentiellement familiale et secondairement sportive, a ainsi pu être identifiée, et une politique touristique de filières définie, portant sur les activités périphériques du ski et sur les activités à proposer en dehors de la période hivernale : escalade, « *via ferrata* » (une dizaine de « voies » étant installées dans la vallée), randonnée, cyclisme et patrimoine, divers produits touristiques étant déclinés autour de ces cinq filières, et des formations adéquates prévues pour les acteurs touristiques.

Le contrat global de développement comprend également **un volet agricole** : la création d'un abattoir de proximité pour la Maurienne et la Haute-Tarentaise a été présenté et agréé dans ce cadre pour conforter la filière viande ; cinq ans se seront écoulés entre le premier courrier et le démarrage de la construction ; les acteurs maurienais ont su faire valoir que cet abattoir de proximité était une nécessité si l'on voulait créer un label pour la viande locale et la commercialiser au moins pour partie sur place.

S'agissant du volet industriel, sont soulignés les délais de paiement excessifs et le manque de souplesse de la procédure. Après le lancement d'une action, le conseil régional met par exemple six à huit mois à rembourser effectivement à Maurienne Expansion - société anonyme d'économie mixte créée pour attirer des entreprises en Maurienne et développer celles qui y existent déjà - les crédits que celle-ci a consentis. En 1997, faute de trésorerie suffisante, cet organisme n'a pu lancer des actions que pour 1,4 million de francs, quand deux millions financés par le conseil régional devaient théoriquement pouvoir être engagés.

La procédure manque également de souplesse. Les services administratifs de la région exigent par exemple l'ensemble des pièces notariales relatives à une acquisition foncière opérée dans le cadre de la création ou de l'agrandissement d'une zone industrielle ou artisanale, alors qu'un contrôle allégé serait possible.

Par ailleurs, la volonté de la région de couvrir entièrement son territoire par des zones bénéficiant de contrats globaux est jugée par certains peu pertinente : elle aboutit en effet, dans les « trous » des différentes zones de coopération, à des rapprochements de communes visant seulement à bénéficier d'aides financières, sans que ceux-ci forment des zonages de développement pertinents ou se fondent sur une véritable volonté de travailler ensemble de la part des élus, et peut faire ainsi obstacle à la constitution ultérieure de regroupements plus pertinents.

d) Contrat de rivière

Cette procédure associe différents partenaires (Etat, agence de l'eau, conseil régional, conseil général, structures intercommunales et communes) dans une opération environnementale sur la rivière de l'Arc (réfection des berges notamment). Elle constitue une incitation pour les communes concernées à se concerter pour des projets permettant d'améliorer la propreté de la rivière (station d'épuration, notamment).

Une opération est également menée dans ce cadre pour réduire la pollution d'origine agricole, avec l'intervention de divers cofinancements ; la difficulté réside dans l'insuffisance des plafonds en vigueur dans le cadre de cette procédure, les acteurs soulignant que ceux-ci, peut-être adaptés dans le cadre de moyennes ou de grosses exploitations de plaine, ne permettent pas de tenir compte des spécificités imposées en Maurienne par la géographie et l'économie.

2. Les 7 vallées

2.1. Les 7 Vallées : un territoire aux structures évolutives, confrontées à des difficultés sérieuses

a) Présentation

Le territoire des 7 Vallées est un pays de marche situé à la limite de la Picardie, au sud-ouest de la région Nord-Pas-de-Calais, entre le littoral à l'ouest, la région minière et les agglomérations de Bethune, Lens et Arras à l'est. Comprenant trois cantons ruraux et soixante-quatorze communes, dont trois

(Beaurainville, Fruges et Hesdin) de plus de 2 000 habitants, il regroupe au total trente-trois mille habitants et représente une superficie de cinquante trois mille hectares, soit un peu moins de 10 % de la surface du département du Pas-de-Calais.

En 1990, confrontés aux difficultés provoquées par les restructurations de deux entreprises de machinisme agricole qui faisaient passer le nombre de leurs salariés de cinq cent à soixante dix, ainsi qu'à un lent processus de désertification, les conseillers généraux des cantons de Fruges et Hesdin et le maire de Beaurainville, créaient l'association des 7 Vallées.

b) Une évolution des structures contrainte et chaotique

En novembre 1995, l'association des 7 Vallées, dont le conseil d'administration comprenait les élus des trois structures intercommunales participantes (SIVOM de Fruges, SIVOM de Canche et d'Authie, district de Hesdin), était le premier territoire rural à bénéficier d'une procédure régionale élaborée l'année précédente dans le cadre du contrat de plan Etat-région, intitulée : « contrat de développement rural ».

Mais, quatre mois après la signature du contrat, le préfet de région, cosignataire, exigeait la réorganisation des structures du pays dans la mesure où elles ne pouvaient recevoir de subventions publiques de l'Etat, l'association n'étant composée que d'élus politiques.

Les SIVOM de Fruges et du val de Canche et d'Authie venant de se transformer en communautés de communes à fiscalité propre, la solution proposée par le préfet, consistant à transformer l'association loi de 1901 en syndicat mixte, ne pouvait recevoir l'assentiment des populations et des élus ; l'association initiale se transforma donc en agence de développement pour assurer le suivi du projet de territoire et garantir la cohérence de l'ensemble, les questions relevant du développement économique restant avec la culture et l'habitat le seul domaine géré directement par elle.

La fonction de maître d'ouvrage était transférée, selon les projets, à des communes membres ou à l'un des trois établissements publics de coopération intercommunale, la gestion financière et le personnel des 7 Vallées étant recueillis par la communauté de commune du val de Canche et d'Authie.

Outre l'association « 7 Vallées insertion » déjà existante, trois structures associatives (Régie rurale 7 Vallées environnement, office de tourisme, office territorial du sport et des jeunes) étaient de même créées pour assumer les fonctions opérationnelles.

Existent par ailleurs sous une forme associative deux assemblées consultatives : le conseil économique et social territorial des 7 Vallées, depuis septembre 1995, et le comité territorial des jeunes, de création plus récente. Elles visent à faciliter la participation des forces vives et de la population et constituent une force de proposition.

c) De graves difficultés liées aux à-coups des subventions de l'Etat et du conseil régional

Dans le cadre du plan local d'insertion par l'économie lancé en 1993, les 7 Vallées devaient recevoir des subventions de l'Etat et du fonds social européen. Mais celles-ci sont souvent arrivées avec retard : ainsi, l'une des subventions de l'Etat au titre de l'année 1995 n'avait toujours pas été versée au 1^{er} juin 1998. De plus, l'association ayant fait l'objet d'un contrôle d'utilisation des fonds européens par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, l'ensemble des fonds déjà perçus ont été bloqués jusqu'à la fin du contrôle, soit pendant deux ans, l'administration utilisant jusqu'à l'extrême limite le délai d'instruction qui lui était imparti pour rendre son rapport. Il en est résulté pour la communauté de communes du Val de Canche et d'Authie, qui a dû faire l'avance de trésorerie, un coût d'intérêt bancaire total de 150 000 F.

La signature du contrat de développement rural avait permis de passer d'une expérience lancée par des bénévoles avec le concours d'un seul consultant présent une à deux journées par semaine, à une ingénierie plus étoffée, comprenant notamment un directeur et trois chargés de mission, le conseil régional prenant à sa charge 80 % des coûts en la matière ; s'y ajoutait un chargé de mission rémunéré par le conseil général.

Mais le conseil régional, pour lequel l'expérience des 7 Vallées était une première, ayant affiné sa doctrine en matière de procédure de soutien au développement rural, il décidait après le lancement de l'opération que son concours en matière d'ingénierie devait être dégressif et s'interrompre totalement au bout de cinq ans. La subvention d'ingénierie versée aux 7 Vallées par le conseil régional passait donc dès la fin de la première année de 80 % à 50 %, ce qui entraînait pour les structures intercommunales une multiplication par 2,5 de leur contribution, évolution d'autant plus préjudiciable qu'il s'agissait de structures jeunes, dotées de moyens limités, et que rien n'avait laissé prévoir cette évolution.

Le 4 septembre 1997, du fait d'un retard considérable dans le versement de certaines subventions de l'Etat, l'association des 7 Vallées, placée dans l'impossibilité de payer les cotisations sociales des personnels qu'elle employait, était mise en liquidation judiciaire par le tribunal de grande instance. Sollicité en urgence, le conseil régional avait bien accepté de verser une subvention exceptionnelle, mais celle-ci arrivait quinze jours trop tard.

Pour un problème similaire de retard dans le versement des subventions, la régie rurale de l'environnement des 7 Vallées était à son tour mise en redressement judiciaire à la fin de l'année 1997. Il semble toutefois que sa liquidation puisse être évitée.

Même s'ils ne débouchent pas toujours sur d'aussi graves difficultés, ces retards structurels dans l'octroi et le versement des subventions - le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais vote en général très tard dans l'année son budget pour l'année suivante, et verse effectivement les sommes correspondantes très tardivement en année n+1 (à titre d'exemple, la subvention d'ingénierie pour

1997 n'a été notifiée aux 7 Vallées que le 27 décembre 1997), tandis que l'Etat verse souvent les siennes et celles de l'union européenne avec plusieurs années de retards nuisent gravement à la dynamique ainsi lancée.

Ils créent en effet un climat d'incertitude permanent qui ne permet pas de mener les actions dans de bonnes conditions, d'autant que les associations et établissements publics de coopération intercommunale ne disposent pas de capacités de trésorerie importantes. Les coûts liés à la mise en place des crédits relais (non accessibles aux associations, auxquelles les banques refusent de prêter) et à l'escompte des engagements des collectivités bailleuses, lorsque celui-ci est possible (en région Nord-Pas-de-Calais, la plupart des banques refusent, d'escompter des subventions de l'Etat) réduisent de fait le montant des subventions initialement accordées, celles-ci étant également amputées des frais annexes (syndics, avocats etc..) liées aux procédures. Enfin, ces difficultés et les retards de paiement aux fournisseurs qui en résultent inévitablement discréditent parfois durablement auprès des populations les opérations engagées sur le terrain.

2.2. Les 7 Vallées, une expérience pilote de développement local rural

a) Le Plan local d'insertion par l'économie

Le territoire des 7 Vallées bénéficiait en 1993 du premier Plan local d'insertion par l'économie (PLIE) rural en France, cofinancé pour la période 1993-1996 par l'Etat et par l'Union européenne par le biais du fonds de gestion de l'espace rural et du fonds social européen.

Le plan prévoit la prise en charge de trois cents personnes en situation de chômage et d'exclusion, l'objectif fixé étant d'en amener au moins deux cents à un véritable contrat de travail. Il sera mené à bien en trois ans, en dépit du retard dans le versement des subventions, grâce à l'implication des collectivités locales, des entrepreneurs de la région, d'une association travaillant notamment sur l'entretien des sentiers de grande randonnée, ainsi que d'un chantier d'insertion ; des ateliers collectifs sont également proposés une fois par semaine aux personnes les plus en difficultés, qui tendent à rester confinées chez elles. Quatre cent onze personnes sont en définitives accueillies, le repérage des publics étant effectué par les structures dépendant des 7 Vallées. A son terme, deux cent huit personnes avaient soit retrouvé un emploi en contrat à durée déterminée ou indéterminée, soit été remises en formation.

b) Projet de territoire et contrat de développement rural

Le projet de territoire, élaboré durant les années 1993 à 1995 a donné lieu en novembre 1995 à la signature avec l'Etat, le conseil régional, et le conseil général du Pas de Calais d'un contrat de développement rural pour la période 1995-1998, décliné en programmes d'action pluriannuels avec une programmation financière annuelle.

Celui-ci vise à maintenir et à diversifier l'activité économique du territoire notamment en renforçant la filière touristique et la filière viande, l'abattoir public de Fruges, gravement menacé au début des années quatre-vingt-dix dans le cadre de la restructuration régionale de cette filière, ayant finalement obtenu l'agrément communautaire grâce à une forte mobilisation des élus et de la population du pays.

Il s'assigne également pour objectif de sauvegarder et de valoriser l'environnement et le patrimoine, ainsi que de moderniser les équipements et services à la population dans le cadre d'un schéma local d'organisation du territoire qui fixe les vocations respectives et les complémentarités.

Il s'efforce enfin de construire progressivement une identité de pays en mobilisant les acteurs socio-économiques et de l'insertion, les forces vives et la population et notamment les jeunes.

Une évaluation annuelle était prévue à l'initiative de l'association des 7 Vallées, son comité de pilotage associant les différents signataires du contrat pour constater l'état d'avancement de la réalisation du contrat sur le terrain.

c) Le développement économique

Trois zones d'activité intercommunales ont été créées à Beaurainville, à Fruges et à Hesdin, pour essayer de dynamiser le tissu économique du territoire, d'améliorer les services aux créateurs d'entreprises et d'attirer des PME extérieures, notamment parisiennes.

Une pépinière d'entreprise a été ouverte en 1996 et une opération restructuration de l'agriculture et du commerce lancée.

Le territoire bénéficie également d'une plate forme d'initiatives locales, de la possibilité de prêts d'honneur sans intérêt dans le cadre de France initiatives réseau, ainsi que d'un réseau de partenaires consulaires ; il fait également partie du réseau européen des entreprises innovantes de la DG XVI de l'Union européenne.

En matière de tourisme, une aide importante est apportée au montage de projets émanant des collectivités et de particuliers : une signalétique propre au pays des 7 Vallées a été apposée sur l'ensemble du territoire pour présenter ses éléments patrimoniaux, touristiques et ses équipements sportifs notamment.

L'office de tourisme de pôle sur l'ensemble de la promotion touristique du territoire dans le cadre de guides, salons, etc.

d) La régie rurale du cadre de vie

Le territoire des 7 Vallées bénéficie d'une des deux « régions rurales du cadre de vie existant en région Nord-Pas-de-Calais. Cette structure expérimentale associative lancée par le conseil régional. Cette association vise à créer des emplois durables dans le domaine de l'environnement pour des salariés en fin de parcours d'insertion, sans concurrencer les entreprises privées locales. Après une période de cinq ans, elle doit en principe parvenir à s'autofinancer.

Elle est animée par un technicien agricole et une chargée de mission, qui suit les dossiers de gestion avec les financeurs.

La régie rurale employait quatorze personnes au début de l'année 1998 dans des activités d'entretien de rivière - chaque cantonnier de rivière, ayant effectué un CAP au lycée agricole local, étant responsable d'une portion de rivière de dix kilomètres - de compagnons des quatre saisons (les jardiniers cultivent des produits naturels appartenant souvent à des espèces rares ou oubliées pour un réseau d'adhérents qui reçoivent chacun un panier de légumes frais par semaine), d'entretien d'espaces verts et de tri d'ordures ménagères au bénéfice des différentes communes du territoire.

La régie organise également, de manière ponctuelle, des chantiers d'insertion en liaison avec une association d'insertion et des associations offrant des activités intermédiaires aux chômeurs et aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

En dépit du soutien de l'Etat, des collectivités territoriales et locales, mais également de structures de droit public et de droit privé (agence de l'eau, fondations de la société générale des eaux et de la caisse d'épargne, etc.), la régie est confrontée à de très sérieuses difficultés financières, liées au caractère

généralement très tardif du versement des subventions du conseil régional et plus encore de l'Etat.

Les trois structures intercommunales, qui leur versent par ailleurs chacune un million de francs de subventions par an, supportent difficilement les coûts des crédits relais et des différents frais de procédure (syndics, avocats, etc.) qui en résultent étant une association, la régie ne peut obtenir de prêts bancaires, et les banques locales refusent d'escompter les engagements de subvention des services de l'Etat. Si ces difficultés devaient se poursuivre indéfiniment, une mise en liquidation judiciaire de l'association ne peut être exclue.

e) Office territorial du sport et des jeunes

Un office territorial du sport et des jeunes a également été créé pour proposer des activités sportives aux habitants et retenir les jeunes sur le territoire. Sept animateurs sportifs ont été formés et embauchés dans ce cadre, permettant l'apparition d'écoles de sport, notamment au sein des foyers ruraux, d'un club d'athlétisme dans le district de Hesdin, d'activités de gymnastique d'entretien dans les clubs du troisième âge... Des mini stages (football, gymnastique, tennis de table, athlétisme) sont de même organisés durant les vacances scolaires. Plus des deux tiers des communes membres du pays sont concernées par les activités sportives créées dans le cadre des 7 Vallées.

3. Saône et Madon, un pays qui trouve son origine dans une initiative des acteurs associatifs du développement local

3.1. L'origine : un pays né d'une initiative associative de développement local

Peuplé d'environ 10 000 habitants, « Saône et Madon » regroupe une trentaine de communes rurales situées au sud ouest du département des Vosges.

Son origine tient relativement peu à des caractéristiques géophysiques communes : si une partie de son territoire n'est pas sans lien avec la Vôge, petit pays au sol siliceux de la Lorraine méridionale, une autre composante est davantage argilo-calcaire, et si plusieurs communes membres ont en commun d'appartenir à la vallée de la Saône, d'autres relèvent du pays de Madon, situé de l'autre côté de la ligne de partage des eaux. Il n'est pas davantage fondé sur des éléments historico-administratifs, puisque les communes membres relèvent de quatre cantons différents, sans qu'aucun canton y soit entièrement inclus, même si le canton de Darney l'est très majoritairement. De même, le canton de Darney est situé en zone 5 b, au contraire des trois autres cantons intéressés pour partie dans le pays. Enfin, au regard de l'enseignement secondaire, le pays est coupé en deux, une partie étant rattachée à la circonscription de Neufchâteau, situé à soixante kilomètres, et l'autre, à la zone d'Epinal, à trente kilomètres.

Son originalité réside alors sans doute, pour une large part, dans son mode de création, l'entité formée par Saône et Madon ayant émergé en une quinzaine d'années à partir d'une initiative engagée par des acteurs du développement local, maires et responsables d'associations.

En 1982, devant l'amorce d'une désertification survenant à des degrés divers, dans une zone correspondant, à tout ou partie des cantons de Bains les Bains, Darney, Lamarche et Monthureux sur Saône, un questionnaire était envoyé par un responsable local de la fédération départementale des foyers ruraux des Vosges aux maires des communes concernées. Il visait à recenser les activités économiques existant, cette année là, sur un secteur donné, celles ayant disparu au cours des dix et trente années précédentes, ainsi qu'à analyser les causes de leur disparition : ce premier recensement était complété, en 1983, par une étude approfondie effectuée par un groupe de stagiaires du service interuniversitaire de formation continue (CUCES) de Nancy.

Sur cette base était décidée, en 1985, par quelques personnes avec l'appui de la fédération des foyers ruraux, la création d'un « atelier de développement du pays de Saône et Madon » ; cette association regroupait d'emblée, outre des particuliers et des personnes morales de droit privé (associations, entreprises), des communes rurales dont la plupart formait de fait une sorte de bassin de vie autour du bourg-centre de Darney (1 500 habitants) les autres participants à cette expérience dans la mesure où elle paraissait porteuse d'espoir.

Les conseillers généraux concernés, sollicités, refusaient d'en prendre la présidence, celle-ci étant confiée à un administrateur des foyers ruraux qui avait largement contribué à lancer le processus.

En 1986, dans le cadre de la première génération des contrats de plan Etat/région, l'Etat, la région Lorraine et les départements lorrains décidaient de soutenir les opérations groupées de gîtes touristiques ; l'atelier de développement lançait alors une opération de ce type sur le pays de Saône et Madon.

En 1988, un des cofondateurs de l'atelier de développement, également maire de Jesenville, était élu au conseil général et proposait aux conseillers municipaux du canton de Darney de monter une opération publique d'amélioration de l'habitat (OPAH). Après une période de gestation de deux ans, cette première OPAH était lancée, regroupant vingt et une communes du canton de Darney et dix autres communes situées à sa périphérie ; elle recevait le soutien financier de l'Etat, et de l'ANAH, ainsi que du conseil régional, l'opération s'étalant sur cinq années. Mais la direction départementale de l'équipement imposant la création d'un syndicat intercommunal pour porter cette opération, cette structure intercommunale était créée et regroupait trente et une communes.

La même année, tirant parti du « protocole de développement régional » créé par le conseil régional dans le cadre du contrat de plan Etat/région, une étude diagnostic de territoire était réalisée par le centre d'étude et d'action sociale des Vosges sur le pays de Saône et Madon, et des actions à caractère économique engagées, cette procédure permettant de bénéficier d'aides supplémentaires par rapport à celles traditionnellement pratiquées en matière de soutien à l'agriculture et à l'artisanat.

En décembre 1992, enfin, ce processus aboutissait à la création d'une communauté de communes dotée d'une fiscalité propre ; celle-ci ne regroupait toutefois que dix-huit des trente et une communes membres du syndicat intercommunal du pays de Saône et Madon, bon nombre, dont le bourg-centre de

Darney, préférant ne pas adhérer car la structure intercommunale était perçue comme un cadre plus contraignant que le syndicat intercommunal, qui poursuivait parallèlement son existence pour terminer l'OPAH, l'atelier de développement perdurant également.

3.2. Les structures actuelles du pays de Saône et Madon

a) Les structures

La communauté de communes du pays de Saône et Madon regroupe aujourd'hui vingt-deux communes, quatre communes supplémentaires, dont le bourg-centre, Darney, l'ayant rejoint en 1995. La quasi totalité du canton de Darney - à l'exception de trois communes - en forment le noyau ; s'y ajoutent quelques communes appartenant aux cantons voisins de Bains les Bains, Lamarche, et Monthureux sur Saône.

La structure intercommunale constitue l'instance décisionnelle du pays, en même temps qu'elle joue le rôle d'instrument financier et de gestion, en permettant de mettre en oeuvre des projets qui ne se feraient pas sans cela, car la plupart des communes qui la composent, peu peuplées et disposant de moyens très limités, n'auraient pas seules les marges nécessaires pour apporter leur quote-part dans les cofinancements.

L'atelier de développement du pays de Saône et Madon, association loi de 1901, compte cent quarante adhérents appartenant à trois collèges : personnes physiques, personnes morales de droit privé (associations, entreprises), collectivités (trente trois communes). Il permet d'associer les forces vives du pays dans l'élaboration de propositions qui seront le cas échéant prises en compte par la communauté de communes et porte un certain nombre de projets. Il est question de le faire évoluer vers un conseil économique et social de pays.

Des commissions mixtes regroupent sur des thèmes ciblés des représentants de la communauté de communes et de l'atelier ; des diverses commissions émanent des groupes d'action, qui portent chacun une seule action.

b) Des moyens limités

A l'origine le pays de Saône et Madon n'était animé que par des bénévoles, le secrétariat de l'association étant assuré par des personnes recrutées par le canal du dispositif des Travaux d'utilité collective (TUC). Un agent de développement a été engagé, en 1990, par le biais d'un contrat en partie financé sur des Fonds régionaux pour les initiatives locales à l'emploi (FRILE) accordés par l'Etat, l'agent concerné obtenant au fur et à mesure dans le cadre des diverses procédures de développement local qu'il menait les crédits nécessaires à sa rémunération jusqu'au basculement de son poste sur la communauté de communes.

Une secrétaire comptable y est également employée ; deux personnes recrutées en contrat emploi-solidarité, puis en Contrat emploi consolidé (CEC), sont en outre chargées des problèmes relatifs à l'emploi, l'une s'occupant des chômeurs et des jeunes en difficulté, l'autre de trouver des emplois familiaux. Les responsables de l'atelier de développement souhaiteraient enfin embaucher un salarié sous statut emploi jeune pour lui faire effectuer des recherches de

documentation historique sur le pays, mais il ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour payer les 20 % de son salaire qui seraient à sa charge (l'Etat finançant 80 %), ni pour pérenniser l'emploi au-delà des cinq premières années.

Un ancien magasin situé au centre de Darney a été récemment racheté, grâce à une subvention couvrant une grande partie du coût d'achat et des travaux, la communauté de communes étant maître d'ouvrage. L'objectif est d'en faire une maison de pays dans laquelle sera accueilli un point public par déconcentration de services publics d'Epinal, et de services locaux existants et d'autres à créer.

3.3. Les actions engagées

a) Patrimoine

L'opération d'amélioration de l'habitat d'une durée de cinq ans a permis de mener à bien une opération groupée de gîtes qui a mobilisé 1,7 million de francs de subventions du conseil général et de l'Etat. Une opération groupée de rénovation de logements communaux a permis la rénovation de quinze logements sur trois ans répartis sur dix communes. L'atelier de développement aide les particuliers intéressés à monter leur dossier de demande de subvention. Une quarantaine de gîtes, dont trois gîtes équestres et sept chambres d'hôtes, a ainsi été créée, le conseil général imposant, en plus des normes habituelles des gîtes de France, l'installation dans chaque gîte d'une cheminée à l'âtre, conformément à la tradition de la maison vosgienne.

b) Tourisme et animation culturelle

Deux circuits roulottes ont été mis en place pour un centre équestre de Haute-Saône par l'atelier de développement, ménageant sept étapes (gîtes, restaurants, etc.) à travers le pays de Saône et Madon.

Divers projets sont également en gestation ou sur le point d'être montés. Un événement culturel centré sur le fait que c'est à Darney que Masaryk a fondé la République Tchèque en 1918 devrait voir le jour en 1998, et donner lieu à un échange international ; un centre d'animation de la préhistoire doté d'une muséographie interactive va voir le jour à Darney. De même, l'aménagement d'une partie de la Saône associant un parcours de canoë-kayak, un circuit VTT et le cas échéant un mur d'escalade est en cours, avec une remise en état agro-environnementale du cours de cette rivière.

Un fichier d'information touristique en quatre langues répertoriant trente-deux sites situés sur ou à proximité du pays de Saône et Madon a été distribué aux gîtes et restaurateurs du pays, l'objectif étant d'offrir des loisirs à la clientèle déjà sur place, ainsi que d'attirer des curistes présents dans les centres proches de Vittel et de Contrexeville ; un site Internet devrait être prochainement installé.

Le territoire de Saône et Madon accueillant plus de la moitié des foyers ruraux du département, sont également menées des actions culturelles, sportives et sociales à destination des touristes et de ses habitants : formation aux métiers d'autrefois (dentelle, tissage, vannerie d'art, poterie), stage de formation au théâtre et à la musique, des professionnels de la scène se déplaçant avec le

soutien de la DRAC dans le cadre de l'association « scène et territoire », apprentissage des langues...

c) Lutte contre le chômage, action économique et service

Un contrat a été signé en 1992 avec l'ANPE, pour l'affichage sur place des offres d'emplois, un prospecteur placier de l'agence passant à intervalles réguliers. Si les offres d'emplois sont toujours affichées sur place, la maison de pays accueille désormais également les entretiens avec les agents de l'ANPE et de la PAIO ; un partenariat a été créé avec un syndicat ouvrier pour organiser des visites d'entreprises pour les jeunes sans emploi et les chômeurs de longue durée.

Un chantier insertion-environnement accueillant dix stagiaires en contrat emploi solidarité a également été mis en place depuis 1992 dans le cadre de l'atelier de développement puis depuis quelques années par la communauté de communes. L'encadrement du chantier est assuré par un professionnel à temps plein rémunéré par le biais de l'Initiative Lorraine pour l'emploi (ILE), la difficulté étant que la subvention régionale perçue dans ce cadre est partielle et dégressive, et que la pérennisation de l'emploi est obligatoire. Le chantier effectue des travaux délaissés par les entreprises (débroussaillage d'étangs pour le compte de la fédération de la pêche, par exemple). Une association intermédiaire pour l'emploi familial a également été créée.

Un outil informatique « micro pépinière d'entreprises » a également été mis en place dans le cadre d'une convention avec la Chambre des Métiers de Meurthe et Moselle pour informer les créateurs d'entreprises potentiels et aider les entrepreneurs à se développer (embauche, diversification, changement de statut juridique...).

Les membres de la commission économique fonctionnant dans le cadre de l'atelier de développement proposent à la communauté de communes la création d'une zone d'activité commune, avec une taxe de zone, mais les entreprises susceptibles de s'y implanter préfèrent en général s'installer plus près d'une ville moyenne, et les banques refusent souvent de soutenir des projets d'installation en zone rurale, jugés trop risqués.

Un service doté d'une camionnette isotherme s'occupe du portage de repas à une vingtaine de personnes âgées disséminées dans la campagne, qui peuvent ainsi être visitées à domicile. Cette activité ne couvre toutefois que ses frais de personnel.

Une halte garderie itinérante a enfin été mise en place : elle ouvre trois fois par semaine, sur trois salles polyvalentes dans trois villages différents, grâce à une camionnette aménagée. Une ludothèque est également envisagée. L'atelier de développement sert de support à ce projet, ce qui permet de bénéficier d'une subvention au titre de l'initiative lorraine pour l'emploi.

4. Communauté urbaine de Dunkerque

La communauté urbaine de Dunkerque, la première à avoir vu le jour en France, en 1969, comprend dix-huit communes regroupant 200 000 habitants environ ; la commune de Dunkerque représente environ le tiers de ce total, avec 72 000 habitants, trois autres ont chacune 25 000 habitants, les quatorze autres

communes membres en totalisant 50 000, dont une partie en habitat aggloméré et une partie rurale.

Jusqu'en 1989, les compétences intercommunales assumées dans le cadre de la communauté urbaine se limitaient à quelques compétences de service (transport, voirie, pompiers ou déchet).

Mais, en 1990, Dunkerque fut l'un des treize sites à l'échelle nationale à bénéficier d'un contrat de ville sous la forme d'un contrat d'agglomération qui a concerné la communauté urbaine tout entière, cette procédure initiée par l'Etat permis de définir une politique globale à l'échelle de l'agglomération.

Après une douzaine d'études portant notamment sur le domaine du logement, afin de connaître de manière plus fine la population des différents quartiers de la ville, et dont découlaient quatre-vingts propositions d'actions définies par les quelques trois cents participants aux différents ateliers, tous les acteurs de la communauté urbaine (élus, chambres consulaires, représentantes du port, représentants des associations) se sont réunis, et un contrat de trois ans a été signé avec le représentant de l'Etat.

Un montant total d'un milliard de francs environ a été mobilisé sur une période de trois ans, dont 600 millions au titre des partenaires extérieurs (Union européenne, Etat, conseil régional, conseil général) et 400 millions provenant de la communauté urbaine et des communes membres.

Les actions ont surtout porté sur le logement, la formation et le domaine portuaire.

En 1993, un deuxième contrat d'agglomération, d'une durée de cinq ans, a été lancé au sein de la communauté urbaine, mais il n'a jamais été signé officiellement par l'Etat, à l'exception d'un contrat de principe portant sur la solidarité, l'insertion et la lutte contre l'exclusion. Les montants d'aide mobilisés par l'Etat ont été très inférieurs à ceux du précédent, les subventions étant accordées action par action ; celles-ci passant chaque année devant une commission administrative dont les élus étaient absents, ce contrôle a priori alourdissant la procédure. Enfin, les délais de paiement étaient longs, la communauté urbaine devant consentir des avances de trésorerie coûteuses.

Le conseil régional s'est très peu impliqué dans ce second contrat, les montants d'aides qu'il a consentis étant également beaucoup plus faibles, le conseil général ne s'y investissant pas davantage.

Le contrat de solidarité et de lutte contre l'exclusion comprend une partie commune, cofinancée par les dix-huit municipalités membres de l'agglomération, et une partie portant sur des domaines spécifiques (culture, santé) à laquelle seules les communes volontaires participent.

Chaque action est présentée aux élus dans le cadre de la commission de développement social urbain, les communes qui décident de s'y associer participant au cofinancement.

Ces deux contrats ont néanmoins permis le lancement d'une politique ambitieuse à l'échelle de la communauté urbaine.

Un fonds communautaire de développement a été créé pour péréquer une partie de la taxe professionnelle à l'échelle de l'agglomération : l'année 1990 a été choisie comme référence pour les bases d'imposition communales de la taxe professionnelle, toute augmentation de la base par implantation d'une société dans l'une des communes de l'agglomération étant ventilée selon la clé de répartition suivante : 30 % reviennent à la commune d'implantation ; sur les 70 % restants, 20 % vont à un fonds de réserve visant à compenser l'éventuel départ d'une entreprise dans l'une des communes de l'agglomération ; 30 % sont redistribués aux communes les moins riches ; enfin, 50 % sont mobilisables pour des actions visant à attirer de nouvelles activités économiques sur l'agglomération.

Un schéma d'environnement industriel a été mis en place, qui définit les règles communes en matière d'accueil des entreprises ; toute société désireuse de s'installer dans l'agglomération est notamment informée par « Dunkerque promotion », structure d'accueil unique, sur les lieux d'implantations possibles dans l'agglomération et les avantages qui peuvent lui être offerts en la matière...

Une charte commerciale a de même été signée au terme d'une délibération de la communauté urbaine, avec l'approbation de la chambre de commerce et d'industrie pour définir les règles d'implantation des grandes et des moyennes surfaces dans l'agglomération.

Un conseil d'agglomération de prévention de la délinquance a également été mis en place, ainsi qu'un observatoire visant à recenser l'ensemble des actes d'incivilité sur la communauté urbaine, et à mieux appréhender les phénomènes de toxicomanie, de violence dans les transports et dans les écoles. L'objectif est d'adopter à l'échelle de l'agglomération une politique cohérente et globale en matière de traitement de la délinquance, associant prévention, dissuasion, répression et réparation.

Un centre de promotion de la santé, créé à l'origine dans le cadre de la seule commune de Grande Synthe sous la forme d'une association loi de 1901, a pu être, grâce au contrat, étendu aux dix-huit communes de l'agglomération Dunkerquoise, l'objectif était de lancer des actions de prévention sanitaire, des stages étant organisés en matière d'alcoolisme ou de tabagie et des classes de goût créées dans les écoles pour s'efforcer d'élargir la palette des goûts connus par les enfants. Le quart des jeunes participant au stage se sont révélés avoir des problèmes de santé jusque là insuffisamment pris en charge (dent ou vue, notamment).

Des journées d'information ont enfin été organisées avec l'association des villes solidaires pour sensibiliser les collectivités et les entreprises de l'agglomération à la nécessité d'embaucher les personnes handicapées.

5. Le val de Lorraine et l'association pour le développement des vallées de la Meurthe et de la Moselle

5.1. Aire de développement et structures

a) Le Val de Lorraine

Le Val de Lorraine est l'espace de liaison nord-sud de cinquante kilomètres de long qui relie Nancy et Metz. Peuplé de 116 000 habitants, il se compose de trois éléments géographiques parallèles : la vallée centrale creusée par la Moselle et par la Meurthe, parfois très étroite, accueille les principales zones d'habitat et d'activité, ainsi que les infrastructures routières (autoroute A 31 notamment), ferroviaires, fluviales et aéroportuaires. Les Côtes de Moselle l'enserrent de part et d'autre, faisant obstacle aux communications est-ouest. Enfin, à l'est de ces reliefs, on trouve la vallée de la Seille, dont la vocation est surtout agricole.

Si cet espace présente une certaine unité physique, il a pratiquement toujours été divisé entre des entités politiques distinctes, sa partie nord relevant du reste aujourd'hui du département de la Moselle, alors que le centre et le sud dépendent de la Meurthe et Moselle ; de même, la présence des métropoles messine et nancéienne exerce une influence forte sur les extrémités nord et sud du territoire, ainsi qu'un faible développement des emplois offerts dans les services et le commerce (39,7 % des emplois dans le Val de Lorraine contre 61, 5 % en moyenne régionale) ; aussi, même si l'emploi industriel représente encore 45 % des emplois totaux, la crise de la sidérurgie a-t-elle frappé cette zone avec une acuité particulière, et notamment les bassins industriels de Pompey et de Pont-à-Mousson.

Ces difficultés ont entraîné, dans les années quatre-vingt, la mise en place par l'Etat d'un dispositif de redéploiement économique d'une part, de reconversion et de traitement social d'autre part, faisant appel à des moyens financiers très importants, avec une forte implication des acteurs locaux, notamment syndicaux.

b) L'association de développement des vallées de la Meurthe et de la Moselle

En 1986, des communes jusque là prospères voyant s'assécher les ressources de la taxe professionnelle provenant des usines sidérurgiques et des entreprises de sous-traitance, un début de mobilisation collective des acteurs locaux se produisait mais ne débouchait sur rien de concret.

En 1991, les dix communes du bassin de vie de Pompey, dont cinq directement concernées par un problème de friche industrielle et cinq communes environnantes dont beaucoup d'habitants travaillaient sur le site, faisaient un programme d'aménagement concerté du territoire (PACT urbain) qui concernait 30 000 habitants environ.

M. Chérèque, ancien préfet chargé du redéploiement industriel de la Lorraine, devenu conseiller régional et conseil général, proposait alors aux acteurs de se regrouper plus largement dans le cadre du Val de Lorraine. Mais, du fait de la césure administrative, économique et pratique existant par rapport à la zone mosellane proche de Metz, surtout rurale, l'association se limitait dans les

faits à la partie la plus urbanisée de la zone Meurthe et mosellane, en englobant, outre les deux bassins de vie de Pompey et de Pont-à-Mousson, une vingtaine de communes rurales.

L'association de développement des vallées de la Meurthe et Moselle (ADVMM), créé en 1989, regroupe aujourd'hui trente-huit communes représentant trois cent quatre-vingts kilomètres carrés et près de 80 000 habitants, mais également des entreprises et des associations souhaitant s'impliquer dans le redéveloppement de la zone. L'intercommunalité est fortement développée en son sein, seules quatre des communes membres n'étant pas intégrées dans le cadre d'une structure intercommunale : les autres participent soit à la communauté de communes formée autour de Pompey, soit au district de Pont-à-Mousson, soit à l'une des trois communautés de communes du bassin rural de Pont-à-Mousson.

L'association constitue le cadre d'élaboration des projets relevant du pays, assure le montage des dossiers, recherche les subventions publiques ; la maîtrise d'ouvrage est ensuite confiée à l'un de ses membres, commune ou établissement public intercommunal, notamment. Son financement est assuré par une cotisation des communes membres de dix francs par habitant, auxquels s'ajoutent des subventions du conseil régional et du conseil général. Elle dispose d'un budget de deux millions de francs, ainsi que d'une équipe composée de cinq cadres et d'une secrétaire.

c) Procédures et projets

De 1991 à 1993, l'ADVMM bénéficiait de cinq procédures administratives pluriannuelles, qui permettaient, outre de nombreux investissements publics et privés, d'inciter les municipalités à penser leur développement dans un cadre intercommunal, créaient des habitudes de travail en commun et favorisaient l'affirmation de dynamiques de bassin ou d'agglomération : il s'agissait du protocole de développement régional de l'ADVMM, du protocole de développement régional de l'aire aéroportuaire, mis en oeuvre conjointement avec l'établissement public de coopération intercommunal de Seille et Mouchère, du Pacte urbain du bassin de Pompey, enfin des conventions « ville habitat » de Pont-à-Mousson et Blénod-les-Pont-à-Mousson.

En 1993, l'ADVMM présentait sous la forme d'un livre blanc un projet de développement du Val de Lorraine. Ce document était élaboré à la suite des travaux de six commissions réunissant plus de deux cents personnes appartenant à quatre collèges différents (élus, entreprises, associations, administrations). Contenant un diagnostic des forces et des faiblesses du territoire, la stratégie de développement retenue ainsi qu'une centaine de fiches actions détaillées, il se voulait une contribution à la préparation du contrat de plan Etat/région ainsi que du III^e plan lorrain, avec l'espoir que le plus grand nombre des propositions ainsi formulées seraient retenues.

Sauf exception, les opérations envisagées dans ce cadre concernaient spécifiquement l'aire d'intervention de l'ADVMM ; pour autant, toutes s'inscrivaient dans le cadre d'une stratégie d'aménagement et de développement concernant plus largement l'ensemble du Val de Lorraine.

L'aire d'intervention de l'ADVMM s'est vue reconnaître le caractère de pays expérimental par la DATAR ; est notamment envisagée dans ce cadre la préparation d'une charte de pays.

5.2. Des actions de redéveloppement d'une zone en conversion

a) La réhabilitation de la friche de Pompey

L'ancienne usine sidérurgique de Pompey laissait une friche industrielle de cent cinquante hectares encombrée de laminoirs et hauts-fourneaux. L'ensemble du site une fois racheté pour une somme symbolique à Usinor Sacilor, le traitement de la friche (destruction des bâtiments et reverdissement) a été réalisé progressivement de 1986 à 1991, par l'Etablissement public métropole lorraine (EPML), chargé de la réhabilitation des friches industrielles de la région.

Puis à partir de 1991, l'ADVMM a proposé aux communes du bassin de Pompey, dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat, financeur et l'EPML, une étude d'urbanisme et de paysagement concernant à la fois les emprises industrielles et le reste du territoire du bassin de Pompey : cette étude a donné un cadre général pour concevoir la reconquête des espaces libérés par l'ancienne usine sidérurgique de Pompey.

L'ensemble de l'opération de réhabilitation et d'aménagement a mobilisé au total plus de 150 millions de francs. La reconquête du site a commencé par la partie autrefois dévolue aux activités de stockage, la plus facile à aménager. Une forge et un atelier de fabrication de barres de torsion pour l'automobile ont pu être conservés. Une entreprise de fabrication de boîte de boissons en acier ainsi qu'une usine de montage d'auto-radios implantées grâce à des subventions de l'Etat et de l'Union européenne, ont montré que le redéveloppement était possible.

La construction d'un pont sur la Moselle et d'un pont sur la Meurthe nécessitant un investissement de 30 millions de francs, a permis d'assurer la liaison de l'ancien site de Pompey à l'autoroute A 31.

Au terme de l'opération, l'ensemble du site a pu être dégagé ; de nouveaux bâtiments ont été construits pour accueillir des entreprises ; de vastes espaces ont été semés en pelouse pour lui donner un caractère attrayant ; grâce au caractère groupé de l'opération, qui a évité un mitage du terrain, et aux subventions obtenues, il a été possible de vendre le mètre carré du foncier au prix du marché, c'est-à-dire très en dessous du prix de revient si le coût de rénovation y avait été intégré, permettant ainsi que des entreprises s'y réinstallent.

b) Le développement économique

L'ADVMM apporte également un soutien direct aux entreprises. Elle accueille des créateurs ou responsables d'entreprises accompagnés dans la recherche de leurs besoins (administratif, financiers, immobiliers, etc.) ; elle octroie des aides financières spécifiques à l'investissement à une trentaine d'artisans et de commerçants sur une enveloppe annuelle de crédits réservée au secteur rural ; elle réalise une brochure de promotion du Val de Lorraine mettant en évidence le potentiel technologique de ses entreprises à l'intention des investisseurs, et plus largement, organise le réseau des entreprises existantes.

c) Le Plan local d'insertion par l'économie (depuis 1993)

Le Plan local d'insertion par l'économie (PLIE) doit concerner cinq cents chômeurs sur cinq ans, l'objectif étant de leur redonner un emploi durable. Il est financé à hauteur de 50 % par des crédits européens (FSE) pour un montant annuel total de 4 millions de francs ; six cents personnes sont aujourd'hui suivies par le PLIE, des formes de travail adaptées (chantiers écoles, postes en entreprises d'insertion ou en brigade vertes), et le cas échéant des formations leur sont offertes dans le cadre de leurs parcours d'insertion. L'ADVMM contribue à mettre en place avec les entreprises et l'ANPE des passerelles vers un emploi classique et stable, un groupement d'employeurs de trente artisans du bâtiment s'est ainsi constitué avec l'aide du PLIE pour embaucher pour une durée de deux ans vingt deux jeunes sans qualification. Une équipe de trois personnes travaille de même avec un réseau de deux cent entreprises locales pour réserver des emplois n'exigeant pas de qualification particulière à certains bénéficiaires du PLIE.

d) Politique de l'habitat

L'ADVMM aide les élus à définir une politique active de construction et d'amélioration des logements. Elle a mis en place sur le bassin de Pont-à-Mousson et de Pompey un observatoire du logement, qui rédige à l'intention des élus deux notes annuelles sur l'évolution et la nature des problèmes sociaux que rencontrent les habitants des différents quartiers, afin de les éclairer sur les besoins de la population en matière de logement, notamment.

L'ADVMM est assistée dans cette mission par l'Agence de développement et d'urbanisme du Val de Lorraine (ADEVAL), qui aide les communes du territoire à assumer leurs compétences en matière d'urbanisme (préparation des plans d'occupation des sols notamment) ; celle-ci est animée par quatre personnes, avec un budget de 1,1 million de francs.

A la demande des communes, l'ADVMM est souvent amenée à donner un appui technique ou administratif pour obtenir le financement de logements sociaux ou réaliser un lotissement. Elle a aidé les communes à mettre en oeuvre sur leur territoire des OPAH.

Les particuliers sont invités par des campagnes de sensibilisation et des dispositifs d'incitation financière à participer à l'embellissement de leurs communes par le ravalement de leurs façades. Si, dans les villes, l'aide financière provient des budgets communaux, dans les villages, le financement est apporté par la convention de développement négociée par l'ADVMM avec le conseil général de Meurthe et Moselle : plus de deux cents ravalements ont été réalisés ou sont en cours sur les seules communes rurales pour un montant de 7 millions de francs.

e) Tourisme

A l'initiative de l'ADVMM, une trentaine d'opérateurs du tourisme vert (gîtes ruraux, fermes auberges, restaurants, producteurs locaux, musées...) se sont regroupées au sein d'une association appelée « le Sabot » qui assure la promotion du tourisme rural, notamment en diffusant des plaquettes d'information.

L'ADVMM a par ailleurs mobilisé près de 250 000 F pour la création ou le développement de sept centres équestres.

Elle a également contribué à la multiplication par deux du nombre de gîtes ruraux existant sur le Val de Lorraine, les gîtes déjà existants étant également aidés à améliorer leurs prestations.

Grâce à son concours, divers projets à finalité touristique ont de même été menés à bien ou engagés (chemins de randonnées, circuit VTT, office de pays en cours de création, maison du val de Lorraine, projet de base nautique).

6. Saint-Nazaire, une démarche de développement durable pour une ville en crise

6.1. Saint-Nazaire essor et crise

Saint-Nazaire, ville de 70 000 habitants, détruite à 95 % pendant la seconde guerre mondiale, et hâtivement reconstruite après guerre selon un plan à damiers a fondé son développement, avec un réel succès dans les années cinquante et soixante, sur celui de la construction navale.

En 1970, ce secteur employait directement 12 000 salariés environ, drainant la main-d'oeuvre à 30 kilomètres à la ronde. Dès les années soixante-dix, la concurrence croissante des pays asiatiques et à un moindre titre d'Europe (Communauté économique européenne et pays de l'est) a déclenché dans la ville une crise profonde, économique, sociale, mais aussi existentielle, car celle-ci vivait autour des chantiers navals et s'identifiait en quelque sorte à eux.

Les conséquences en ont été d'autant plus graves et durables que le tissu économique local, limité en dehors de cette activité mono-industrielle, n'a pas permis d'absorber suffisamment ce choc. De plus, les aides publiques (environ 800 millions de francs par an) se sont exclusivement concentrées sur les chantiers navals, permettant certes la survie de ce secteur - avec un nombre de salariés réduit à 4 000 - Saint-Nazaire étant désormais le seul site de construction navale civile subsistant en France, mais non le démarrage d'autres activités complémentaires, Saint-Nazaire ne se voyant pas reconnaître, du fait même des aides dont elle bénéficiait au titre de la construction navale, le statut de pôle de conversion.

A la fin des années soixante-dix, à la population surtout ouvrière, se trouvait donc dans une situation très difficile, dépourvue de projet et d'une base économique lui permettant d'amorcer un nouveau développement, la concentration des fonctions de service, d'enseignement supérieur et de recherche sur Nantes située à une soixantaine de kilomètres, constituant un autre élément peu favorable à sa reconversion.

6.2. Définition et mise en oeuvre d'un plan de réhabilitation urbaine (1983-1989)

Dans ce contexte la ville a engagé, en 1980, l'étude d'un plan de référence (pilote par le centre d'études techniques de l'équipement), une réflexion sur les pistes potentielles de redéveloppement et de valorisation, fondée sur une radiographie urbaine, instrument introduit par le gouvernement Barre.

Sur ces bases était lancée, de 1983 à 1989, une grande opération de rénovation urbaine s'appuyant pour l'essentiel sur des moyens locaux :

L'axe principal de la ville, reliant la gare à la mairie, constitué par une avenue longue de 1,5 kilomètre et large de 40 mètres, classée route nationale, comportait en son centre un parking, qui la coupait en quelque sorte en deux.

Après acceptation par l'Etat de son déclassement en route municipale, puis privatisation de cette partie du domaine public municipal concédée à un promoteur, ce vaste espace central a pu être réhabilité dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme commercial menée avec la chambre de commerce et d'industrie : un ensemble immobilier appelé « Centre République » comportant plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés de bureaux, de commerces et d'espaces de loisirs y a été construit, créant des rues et des places en plein centre-ville; dans ce nouveau cœur réservé aux piétons, un grand centre commercial a été implanté pour lutter contre l'extériorisation des commerces hors de la ville, de nombreux hypermarchés s'étant précédemment développés à la périphérie.

Le coût total pour la municipalité s'est élevé à 23 millions de francs, dans un contexte budgétaire difficile. Le reste des capitaux a été apporté par un partenariat entre les grandes entreprises du secteur du Bâtiment et des travaux publics (BTP) et une filiale commerciale de la caisse des dépôts et consignation, sans autre soutien public.

Cette réhabilitation du centre ville s'est accompagnée d'une Opération public d'amélioration de l'habitat (OPAH) faisant pour partie appel à des fonds publics ainsi que d'une politique de développement des transports collectifs publics.

6.3. Le projet global de développement et sa mise en oeuvre (1988 à 1993)

En 1988 et 1989 était lancée une réflexion sur le développement, non seulement à l'échelle de l'ensemble de la ville, mais également à celle de l'agglomération, celle-ci étant considérée par ses instigateurs comme la seule référence urbaine pertinente en l'espèce, alors même qu'elle n'existait pas à l'époque en tant qu'entité juridique ; l'élaboration de ce PGD a nécessité une étude pluridisciplinaire de 2 millions de francs associant trois cabinets extérieurs spécialisés respectivement dans le développement économique, l'urbanisme et l'habitat, financée par la municipalité ; pour ce faire, le point de vue des urbanistes, dont la réflexion est surtout axée sur la centralité, a été systématiquement confronté avec celui des spécialistes de l'habitat, davantage enclins à promouvoir l'amélioration de l'habitat individuel, notamment en périphérie ; les différents séminaires associaient également des élus aux côtés des techniciens.

En est résulté, le projet global de développement (PGD), centré sur les objectifs à atteindre et les obstacles à surmonter pour y parvenir ; la question des moyens à dégager ou à obtenir pour la mise en oeuvre des projets retenus n'étant posée qu'ensuite, au stade du plan d'action pluriannuel qui a suivi le PGD.

Bien que le développement local n'ait de sens que s'il établit des liens entre les différentes politiques sectorielles (habitat, action sociale, développement

économique, culture), ce PGD a été décliné en plusieurs programmes, afin d'obtenir des concours financiers dans le cadre des diverses procédures existantes, faire travailler ensemble différents services d'un même niveau de collectivité dans le cadre de procédures qu'ils ne contrôlent pas directement se révélant difficile, qu'il s'agisse du reste de ceux de l'Etat, d'un conseil régional ou d'un conseil général.

- *Contrat de ville (DIV) et programme local de l'habitat*

Saint-Nazaire comprenant plusieurs quartiers d'habitat social avec des taux de chômage compris entre 20 et 40 % de la population locale, la politique des quartiers constituait l'un des axes majeurs du PGD. Ses promoteurs ont donc été conduits à rencontrer l'équipe de la Délégation interministérielle à la ville (DIV), qui initiait à l'époque la politique des contrats de ville, et à signer avec eux l'un des premiers contrats de ville. Un PLH (programme local de l'habitat) a de même été initié.

- *Le projet de développement économique (DATAR)*

La logique propre du PGD aurait voulu que ce contrat de ville prenne également en compte la dimension économique ; la DATAR s'y est opposée, observant que cette dimension relevait de ses services, et non de la DIV. Saint-Nazaire a néanmoins obtenu de la DATAR la signature d'un contrat particulier assortie d'une enveloppe financière qui correspondait au volet économique du contrat de ville.

Mais, la négociation ayant porté sur le montant de l'enveloppe octroyée, subdivisée en de petites opérations finalisées, plus que sur la logique du projet par rapport au territoire dans lequel il s'intégrait, la consommation de l'ensemble de la somme versée s'est finalement révélée difficile, d'autant que, le contrat ayant été signé par le Premier ministre à Matignon, son montant a été substantiellement augmenté avant la signature pour des raisons d'affichage médiatique.

Les aides de l'Etat sont restées très substantielles en 1993, après que le changement de majorité soit intervenu.

- *FEDER*

Des opérations de développement économique ont également été financées au titre du FEDER et des autres fonds européens pour un montant considérable, de l'ordre de 100 millions de francs. Un grand bâtiment libéré par une entreprise a notamment pu être racheté dans ce cadre avec l'aide de la CCI et le soutien du FEDER, même si l'obtention des fonds a été difficile à ce titre, dans la mesure où cet immeuble ne présentait pas l'image d'une fiche au sens traditionnel du terme. Une fois réaménagé, la ville l'a offert à l'université de Nantes pour y créer des filières universitaires et à la CCI pour y implanter une école d'ingénieurs en génie électrique. La ville tente par ailleurs de créer un autre pôle centré sur l'ingénierie maritime à partir d'une école de la CCI.

- *Contrat région-ville*

Saint-Nazaire a également signé un contrat avec le conseil régional portant sur des opérations prévues dans le cadre du PGD, dont la région a accepté d'assurer le financement.

- *Participation du département*

Les subventions du conseil général en faveur de Saint-Nazaire ont également été considérables au regard des moyens de celui-ci ; le PGD intégrait en effet un programme de rénovation de bâtiments industriels qui s'est trouvé correspondre à une politique antérieurement décidée par le conseil général, pour laquelle des moyens importants avaient été prévus, mais qui n'avaient pas encore trouvé d'utilisation.

Au total, la mise en oeuvre de la partie du PGD correspondant aux seuls investissements a représenté plus de 200 millions de francs, le FEDER apportant environ la moitié de ce montant.

Une évaluation de ce contrat effectuée en 1997 a montré que tous les projets prévus avaient été réalisés, que ce qui avait été prévu initialement par le PGD, suscitait en quelque sorte par sa dynamique propre les moyens de sa mise en oeuvre, plus de concours étant finalement obtenus des différents partenaires (215 millions de francs sur trois ans au lieu de 170 millions), ce alors même que la majorité du conseil général et du conseil régional étaient d'un bord politique opposé à celui du conseil municipal de Saint-Nazaire. De même, la dynamique du projet a permis de nouer des liens accrus avec la chambre de commerce et d'industrie locale, qui s'y est pleinement investie.

La réhabilitation du centre ville, l'opération de réactivation économique du bassin portuaire et les programmes de rénovation de l'habitat, notamment ont permis de modifier sensiblement l'image de la ville, et d'impulser une nouvelle dynamique.

6.4. Création d'une agence d'étude pour l'ensemble de la région de Saint-Nazaire

Pour travailler sur le projet de développement de Saint-Nazaire a été créée une agence d'étude associative dénommée « délégation au développement de la région de Saint-Nazaire ». Cette association est présidée par le maire de Saint-Nazaire. Elle est financée par l'Etat dans le cadre de la politique des contrats de ville, à travers la Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS) dont les crédits ont notamment été investis dans l'agence, - l'Etat ne pouvant être membre d'une association - par le conseil général, qui s'est borné à une subvention d'investissement pour l'aménagement des locaux, par la chambre de commerce et d'industrie, par la municipalité de Saint-Nazaire, mais également par le Syndicat intercommunal de la région nazairienne (SIRNA) structure intercommunale créée pour assurer le portage du projet de ville et d'agglomération. Un représentant du conseil général y siège. Le Sous-préfet est invité à ses réunions.

D'emblée, dans la préparation du projet l'agence a raisonné à l'échelle d'une agglomération : cette option n'allait pas de soi, Saint-Nazaire étant une commune plus récente que ses voisines et relativement enclavée, d'un côté par

les marais de Brière, de l'autre par la commune de la Baule, avec laquelle n'existait pas de tradition de coopération et les structures de coopération intercommunales sur l'ensemble de la région Nazairienne se limitant à un SIVOM pour les transports et à quelques SIVU. Cette option a néanmoins paru indispensable pour permettre à l'agence d'opérer sur des territoires adaptés quelle que soit la problématique retenue, la géométrie des territoires pertinents variant selon le sujet.

Le corollaire de cette généralité de compétence géographique et thématique a résidé dans l'absence délibérée de pouvoir de l'agence sur les collectivités ; celle-ci a permis de lever les craintes des maires de la région nazairienne qui n'hésitent de ce fait pas, lorsqu'ils en ressentent la nécessité, à demander à l'agence de faire une étude pour leur commune.

Le champ de compétence de l'agence est général, elle intervient aussi bien en matière d'urbanisme, de développement économique que de développement social urbain, ces différents aspects d'une politique de développement ne devant pas être séparés si l'on veut agir avec l'efficacité nécessaire, en profitant de toutes les synergies possibles. Ce choix va à l'encontre de la tendance des villes à spécialiser leurs outils en créant de manière séparée des agences d'urbanisme et de développement économique par exemple. Il est vrai que ce travers se fonde sur l'apparition progressive de ces diverses politiques, l'Etat créant d'abord des agences d'urbanisme pour faire les Schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), avant de les céder aux collectivités locales, celles-ci créant ensuite, dans les années quatre-vingt des agences de développement économique, avant de mettre en place dans les quatre-vingt-dix, en lien avec la politique de la ville des équipes de développement social urbain.

6.5. Association des «forces vives» au processus de développement local

L'ensemble de la démarche a été fondée sur la conviction que la valorisation de son territoire et, au moins sur un plan régional, de son image, constitue la principale action qu'une collectivité puisse mener pour favoriser son développement et attirer des entreprises : l'image de ville qui bouge que le plan de réhabilitation urbaine, puis le projet global de développement, ont conféré à Saint-Nazaire, a ainsi été ressentie de manière très positive par les patrons de PME.

Dans la phase d'élaboration du projet, prise en charge par les seuls élus, en collaboration avec les sociétés d'étude prestataires, les acteurs locaux n'ont pas été impliqués, mais, à mesure que le projet est devenu crédible, ceux-ci se le sont appropriés et ont fait évoluer son contenu.

Des réunions ont été organisées autour du PGD avec les différents acteurs, et notamment avec les chefs d'entreprises, en liaison avec la chambre de commerce et d'industrie, qui, d'une attitude d'opposition est passée, grâce à ce projet, à une politique de coopération.

IV - HISTORIQUE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ce deuxième point a pour ambition de montrer à partir d'un bref historique, comment la politique d'aménagement du territoire a profondément changé de nature depuis sa naissance et à quel point les revirements successifs qui l'ont affectée lui ont donné un caractère de plus en plus rigide et confus.

Il fera apparaître qu'aujourd'hui, tant au niveau de la politique européenne que de celles de l'Etat et des régions, cette complexité et cette technicité, que démontre la simple description des dispositifs pouvant être utilisés par les acteurs de terrain, rendent difficile pour les élus de base et les responsables socioprofessionnels le montage de dossiers en même temps qu'elles favorisent la logique de guichet au détriment de véritables projets locaux cohérents.

A - L'ÉBAUCHE D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1950-1960)

La politique d'aménagement du territoire est née après la guerre, lorsque quelques hommes politiques aidés par des universitaires ont mis en évidence les considérables inégalités de développement entre l'agglomération parisienne et le reste du pays, notamment Jean-François Gravier, dans son ouvrage « *Paris et le désert français* ».

Eugène Claudius-Petit, alors ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, présenta en 1950 un premier plan national d'aménagement du territoire proposant quatre objectifs : promouvoir une industrialisation décentralisée de manière à orienter les nouvelles entreprises vers la province dans un souci de rééquilibrage des activités, rénover une agriculture jugée archaïque, renouveler l'équipement touristique et favoriser une décentralisation culturelle.

Même si les opérations demeurèrent dispersées et sans grand effet, ce plan constitua la première ébauche de ce qui deviendra l'aménagement du territoire dans la période qui s'étend de 1954 à 1960, au cours de laquelle le gouvernement s'efforça de remplacer les efforts empiriques du début par une politique plus cohérente.

En même temps qu'était mise en place une action pour la conversion des entreprises inadaptées, la mise en valeur des régions insuffisamment développées constitua le deuxième objectif soutenu successivement par le gouvernement Mendès France puis le ministre Edgar Faure qui prirent en 1954 et 1955 une série de mesures tendant, selon le souhait du Parlement, à « *favoriser la mise en valeur des régions souffrant de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant* » :

- agrément pour la création d'entreprises industrielles en région parisienne ;
- élaboration de programmes d'action régionale destinés à favoriser l'essor économique local, préparés dans le cadre de régions de programme et financés par des crédits budgétaires et des prêts ;
- création par un décret de 1955 de sociétés de développement régional dont l'objet était d'encourager l'épargne privée à s'investir dans les zones moins développées ;

- mise en place de primes d'équipement, constituant la première incitation financière à la création d'entreprises ;
- inventaire et plan de transferts de services administratifs, scientifiques et techniques estimés trop concentrés en région parisienne et y favorisant l'implantation des entreprises.

L'effort réglementaire ainsi accompli ne produit pas cependant tous les effets escomptés. Ce relatif échec fut imputé à l'absence d'une autorité assurant une unité de conception et traduisant une volonté politique de mise en oeuvre. La création du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) en 1960 et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1963 avait pour objet de répondre à cette double préoccupation.

B - UNE POLITIQUE EXCLUSIVEMENT CONDUITE PAR L'ÉTAT (1960-1974)

Après la phase de reconstruction, l'aménagement du territoire, dont ce fut les « années glorieuses », se donna pour but de redistribuer la croissance. Les années soixante sont marquées en matière d'aménagement du territoire par l'apparition d'un contexte nouveau, la construction de l'Europe, la décolonisation, les phénomènes de concentration industrielle et de mutation agricole constituent des conditions nouvelles dont l'aménagement du territoire devait tenir compte. La politique se parcellisa distinguant les zones à économie rurale dominante ou au contraire les zones urbaines en même temps que les aides se diversifièrent.

L'agrément concernant les implantations à Paris et sa zone d'influence fut étendu aux établissements scientifiques et aux constructions d'immeubles à usage de bureaux. Il fut complété en 1960 par l'instauration d'une redevance fiscale et généralisé en 1967 à toutes les activités industrielles et à de nombreuses activités tertiaires de grande ampleur.

En 1963, huit métropoles d'équilibre furent choisies pour accueillir les activités tertiaires décentralisées et devenir des moteurs du développement régional.

Durant la même période, attirés par les conditions de vie des villes et frappés par la concentration des exploitations, les ruraux quittèrent les campagnes. Des politiques spécifiques furent mises en oeuvre dans ces zones qui se désertifiaient (mesures en faveur des zones spéciales d'action rurale à partir de 1960, politique de rénovation rurale, nomination de commissaires, et mise en place d'un fonds *ad hoc* en 1967).

Le système des aides lui-même connut plusieurs évolutions. Conçu à l'origine pour les seules zones dominées par l'industrie textile, la construction navale et l'industrie houillère, il devint en 1960 un régime de droit commun valable pour tout le pays avec des taux plus favorables pour les zones de conversion. Confirmé en 1964 mais scindé en deux primes, ce régime qui constituait la première tentative de zonage fut à nouveau simplifié en 1972 avec la création d'une seule catégorie d'aides, la prime de développement régional applicable avec des taux variables selon les zones. Dans le même temps et après les zones rurales, les activités de recherche et les activités tertiaires furent

concernées par l'octroi de primes destinées à orienter les services de direction ou de recherche vers les métropoles d'équilibre.

Enfin, considérant que la mauvaise desserte de certaines zones constituait un obstacle majeur à leur développement, les gouvernements successifs, actionnés par la DATAR, mirent en place à partir de 1960 une politique vigoureuse en faveur des infrastructures notamment de communications (réseau autoroutier, grandes liaisons d'aménagement du territoire, parmi lesquelles figuraient les transversales, développement des lignes aériennes intérieures, accroissement du nombre de plate-formes aéroportuaires, créations dans de nombreuses villes de zones industrielles).

Les commentateurs de cette politique considéraient en 1975 qu'elle avait pratiquement atteint ses objectifs quantitatifs sans qu'il soit possible de distinguer ce qui lui était vraiment imputable de ce qui résultait d'une évolution spontanée qui de toute façon aurait eu lieu. La période de croissance durant laquelle elle avait été conduite et le fait que l'Etat soit seul responsable, avaient en effet contribué fortement à faciliter sa mise en oeuvre.

C - UNE POLITIQUE CONFRONTÉE À LA CRISE (1974-1984)

A partir des années 74-75, le ralentissement de la croissance, la réduction des emplois industriels et non salariés et la régression de secteurs entiers de l'industrie conduisait l'Etat à accompagner la poursuite des objectifs initiaux par une politique d'aménagement du territoire plus qualitative et par des actions visant à neutraliser les conséquences sociales des redéploiements industriels.

L'accent était mis, en premier lieu, sur la nécessité de favoriser l'épanouissement qualitatif des métropoles d'équilibre (décentralisation tertiaire de manière à permettre la création de centres de direction en province), d'assurer le développement des villes moyennes et petites dans l'optique d'une amélioration des conditions de vie des populations (politiques des villes moyennes en 1973, des contrats de pays) et de renforcer l'action en faveur des campagnes et de la revitalisation du milieu rural (création d'un fonds spécifique regroupant l'ensemble des moyens jusqu'alors affectés à l'aménagement rural, le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR)).

Mais les difficultés économiques amenèrent aussi le gouvernement à mettre en place des mesures plus ponctuelles. Le mode de calcul des primes de développement régional fut modifié pour en faire une prime à l'emploi et non plus à l'investissement, en même temps que des attributions décidées au coup par coup en dehors des zonages devinrent possibles. Dès 1974, le Comité interministériel d'aménagement des structures industrielles (CIASI) à l'échelon national et les Comités départementaux de financement (CODEFI) au niveau départemental purent intervenir à chaud pour aider les entreprises en difficulté. En 1978, l'aggravation de la crise conduisait à la mise en place du fonds spécial d'adaptation industrielle destiné à encourager les investissements créateurs d'emplois dans les zones éprouvées par les restructurations.

Ainsi, de plus en plus, la DATAR jouait le rôle de « canaïre des incendies sociaux » au détriment de sa mission d'impulsion et l'aménagement du territoire s'écartait de ses fondements initiaux.

Durant la même période, les établissements publics régionaux qui avaient été créés en 1972 commencèrent à se lancer dans des interventions de développement et d'aménagement. Sur l'ensemble de la période 1976-1981, l'évolution de leurs dépenses d'investissements plaça au premier rang de leurs actions les communications, au deuxième le développement économique, puis le développement rural et l'aménagement de l'espace.

Les régions ont également passé des contrats de villes moyennes, ont poursuivi à leur échelle la politique expérimentale des contrats de pays abandonnée par l'Etat, ont parfois monté tout un arsenal de mesures visant à encourager l'implantation de nouvelles entreprises et ont été autorisées à organiser leurs transports locaux de voyageurs routiers ou ferroviaires dans le cadre de schémas régionaux de transports collectifs.

C'est également à cette époque (1972) que la conférence des chefs d'Etat européens décidait que, pour renforcer la Communauté, il était nécessaire, à côté de l'union économique et monétaire, de définir une véritable politique régionale.

En 1975, la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du comité de politique régionale marquait la naissance officielle de cette politique qui devait poursuivre trois objectifs : donner une dimension régionale aux autres politiques communautaires, coordonner les politiques régionales des Etats-membres et intervenir par l'octroi d'aides financières destinées à soutenir les actions de développement des régions défavorisées.

Lors de sa création, le FEDER pouvait accorder des aides dans les zones de la Communauté économique européenne où il existait déjà des interventions financières à finalité régionale des Etats-membres, dans le cadre de programmes de développement régional établis par ces derniers. Chaque Etat disposait d'un quota.

En 1979, une section hors quota fut créée, marquant un accroissement de la dimension communautaire du FEDER. Enfin, un certain nombre d'opérations intégrées de développement faisant intervenir les autorités locales et nationales des Etats ainsi que les divers instruments financiers européens sur une zone géographique limitée furent lancées.

A partir des années quatre-vingt, la montée des difficultés industrielles dans le nord de l'Europe et son élargissement vers le sud accrurent les disparités et incitèrent à développer davantage une approche globale communautaire.

C'est aussi le moment où, avec l'arrivée au pouvoir de M. François Mitterrand, M. Gaston Defferre décida de transformer les Etablissements publics régionaux (EPR) en véritables collectivités territoriales, ce qui déboucha sur les lois de décentralisation de 1982.

Le contexte politico administratif se complexifiait et devenait alors source des premiers dysfonctionnements, l'articulation n'étant pas toujours facile entre une Communauté économique européenne qui se renforçait, un Etat qui tentait de

garder ses prérogatives tout en tendant à se désengager et des collectivités locales qui se voyaient dotées de pouvoirs plus larges.

D - UNE NOUVELLE DONNE (1981-1994)

La période qui suit la loi de 1982 se caractérisa par une adaptation de la politique nationale d'aménagement du territoire au nouveau contexte économique et de la décentralisation : multiplication des acteurs publics et privés, déréglementation, franc fort, taux d'intérêts élevés.

Face à ces mutations la politique nationale d'aménagement tenta de s'adapter par trois biais :

- une réforme du régime des primes de développement régional. Une seule prime d'Etat exista désormais : la Prime d'aménagement du territoire (PAT) qui remplaçait toutes les anciennes primes (PDR, PLAT, PAR, indemnité de décentralisation). Les régions de leur côté purent définir, dans le cadre de leurs nouvelles attributions en matière d'aménagement du territoire, leurs propres primes ;
- la mise en place en 1984 d'un plan d'action pour l'emploi et les mutations industrielles permettant, tout en laissant valable la carte des aides établie en 1982, d'accorder des mesures particulières en faveur de la création d'entreprises dans quinze pôles de conversion et la création en 1986 de zones d'entreprise où les activités qui s'installaient pouvaient bénéficier de mesures financières dérogatoires ;
- la mise en oeuvre d'une planification décentralisée avec la première élaboration de contrats de plan Etat-région et Etat-entreprises publiques.

En 1987, à l'issue des travaux de la commission présidée par M. Guichard, le gouvernement retint et tenta de mettre en oeuvre trois nouvelles orientations :

- le développement des infrastructures, à la fois pour désenclaver un certain nombre de régions et pour faire de la France un noeud de communication dans l'Europe ;
- la conduite d'une politique de répartition équilibrée des activités, par une action sur les facteurs de localisation fondée sur l'accessibilité et l'attractivité (transports, mais aussi main-d'oeuvre qualifiée, services de qualité offerts aux entreprises, proximité d'un potentiel de recherche et d'enseignement supérieur) ;
- la poursuite des deux politiques de solidarité en faveur des zones de conversion et des zones les plus fragiles du monde rural, en concertation avec tous les partenaires concernés dans le cadre d'un plan d'ensemble.

Avec le retour de la gauche au pouvoir, la politique d'aménagement du territoire prit à nouveau un tournant. La politique de délocalisation des activités fut relancée. Afin de mieux intégrer les régions françaises dans l'Europe, l'Etat affirma sa volonté de s'associer aux efforts que les villes entreprenaient pour

relever le défi économique européen. Devaient être élaborés à cet effet des chartes d'objectifs pour une douzaine de grandes métropoles susceptibles d'atteindre un rayonnement international et des programmes de réseaux de villes. L'élaboration de livres blancs de la recherche et de schémas pour les universités fut lancée.

Les politiques de solidarité en faveur des zones frappées par les mutations industrielles furent certes poursuivies ; en ce qui concerne le monde rural, des schémas départementaux de services publics devaient être mis en oeuvre ; une PAT petits projets fut instaurée. Mais il fut décidé que l'ensemble des réflexions serait mené sur sept grands chantiers territoriaux (Nord, Est, Bassin parisien, sillon Saône Rhône, arc méditerranéen, centre de la France et façade atlantique) en étroite liaison avec les collectivités et les partenaires sociaux économiques.

En novembre 1991, un CIAT fut consacré exclusivement aux espaces ruraux avec la création d'une dotation de développement rural, l'élaboration de schémas de services, des mesures d'encouragement à la double activité, l'adoption d'un plan pour l'agriculture.

En 1992, la loi d'orientation sur l'organisation territoriale de la République apporta des outils nouveaux pour l'aménagement du territoire en créant de nouvelles formes de coopération interrégionales et intercommunales.

Pourtant, en 1993, la désertification des campagnes se poursuivait inexorablement et les mesures prises n'avaient pas permis de l'enrayer. Les grandes agglomérations continuaient à voir leur population s'accroître alors que les villes moyennes stagnaient. Paris et sa zone d'influence continuait à concentrer les pouvoirs politiques et la plupart des pouvoirs économiques nationaux. La concentration urbaine était aussi à l'origine d'un mauvais maillage du territoire français avec, à l'exception de la capitale, aucune ville à caractère international, des villes moyennes en perte de vitesse et des petites villes certes en développement, mais au prix d'efforts financiers les endettant fortement. Enfin, l'expansion du tertiaire ne suffisait plus à faire face à la croissance rapide de la population active. Des zones en crise de plus en plus nombreuses cumulaient pertes d'emplois et autres handicaps, en même temps que le fossé se creusait entre les grandes agglomérations où l'emploi croissait nettement et les zones du rural profond qui continuaient à être confrontées à une baisse de celui-ci.

Par ailleurs, le développement de l'Union européenne ainsi que l'intensification des relations entre les différents pays et régions la composant marquaient une évolution considérable. Après une révision en 1985, le nouveau règlement du FEDER adopté en 1989 traduisait une profonde mutation. La réforme des fonds structurels devait ainsi permettre une rationalisation des interventions par une harmonisation des procédures, une coordination plus efficace entre les divers instruments financiers, la concentration des actions sur de grands projets, une véritable programmation et une gestion décentralisée.

Les politiques structurelles devaient être désormais conduites en fonction d'un nombre limité d'objectifs, découlant de l'Acte unique

(objectif 1 : rattrapage des régions en retard de développement ; objectif 2 : reconversion des régions industrielles en déclin ; objectif 3 : lutte contre le chômage de longue durée ; objectif 4 : insertion professionnelle des jeunes ; objectif 5a : adaptation des structures de production agricole ; objectif 5b : développement rural). Par ailleurs, la Communauté se réservait une part d'actions qui lui était propre à travers les PIC, liés à la réalisation d'objectifs communautaires.

En 1990 était en outre lancée une réflexion sur un schéma de développement de l'espace communautaire, qui devait traduire une véritable politique d'aménagement à l'échelle de l'Europe. L'Etat n'était plus totalement maître de son jeu et l'Union européenne devenait un partenaire important avec lequel il fallait désormais compter.

Parallèlement, les collectivités locales avaient certes été en 1982 dotées de pouvoirs transférés par l'Etat, les régions notamment s'étaient vues reconnaître une responsabilité propre en matière d'aménagement du territoire, mais le partage théoriquement clair de leurs compétences devenait de plus en plus difficile à réaliser dans la pratique. De plus, la décentralisation était favorable aux régions riches, et chacune défendait des intérêts qui ne correspondaient pas nécessairement à l'intérêt national.

Les concurrences entre collectivités conduisaient parfois à des gaspillages d'équipements, même si les décisions se rapprochaient du terrain et faisaient participer les acteurs locaux, qui avaient une meilleure connaissance de celui-ci.

Dans un cadre politique où les actions, les objectifs et les pouvoirs s'enchevêtraient, dans un univers économique où la concurrence accrue au sein de l'Union européenne risquait, si l'Etat pénalisait les régions riches, de favoriser le départ des entreprises vers l'étranger, et dans un contexte social où les aspirations des populations pour une amélioration de leur cadre de vie s'accroissaient, le gouvernement de M. Balladur décida de lancer un grand débat. Celui-ci aboutit à l'adoption de la loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995. Le territoire ne devait plus être seulement aménagé mais d'abord développé. De redistributive, la politique dans un contexte de croissance ralentie se voulait offensive et conduite pour favoriser l'emploi.

E - DE LA LOI PASQUA À AUJOURD'HUI

La nouvelle loi créait de nouvelles zones d'exception, qui s'ajoutaient aux différents autres zonages, qu'elle ne supprimait pas : les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine, les territoires ruraux de développement prioritaire, les zones de revitalisation rurale.

Des directives territoriales d'aménagement devaient être élaborées afin d'assurer les liens indispensables entre les orientations nationales et la planification locale et améliorer la cohérence des politiques conduites par l'Etat. Un schéma national d'aménagement du territoire devait être soumis au Parlement, complété par des schémas sectoriels et des schémas régionaux.

Des instances spécifiques à l'aménagement du territoire étaient créées : au niveau national, le CNADT, au niveau régional, les conférences régionales d'aménagement du territoire, associant élus et socioprofessionnels.

Les divers fonds destinés antérieurement à l'aménagement du territoire étaient regroupés au sein d'un fonds unique : le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) en même temps qu'étaient créés quatre autres fonds : le fonds de péréquation des transports aériens, le fonds d'investissement des transports terrestres, le fonds de gestion de l'espace rural et le fonds national de développement des entreprises.

Enfin, plus rurale qu'urbaine, la loi officialisait un nouveau concept : le pays, espace de projet où les acteurs pouvaient définir et mettre en oeuvre des actions qui ne s'inscrivaient pas nécessairement dans les cadres administratifs et politiques classiques.

Aujourd'hui, de nombreux décrets d'application ne sont pas pris, le schéma national n'a pu être adopté par le Parlement et le nouveau ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement souhaite réviser la loi en lui donnant d'autres orientations : plus urbaine et moins centralisatrice, elle devrait viser à favoriser le développement durable et la création d'emplois dans le cadre d'une recomposition du territoire fondée sur une centaine d'agglomérations et trois cents pays. Un projet de loi sur lequel s'est prononcé le Conseil économique et social devrait, lorsqu'il aura été voté par le Parlement, concrétiser ces nouvelles priorités.

V - LA POLITIQUE EUROPÉENNE

En vingt ans de mise en oeuvre et d'évolutions, la politique régionale européenne est passée, en se complexifiant progressivement, d'une stratégie de redistribution financière à une politique d'intervention structurelle ciblée sur des territoires marqués par des difficultés particulières. Elle se caractérise aujourd'hui par une complexité telle que tous les crédits ne sont pas consommés, « faute de projets » selon la Commission, mais qui devient très préoccupante d'autant que la France est contributeur net et risque de voir ses crédits encore diminués avec l'ouverture de l'Union européenne à d'autres pays plus pauvres.

A - LA POLITIQUE RÉGIONALE

L'acte unique européen avait mis en exergue l'impératif de cohésion économique et sociale et en définissait les grands principes : « afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales. »

En s'inspirant fortement des Opérations intégrées de développement (OID) et des Programmes intégrés méditerranéens (PIM), initiés depuis les années quatre-vingt, la Commission et le Conseil ont voulu répondre à l'objectif général de cohésion économique et sociale à travers deux approches différentes.

D'une part en déterminant des objectifs régionalisés, ayant vocation à répondre au souci de réduction des écarts existant entre les régions :

- l'objectif 1, dont la finalité est de « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement » ;
- l'objectif 2, qui vise à « reconvertir les régions, ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel » ;
- l'objectif 5b, ayant pour but de promouvoir le développement des zones rurales dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune ;
- l'objectif 6, qui répond au problème particulier des régions arctiques très peu peuplées.

D'autre part, avec des objectifs nationaux, en répondant de manière plus générale et au-delà des disparités régionales à cet objectif de cohésion économique et sociale :

- l'objectif 3, dont l'objet est de « combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et personnes exposées à l'exclusion du marché du travail » ; il regroupe les anciens objectifs 3 et 4 de la phase 1989-1993 ;
- l'objectif 4 nouveau, qui vise à faciliter l'adaptation des travailleurs et travailleuses aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production ;
- l'objectif 5a, visant d'une part à accélérer l'adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune ; d'autre part, à développer des actions relatives au patrimoine forestier.

1. Détermination du champ d'application des différents objectifs

1.1. Les objectifs régionaux

Les zones de l'objectif 1 sont des régions de niveau NUTS² II dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et des régions dont le PIB est proche de ce taux et pour lesquelles il existe des raisons particulières de les prendre en compte.

Les programmes de ces régions visent principalement à développer leur économie. Pour ce faire, ils prévoient d'aider le tissu des entreprises (investissement, conseil, accès aux capitaux, animation et recherche) ; de soutenir le secteur du tourisme, source d'emploi dans la plupart de ces régions ; de diversifier l'agriculture et d'agir en faveur du développement local ; d'améliorer les infrastructures et l'environnement ; de soutenir l'emploi, la formation et la recherche-développement.

Les zones de l'objectif 2 sont des zones de niveau NUTS III devant répondre à trois critères : avoir un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ; avoir subi un déclin de l'emploi industriel ; avoir un taux d'emploi industriel supérieur à la moyenne communautaire.

Auxquelles furent ajoutées en 1993 : des zones contiguës qui répondent aux mêmes critères ; des communautés urbaines caractérisées par un taux de chômage dépassant d'au moins 50 % la moyenne communautaire et ayant enregistré un déclin important dans l'emploi industriel ; des zones enregistrant ou menacées d'enregistrer des pertes substantielles d'emploi dans des secteurs industriels, avec comme conséquence une aggravation sérieuse du chômage ; des zones confrontées à de graves problèmes de réhabilitation de sites industriels ; d'autres zones concernées par la restructuration du secteur de la pêche.

L'objectif 2 vise en priorité : la reconversion de ces territoires par la requalification des sites (traitement de friches, aménagement urbain et zones d'activité) et l'environnement afin de les rendre plus attractifs ; la relance de l'activité par des aides aux PME-PMI ; l'amélioration de l'emploi, de la formation et le développement de la recherche.

Les zones de l'objectif 5b sont celles ayant un bas niveau de développement rural (PIB/habitant), qui répondent au moins à deux des trois critères suivants : taux élevé d'emploi agricole dans l'emploi total ; bas niveau de revenu agricole ; faible densité de population ou dépeuplement important.

Auxquelles furent ajoutée en 1993 : les zones ayant un caractère périphérique par rapport aux grands pôles d'activités ; celles dont la sensibilité à l'évolution de la politique agricole commune est particulièrement importante ; les zones où la structure des exploitations et l'âge de la population active agricole sont préoccupants ; celles connaissant des pressions particulières sur l'environnement et l'espace rural ; les zones de montagne et autres zones défavorisées et enfin, celles touchées par les restructurations du secteur de la pêche.

La redynamisation des zones rurales fragiles peut s'effectuer : en soutenant la diversification et le développement local (notamment par les aides au secteur du tourisme) ; en incitant les entreprises à s'installer sur ces territoires ; en aidant les artisans et les entreprises locaux à créer des emplois ; en améliorant les infrastructures rurales et la prise en compte de l'environnement.

1.2. Les objectifs transversaux

Ces objectifs interviennent sur l'ensemble du territoire national sans critère de zonage.

Le nouvel objectif 3 concerne quatre grandes catégories de public : les jeunes ; les chômeurs de longue durée ; les chômeurs menacés de chômage de longue durée ; des catégories de personnes qui sont plus exposées que les autres à l'exclusion du marché du travail soit en raison d'un handicap ou en conséquence des effets de la récession ou de l'ouverture des marchés de l'Union.

L'objectif 4 vise trois priorités : développer les capacités d'observation des évolutions de l'emploi et des métiers dans les bassins d'emploi afin d'anticiper les adaptations nécessaires ; intervenir de manière préventive par des actions de formation pour faire face à des adaptations de l'évolution des systèmes de production ; mettre en place des mesures d'accompagnement pour traiter les graves crises de l'emploi auxquelles les industries en mutation doivent faire face.

L'objectif 5a s'applique majoritairement aux structures agricoles mais également à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles et sylvicoles ainsi qu'aux activités liées aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture. L'intervention s'appuie sur deux grands axes. Le premier concerne la modernisation des exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs, les indemnités compensatoires de handicaps naturels. Le deuxième axe sectoriel concerne les aides aux entreprises agro-alimentaires et forestières.

2. Les principes

2.1. Le principe de l'additionnalité

Défini en 1988, il prévoyait un effort financier des Etats membres équivalent à celui de la Communauté européenne et avait pour objectif de garantir un véritable effet de levier des fonds structurels. Il fut précisé en 1993 : « ... *les crédits (...) ne peuvent se substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'Etat membre dans l'ensemble des territoires éligibles à un objectif.* » L'analyse de l'additionnalité s'effectue objectif par objectif et globalement sur l'ensemble du territoire national. Les modalités de vérification doivent être discutées et fixées conjointement *a priori* lors de l'élaboration des programmes.

Pour l'objectif 1, les dépenses présentées dans les programmes régionaux constituent la base de référence pour l'évaluation *ex ante* de l'additionnalité.

Pour les objectifs 2 et 5 b, la base de calcul est constituée des dépenses nationales éligibles dans les Contrats de plan Etat-région (CPER) et des dépenses publiques hors du CPER, mais inscrites comme contreparties nationales dans le programme.

Pour les objectifs 3 et 4, la méthode de vérification est fondée sur l'analyse des budgets des institutions ou départements ministériels ayant sollicité des concours communautaires.

2.2. Le principe de partenariat

Principe clé, il détermine la mise en oeuvre des autres principes. Il est fondé sur la concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre concerné et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun. Elargie en 1993 aux partenaires économiques et sociaux, cette concertation porte concrètement sur « la préparation, le financement ainsi que sur l'appréciation *ex ante*, le suivi et l'évaluation *ex post* des actions. »

2.3. Le principe de la complémentarité des financements

Corollaire de l'additionnalité et du partenariat, le principe du cofinancement précise que l'action de l'Union vient en complément des actions menées par les acteurs locaux, régionaux ou nationaux. Il répond à la volonté de concentration des moyens d'intervention sur des axes d'intervention précis.

2.4. La programmation intégrée pluriannuelle

Ce principe de programmation découle du double souhait d'assurer une meilleure gestion des fonds et de garantir aux Etats-membres la stabilité et la prévisibilité de l'effort communautaire.

La lourdeur de la procédure mise en oeuvre en 1988 a conduit à introduire la possibilité d'avoir recours à un document unique de programmation. Depuis 1993, les Etats-membres peuvent proposer un « Document unique de programmation » (DOCUP) qui fait l'objet d'une décision unique de la part de la Commission qui contient une partie Plan/CCA et une partie demande de concours/programme. C'est le choix effectué par la France.

Pour les objectifs 2 et 4, les DOCUP sont prévus pour trois ans. Pour les objectifs 1, 3, 5a et 5b, les documents uniques portent sur une période de six ans. Ils sont soumis par l'Etat membre pour les objectifs nationaux et sont élaborés et mis en oeuvre par les Préfets de région pour les objectifs régionalisés.

Par ailleurs, la Commission peut, de sa propre initiative, décider de proposer aux Etats membres de soumettre des demandes de concours pour des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté. Ces PIC sont généralement régionalisés et mis en oeuvre sur la base d'un zonage selon les mêmes procédures que les DOCUP. Ces initiatives sont actuellement au nombre de treize.

B - LES FONDS STRUCTURELS

1. Le Fonds social européen (FSE)

Le Fonds social européen est le plus ancien des trois fonds structurels puisque sa création était inscrite dans le traité de Rome.

Sa mission était définie en ces termes : « *la promotion à l'intérieur de la Communauté des facilités d'emploi et de la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs.* » Les évolutions du marché de l'emploi ont conduit, petit à petit, le FSE à devenir un instrument de formation et de qualification professionnelle ainsi que de promotion de l'emploi. En 1989, la priorité lui fut donnée pour la lutte contre le chômage des jeunes et celui de longue durée.

Le règlement actuel du FSE organise les différentes interventions en fonction des objectifs dans lesquels elles s'insèrent.

En forme de tronc commun, on retrouve quatre grands groupes d'actions : les actions de formation, de préformation, de requalification et de mise à niveau des connaissances permettant l'accès à l'emploi et à la qualification ; des actions d'orientation et de conseil ; des aides à l'emploi limitées dans le temps telles que les ACCRE et les Primes régionales à l'emploi (PRE) ; le développement de dispositifs améliorant la qualité des systèmes de formation ou d'insertion sociale et professionnelle.

Par ailleurs, le FSE peut financer des actions contribuant à la mobilité géographique.

Il finance également, dans les trois objectifs régionalisés, les actions favorisant la stabilité et soutenant l'emploi par l'aide aux systèmes de formation et celles renforçant le potentiel humain en matière de recherche, de science et de technologie.

De manière particulière, dans l'objectif 1, le FSE peut prêter son concours au financement d'actions visant au renforcement des systèmes d'enseignement et de formation afin de compléter les nouvelles compétences du FEDER dans ce domaine et au développement de la formation de fonctionnaires qui peuvent être en rapport avec la mise en place des procédures des fonds structurels.

Les différentes dépenses éligibles au concours du FSE concernent les rémunérations et coûts annexes, les coûts de fonctionnement et les coûts des aides à l'emploi.

2. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) section orientation

Créé en 1962 comme unique outil financier de la politique agricole commune, il fut scindé en deux sections en 1964. Seule la section « orientation » est considérée comme fonds structurel.

Le FEOGA orientation a pour objet le financement des actions communes et structurelles visant à l'accroissement de la productivité et au développement du progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole.

En synergie avec les autres fonds structurels, le FEOGA orientation intervient dans les programmes des objectifs 1 et 5b par le financement d'actions d'aide aux infrastructures rurales, de mesures de diversification, d'aide à l'environnement ou au développement de l'agro-tourisme, et dans les programmes de l'objectif 5a, par des actions de modernisation des exploitations, de transformation et de commercialisation des produits, de diversification de la production.

Le fonds peut financer des actions relatives à la production de produits agricoles non alimentaires. Le FEOGA peut également financer la promotion, la labellisation et les investissements en faveur des produits locaux ou régionaux, agricoles et sylvicoles de qualité, dans la perspective du maintien d'activité au niveau local en aidant l'ensemble de la filière, pour valoriser le potentiel endogène de la région.

Parmi les actions nouvelles entrant dans le champ de compétence du FEOGA, on peut citer la rénovation et le développement des villages et la reconstitution de paysages.

3. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le FEDER est le dernier fonds créé.

Les champs d'intervention « classiques » concernent des investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables, tels les dispositifs concourant à la modernisation des entreprises, en particulier par l'accès aux nouvelles technologies et le développement des investissements des

PME-PMI, ainsi que des actions destinées à faciliter la création ou le maintien d'emplois au sein des bassins en crise et en voie de désindustrialisation.

Ils s'appliquent également à des investissements en infrastructures. Dans les régions d'objectif 2, ces investissements concernent l'aménagement d'espaces industriels en déclin, par exemple la remise en état de sites industriels délaissés. Dans les régions d'objectif 5b, ils doivent être directement liés aux activités économiques créatrices d'emplois non agricoles, telles que les liaisons en infrastructures de communication.

Enfin, ils visent à favoriser le développement du potentiel endogène des régions avec des mesures d'animation et de soutien aux initiatives locales (aides aux services aux entreprises, aides aux collectivités pour la création d'usine relais, réalisation d'études en matière de tourisme ou d'artisanat, mais aussi tous les dispositifs d'aide à la création d'entreprise, financement du transfert de technologie, amélioration de l'accès des entreprises aux marchés des capitaux, en particulier par l'octroi de garanties).

Les champs d'intervention « nouveaux » concernent notamment l'aide aux investissements dans le domaine de l'éducation et de la santé dans les zones d'objectif 1, les investissements productifs agricoles et sylvicoles situés après la première transformation ou la commercialisation de ces produits et des actions de recherche et de développement contribuant au développement régional.

C - LE PROGRAMME D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE LEADER II

Il fait suite à la première initiative LEADER I mise en oeuvre sur la période 1988-1993.

1. Principes généraux

Il a pour objectif de contribuer au développement des zones rurales fragiles par l'exploration de voies nouvelles, et diffère des interventions courantes, dans le cadre des objectifs 1 et 5b, par trois exigences cumulatives : relever exclusivement d'une démarche de développement local initié par les acteurs de petits territoires homogènes, l'obligation d'innover, la participation obligatoire des projets aux activités du réseau européen d'échanges institué par la Commission.

Les volets d'intervention prévus sont eux aussi au nombre de trois :

1.1. L'acquisition des compétences

Cet axe a pour objectif principal d'apporter un appui technique aux démarches de développement territorial surtout au démarrage de la programmation.

1.2. Les projets d'innovation rurale

Ces projets de développement local sont nécessairement liés à une stratégie globale de développement du territoire concerné. Ils regroupent les types d'actions suivantes : l'appui technique au développement rural par exemple sous la forme d'assistance technique aux Petites et moyennes entreprises (PME) et aux activités existantes ; la formation professionnelle et les aides à l'embauche ;

le tourisme rural, notamment par la conception de nouveaux produits touristiques ; l'aide aux petites entreprises par la mise en place de services de proximité ; la valorisation sur place et la commercialisation des productions agricoles et sylvicoles ; la préservation et l'amélioration de l'environnement.

1.3. Les projets de coopération transnationale

Les projets doivent être complémentaires de ceux financés dans les DOCUP de l'objectif 5 b et sont cofinancés par le FSE, le FEDER et le FEOGA.

Au sein des zones éligibles, les projets d'innovation rurale doivent couvrir un territoire homogène, comportant une population comprise entre 5 000 et 100 000 habitants (par exemple les « pays »).

2. Conditions particulières de mise en oeuvre

La sélection des projets est faite, après un « appel à propositions » instruit, la plupart du temps, au niveau départemental ou infra-départemental. Le PIC LEADER II apporte son concours à deux catégories principales de bénéficiaires : les groupes d'action locale qui sont porteurs des projets d'innovation rurale et responsables de leur mise en oeuvre ; des acteurs collectifs publics ou privés du milieu rural (syndicats de communes, associations, etc.) dans le cas où il n'est pas possible de mobiliser, sur une stratégie globale, l'ensemble des partenaires locaux.

Le Préfet de région est responsable de l'ensemble du programme régional LEADER II et de sa gestion financière, les groupes d'action locale n'ayant pas vocation d'une façon générale à gérer pour le compte des pouvoirs publics les crédits communautaires.

D - LE PROGRAMME D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE URBAN

1. Principes généraux

Cette initiative a pour objectif principal de contribuer à l'amélioration des conditions économiques et sociales de quartiers urbains en crise particulièrement touchés par l'exclusion sociale. Le programme est destiné à un nombre restreint de sites inclus dans des villes ou agglomérations comptant plus de 100 000 habitants.

Le FSE et le FEDER interviennent sur des programmes intégrés et novateurs, apportant une valeur ajoutée certaine et contribuant à créer des emplois, comportant des mesures telles que le lancement de nouvelles activités économiques, le développement de l'emploi par la formation et l'aide à la création d'activités, par exemple, dans le cadre de projets locaux de réhabilitation, l'amélioration d'équipements dans le domaine social, de la santé et de la sécurité (crèches, garderies, centre de lutte contre la drogue, prévention de la criminalité) ou l'amélioration des infrastructures et l'environnement (réhabilitation des bâtiments et des espaces verts, création d'équipements culturels, ludiques et sportifs).

2. Conditions de mise en oeuvre

La Commission adopte un programme par région éligible. Celui-ci est mis en oeuvre au niveau régional sous la responsabilité du préfet de région en partenariat avec les collectivités et les acteurs locaux.

E - LE PROGRAMME D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE PME

1. Principes généraux

Cette initiative a pour objet d'aider les PME à s'adapter aux conditions du marché unique et à acquérir une compétitivité sur le plan international. Elle s'adresse principalement aux PME de moins de deux cent cinquante salariés. L'initiative PME intervient en France sur les territoires éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b.

Fig. 1 : Répartition par objectif des fonds structurels communautaires en France pour la période 1994-1999 - (en millions d'Ecus 1994)

| Objectifs | Missions | Fonds | Nombre de programmes | Montant indicatif | Critères de zonage |
|---|---|-----------------------------|--|-------------------------|--|
| Objectif 1 (1994-1999) (régional) | Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des zones en retard de développement. | FEDER - FSE FEOGA - IFOP | Un par région Corse, NPC | 2 190 (2 % ** UE) | Régions ayant un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire |
| Objectif 2* (1994-96/1997-99) (régional) | Reconvertir les régions gravement affectées par le déclin industriel. | FEDER - FSE | Un par région sauf Limousin, Ile-de-France, Corse et DOM | 1 765 (25 % ** UE) | 3 critères cumulatifs : taux de chômage élevé ; fort taux d'emploi industriel ; déclin de l'emploi industriel |
| Objectif 3 (1994-1999) (national) | Combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes. | FSE | Un pour l'ensemble du Territoire | 3 203 | Pas de zonage : l'ensemble du Territoire est concerné |
| Objectif 4 (1994-96/1997-99) (national) | Faciliter l'adaptation des salariés aux mutations industrielles. | FSE | Un pour l'ensemble du Territoire | (23 % ** UE) | Pas de zonage : l'ensemble du Territoire est concerné |
| Objectif 5a (1994-1999) (national) | Promouvoir le développement en accélérant l'adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la PAC (Politique Agricole Commune). | FEOGA - IFOP | Un pour l'ensemble du Territoire | 1 912,7 (35 % ** UE) | Pas de zonage : l'ensemble du Territoire est concerné |
| Objectif 5b (1994-1999) (régional) | Promouvoir le développement en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales. | FEDER - FSE FEOGA | Un par région sauf Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Corse et DOM | 2 238 (36 % ** UE) | 2 ou 3 des critères suivants : bas revenu agricole ; fort taux d'emploi agricole ; faible densité de population. |
| Programmes d'Initiative Communautaire | Appuyer l'effort de développement des régions en apportant une dimension communautaire. | FEDER - FSE FEOGA - IFOP | Concernent, avec une intensité différente, toutes les régions | 1 593,1 (11 % ** UE) | A l'appréciation de la Commission |
| Total pour la France : 12 901,8 millions d'Ecus soit 9,2 % de la dotation européenne. | | | | | |

* La programmation de l'Objectif 2 comporte généralement une phase 1994-1996 et une phase 1997-1999.

** Les pourcentages de répartition sont donnés sur la base de l'Europe des 12, hors dotations allouées aux nouveaux entrants (Autriche, Finlande et Suède), pour permettre des comparaisons avec la période de programmation précédente.

Source : Politiques régionales de la Communauté Européenne, Commission Européenne, 1996.

2. Conditions de mise en oeuvre

Les programmes régionaux sont gérés régionalement. Pour le programme national intervenant sur les zones des objectifs 2 et 5 b et qui concentre 85 % des crédits, les opérations éligibles sont celles qui visent à aider les PME dans leur démarche de modernisation et d'innovation, en leur facilitant l'accès au crédit, en favorisant des partenariats inter-entreprises et en leur permettant de préparer et réaliser des opérations techniques et commerciales avec des entreprises de l'Union européenne.

Le groupe d'étude et de réflexion infra régional a établi un tableau récapitulatif des aides des fonds structurels en France pour la période actuelle.

F - L'AGENDA 2000

Approchant du terme de sa deuxième période de programmation, la politique de cohésion va également se trouver confrontée à partir de l'an 2000 à l'élargissement de l'Union européenne. Faisant un bilan mitigé des opérations conduites depuis 1988, la Commission a donc décidé de proposer au Conseil de nouveaux règlements afin d'améliorer l'efficacité de ses fonds structurels.

Elle lui suggère de :

- maintenir l'effort financier au niveau atteint à la fin de la période en cours (0,46 % du PIB de l'Union européenne), afin de poursuivre le soutien aux régions en retard et en mutation ainsi qu'aux personnes en difficulté et d'appliquer la solidarité communautaire aux pays candidats avant même leur adhésion ;
- renforcer la concentration en vue d'une plus grande efficacité de la politique de cohésion dans les zones aidées par les fonds structurels de façon à ce que l'effet de levier soit suffisant.

La proposition de la Commission, dans ce cadre, présente quatre composantes : **une concentration financière sur les régions les plus en difficulté**, en maintenant la forte priorité sur celles en retard de développement éligibles à l'objectif 1 ; **des objectifs en nombre plus limité** avec la réduction des sept objectifs actuels à trois objectifs prioritaires, à savoir la réduction du retard de développement (objectif 1), l'aide à la reconversion/mutation qui concerne des zones industrielles, des zones rurales, des zones dépendantes de la pêche et des quartiers urbains en crise (le nouvel objectif 2) et une nouvelle stratégie d'amélioration des ressources humaines (objectif 3), dans les zones non éligibles aux deux objectifs régionalisés qui précèdent ; **une stricte application des critères d'éligibilité** en particulier du seuil de PIB par habitant de 75 % de la moyenne communautaire pour l'objectif 1, le recours à des critères communautaires et une forte implication de la Commission en matière de choix des zones éligibles au nouvel objectif 2 ; **des initiatives communautaires moins nombreuses**, celles-ci passant de treize actuellement à trois (la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (le nouvel INTERREG), le développement rural et les ressources humaines dans un contexte d'égalité des chances).

- simplifier les bases de la gestion avec un meilleur rapport coût/efficacité en adaptant les instruments structurels par la simplification, l'évaluation et le contrôle, un renforcement de l'efficacité par la constitution d'une réserve significative et attribuée à mi-parcours aux régions performantes en fonction de résultats vérifiables, une diversification par un recours accru à de nouvelles formes d'interventions (bonification d'intérêts, participation au capital risque, prises de participation,...) au lieu des seules subventions, afin de mieux prendre en compte la rentabilité des projets, et une meilleure coopération des fonds structurels entre eux et avec les institutions financières (Banque européenne d'investissement (BEI), Fonds européen d'investissement (FEI)).

VI - POLITIQUE DE L'ÉTAT

Dans ce domaine également, l'Etat n'a fait au fur et à mesure de la conduite de sa politique d'aménagement territoire qu'accroître la confusion, ce notamment parce qu'il est contraint de faire coïncider à tout prix sa propre politique avec celle de l'Union européenne, qui n'est pas nécessairement concordante, particulièrement en terme de temps. Cette situation se traduit au travers de la mise en oeuvre des contrats de plan dont le gouvernement envisage d'ores et déjà une révision.

Cette complexité se traduit également par la multiplication des instruments utilisés pour la politique de la ville et par la gestion difficile des fonds et des mesures en faveur des zonages mis en place par le loi Pasqua.

A - LES CONTRATS DE PLAN

1. Le cadre général

Leur création officielle remonte, avec la mise en place de plans des régions, à la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Ces deux éléments ont évolué différemment, les plans n'ayant pas eu l'essor escompté alors que les contrats de plan sont restés un élément incontournable de la politique de l'Etat et de ses relations avec les régions. Leur objectif était de renforcer la convergence des interventions conduites par l'Etat et par la région de manière à faire plus que l'action isolée de chacun.

Les premiers portaient sur la période 1984-1989.

Les principaux reproches qui leur furent adressés concernaient d'abord la brièveté des délais, les plans régionaux, faute de temps, s'étant borné à traduire localement les priorités nationales et les régions ayant privilégié les actions finançables conformes aux choix nationaux. A ce premier grief s'ajoutait le fait que le désengagement de l'Etat avait contraint les régions, sollicitées en ordre dispersé par les différents ministères, à geler une part importante de leur budget au détriment d'actions plus conformes à leurs priorités alors que la procédure favorisait l'émergence d'interventions non coordonnées entre elles, parfois contradictoires et non discutées dans le cadre d'une politique cohérente arbitrée au niveau de l'Etat. Etaient également mises en exergue la dispersion et les

lacunes de l'information économique et statistique régionale, l'inadaptation des appareils administratifs régionaux à cette démarche nouvelle et des procédures de concertation défectueuses, notamment en ce qui concerne les départements, les communes, les conseils économiques et sociaux régionaux et les organisations socioprofessionnelles.

Le comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 13 avril 1987 décida pourtant de reconduire la procédure en la déconnectant de la planification nationale. Il décida également de l'assouplir grâce à une élaboration plus décentralisée et déconcentrée, à une plus grande sélectivité fondée sur un nombre de programmes restreints ou d'opérations stratégiques ayant des effets majeurs sur le développement régional, à des financements clarifiés évitant le recours aux cofinancements, à une répartition des tâches en fonction des compétences de chacun, enfin à des procédures simplifiées, le nombre de contrats particuliers devant être réduit. Ces préconisations visaient à éviter, ce qui avait été le cas pour la première génération, la paralysie par excès de contractualisation et à donner plus de liberté aux régions pour mener d'autres actions qui leur étaient propres.

La troisième génération est celle actuellement en cours : les contrats portent sur la période 1994-1999.

2. Les contrats de plan Etat-région de la troisième génération

Ils reposent, comme ceux de la deuxième génération, sur trois principes : la contractualisation par objectifs, la sélectivité et la diminution du recours aux financements croisés. Mais, fait nouveau, ils intègrent les autres politiques contractuelles jusque là séparées, tels les actions conventionnelles de développement culturel ou les contrats de ville. Par ailleurs, les contrats comportent un noyau dur comprenant les obligations jugées prioritaires par l'Etat pour la région et une seconde partie qui doit être négociée réellement entre le préfet et la région. Enfin, devant à l'origine porter sur la période 1994-1998, ils ont été prorogés jusqu'au 31 décembre 1999, ce qui aura l'avantage de les faire coïncider avec les programmes des fonds structurels européens dont le terme est fixé au 31 décembre 1999.

L'enveloppe de l'Etat a été déterminée en fonction de trois critères : le potentiel fiscal par habitant, la moyenne du taux de chômage et l'évolution de l'emploi de 1984 à 1992. Cette modulation a conduit à répartir les régions en trois groupes : pour le premier, l'enveloppe serait maintenue en francs constants 1989 ; pour les deux autres, elle serait augmentée soit de 14,1 %, soit de 23,5 % selon l'intensité des déséquilibres les affectant, l'Ile-de-France faisant au contraire l'objet d'une réduction de 10 % en francs courants par rapport à la période précédente.

Pour le Conseil économique et social, interrogé en 1994 sur les grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire à l'horizon 2015, *« ces évolutions vont dans le bon sens dans la mesure où, tout en laissant une marge de manoeuvre suffisante aux régions, elles renforcent la coordination exercée par l'Etat, à qui il appartient de fixer un cadre national afin de*

maintenir la cohérence et d'assurer la solidarité à l'égard des différentes zones ».

3. Les procédures

Il s'agissait à l'origine d'une procédure lourde et longue.

Il incombait au représentant de l'Etat dans la région, le préfet de région, de préparer le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et les régions. Selon le décret du 21 janvier 1983, les contrats devaient être élaborés par le président du conseil régional au nom de la région et par le préfet de région au nom de l'Etat. L'avant-projet de contrat était d'abord soumis à un CIAT qui vérifiait la compatibilité des objectifs du plan régional avec ceux du plan national. Il était ensuite établi un projet de contrat de plan qui était transmis par le préfet de région aux ministres intéressés et au ministre chargé de l'aménagement du territoire puis à nouveau à un CIAT. Enfin, le contrat de plan Etat-région était signé entre le préfet de région au nom de l'Etat et le président du conseil régional au nom de la région. Les engagements de l'Etat dans les contrats particuliers entre l'Etat et les régions étaient approuvés par les ministres concernés après examen par le CIAT.

Selon le rapport présenté par M. Jean Billet en mai 1997 sur le suivi et la réalisation des contrats de plan, la troisième génération marque une avancée.

Quelques nouveautés ont ainsi concerné leur élaboration :

- la procédure préparatoire a été plus largement déconcentrée que pour la génération précédente. Le préfet de région a présenté la stratégie de l'Etat dans la région et les régions ont défini un programme de développement régional, ces deux approches aboutissant à l'élaboration commune des contrats de plan entre l'Etat et la région ;
- une autre singularité a été l'adaptation aux priorités de chacune des régions dans le cadre de grands objectifs préalablement définis, qui sont le renforcement des liens entre la compétitivité économique et la cohésion sociale et la contribution au développement et à l'aménagement du territoire ;
- l'Etat a modulé ses interventions en fonction de la situation socio-économique des régions, mais il a toutefois continué à imposer ses choix pour environ 75 % du montant global de ses crédits affectés dans chaque région ;
- les régions ont conduit des négociations actives, avec des résultats plus ou moins satisfaisants, et demeurant des interlocuteurs privilégiés dans le dialogue avec l'Etat et les institutions communautaires. Les collectivités infrarégionales, et notamment les départements, ont été le cas échéant associés à la procédure. Certains départements ont signé le contrat aux côtés de la région.

L'originalité de la dernière procédure de contractualisation est la signature du premier contrat de plan interrégional pour le Bassin parisien, associant l'Ile-de-France à ses sept voisines : Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Centre, Champagne-Ardenne, ainsi que Pays de la Loire et Bourgogne pour un

seul département, cette procédure ouvrant de nouvelles perspectives pour des coopérations interrégionales, transfrontalières et mêmes transeuropéennes.

4. Les actions

Les nouveaux contrats traduisent une sensible évolution qui caractérise les relations entre Etat et collectivités territoriales.

4.1. L'Etat

Plusieurs projets associant l'Etat et les collectivités ont joué un rôle essentiel dans ces rapprochements des stratégies partenariales :

- la programmation à long terme (cinq ans) due au plan *Université 2000* qui a renforcé la concertation et la participation active des collectivités ;
- les travaux de prospective, sur l'initiative de la DATAR, avec une composante nationale mais aussi interrégionale, les régions françaises se situant de plus en plus dans un contexte européen ;
- les débats préparatoires à la loi d'aménagement et de développement du territoire qui ont rendu les régions plus sensibles à leur mission et renforcé l'intérêt qu'elles portaient aux procédures contractuelles.

Le CIAT du 23 juillet 1992 fixa les principales orientations, tout en insistant sur la réalisation de projets interrégionaux. Le CIAT de Mende en 1993 mis l'accent sur le volet aménagement du territoire.

Une circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en date du 13 septembre 1994 adressée aux préfets de région mentionna, pour les contrats de plan, six grands domaines d'intervention de l'Etat et des collectivités :

- développement rural et environnement ;
- développement économique, entreprises ;
- cohésion sociale et emploi ;
- enseignement et recherche ;
- infrastructures de communication ;
- ville.

Chaque domaine d'intervention se ventilait en plusieurs rubriques : agriculture et aménagement rural, culture, compétitivité des entreprises, formation, littoral maritime et fluvial, qualité de l'environnement, social, transports terrestres, enseignement supérieur, urbanisme et logement, commerce et artisanat, tourisme.

Le domaine qui a retenu le plus de moyens est celui des communications (37 % des financements de l'Etat). Les routes nationales ont absorbé, à elles seules, près de 30 % de la dotation globale des contrats de plan.

Viennent ensuite les enveloppes consacrées au développement économique (18 %), dont une large part est destinée aux PME et PMI ou à l'artisanat, au commerce, au tourisme, à l'agriculture ou aux transferts de technologie. La formation et l'enseignement supérieur sont au troisième rang (16 % du total). Se

situent ensuite la politique de la ville et les opérations d'habitat (10 %), les actions sanitaires et sociales, l'environnement et le développement culturel.

4.2. Les régions

Chaque région a défini de façon précise ce qu'elle souhaitait comme axes de développement, tout en respectant les orientations ci-dessus, mais de façon différenciée.

Le tableau ci-après donne une bonne image des diversités régionales.

Fig. 2 : Les priorités régionales dans le cadre du troisième contrat de Plan

| Région | Montant du contrat de plan (en millions de francs) | Principales opérations inscrites au contrat Etat-région |
|--|---|--|
| Alsace | 5 508 | Routes 25,2 % Enseignement supérieur et recherche 16,9 % Transports 6,6 % Equilibre des territoires 6 % - Education, formation 5,5 % |
| Aquitaine | 6 000 | Routes et infrastructures 35 % Formation, enseignement supérieur 17,5 % Agriculteur 17 % |
| Auvergne | 2 606 | Infrastructures routières 40 % - Enseignement supérieur 10 % |
| Bourgogne | 4 182 | Infrastructures de communications 35 % Formation 13,7 % |
| Bretagne | 9 717 | Infrastructures de communications 44,8 % Formation 19,2 % |
| Centre (*) | 5 312 | Grandes infrastructures 45 % Formation et recherche 23 % Développement économique 17 % Cadre de vie, environnement 15 % |
| Champagne-Ardenne | 3 680 | Routes 54 % Enseignement supérieur 10,5 % Compétitivité des entreprises 9,2 % Politique de la ville 5 % |
| Corse (hors programmes opération intégrée) | 1 275 | Agriculture 27 % Formation professionnelle 11 % Enseignement 9,2 % PME, artisanat 7 % |

Les priorités régionales dans le cadre du troisième contrat de Plan (suite)

| Région | Montant du contrat de plan (en millions de francs) | Principales opérations inscrites au contrat Etat-région |
|---|---|---|
| Franche-Comté | 2 832 | Infrastructures de communication 37 % Economie 36 % Enseignement supérieur et recherche 14 % |
| Languedoc-Roussillon | 5 721 | Réseau routier 42 % Enseignement supérieur 14,3 % Filières agricoles et agro-alimentaires 14,3 % |
| Midi-Pyrénées | 7 161 | Routes 39 % Activités économiques 23 % Recherche, formation 20 % Politiques territoriale et de massif 14 % |
| Nord-Pas-de-Calais | 13 000 | Transports et infrastructures 31,5 % Aménagement, villes, pays ruraux 14,5 % Action économique 10,6 % Formation supérieure 9,5 % |
| Basse-Normandie | 5 286 | Communications 64 % Formation et recherche 16 % développement économique 11 % Aménagement du territoire 10 % |
| Haute-Normandie | 5 000 | Emploi, appareil productif, infrastructures 50 % Formation, recherche 25 % Aménagement et solidarité 20 % |
| Pays de la Loire | 6 100 | Infrastructures 43,4 % Formation et emploi 19,6 % Développement industriel et recherche 18 % Cadre de vie 13 % |
| Picardie | 5 672 | Routes 24,6 % Voies ferrées 17,6 % Formation et enseignement supérieur 22,8 % |
| Poitou-Charentes | 5 000 | Infrastructures de transports 47,8 % Formation, emploi 31 % Monde rural 10,6 % Cohésion régionale 10,6 % |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 7 340 | Infrastructures de communication 45 % Enseignement supérieur 12,6 % politique de la ville 12,3 % |
| Rhône-Alpes | 10 000 | Transports et communications 30 % Politique de la ville 30 % Education, recherche 20 % Développement économique et emploi 15 % |
| (*) Pour la région Centre, les données ont été communiquées par le CES régional du Centre | | |

4.3. Les départements

Leurs participations financières, ainsi que celle des villes, ont été de plus en plus nombreuses. La participation des départements a surtout concerné trois domaines principaux : les infrastructures de communication, l'enseignement supérieur et la recherche, l'humanisation des maisons de retraite. Plus accessoirement, les départements ont participé à des actions culturelles, de développement économique et de politique de la ville. Le montant de leurs interventions peut paraître faible, mais il correspond, pour une large part, à des participations volontaires « ou imposées » dans des domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat (routes nationales, enseignement supérieur).

L'enveloppe globale s'élève, hors financements complémentaires (départements et communes), à environ 150 milliards de francs, en augmentation très sensible par rapport au plan précédent (+ 50 %) dont 77,7 milliards de la part des régions métropolitaines. Avec les financements complémentaires - crédits affectés à la politique de la ville, contributions des autres collectivités et fonds européens -, ce sont près de 220 milliards de francs qui sont injectés par les différents partenaires dans les politiques régionales, même si les dotations et leur ventilation entre contractants varient selon les régions, l'Ile-de-France étant de loin la première bénéficiaire avec près de 35 milliards de francs. Les contrats de plan constituent la contrepartie des financements européens qui représentent environ 20 % des sommes contractualisées.

Peut-être à cause des critiques formulées, mais aussi parce que le nouveau ministre de l'aménagement du territoire veut redéfinir les choix en matière d'aménagement du territoire, le CIAT du 15 décembre 1997 a demandé d'engager une réflexion sur ces contrats, qui aujourd'hui portent sur un engagement de 87 millions de francs de l'Etat dont 67 % sont consommés fin 1997, afin de préparer dès à présent leur future génération pour qu'ils traduisent réellement les nouvelles orientations de l'aménagement du territoire. Il a souligné que ces contrats devront en particulier contribuer à la mise en oeuvre des schémas de services collectifs issus de la Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) révisée, tout en tenant compte des pays et des agglomérations et traduire une plus grande modulation des interventions de l'Etat en fonction de la situation et des besoins de chaque région, ce qui devrait se traduire au niveau infrarégional par « un pays, un projet, un contrat. ».

B - LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Le cadre général

La politique de la ville est née dans les années quatre-vingts avec la création de la Commission nationale de développement social des quartiers, puis du Conseil national de la prévention de la délinquance et de la « Mission banlieues 89 », suivie peu de temps après, en 1984, de la création du fonds social urbain et du Comité interministériel pour les villes. L'institutionnalisation de la politique s'est produite en 1988 avec la mise en place du Conseil national des villes, chargé de définir les orientations, du Comité interministériel des villes,

instance gouvernementale de décision et de la Délégation interministérielle à la ville, puis en 1990, par la création au rang de ministre d'Etat d'un ministre chargé de la ville. Au niveau déconcentré, le préfet est coordinateur des services de l'Etat et en 1991, ont été institués des sous-préfets à la ville (une trentaine aujourd'hui).

La politique de la ville a d'abord retenu le quartier comme niveau d'intervention avec, en 1977, la procédure « habitat et vie sociale » (HVS), puis avec les premières conventions de « développement social de quartiers » (DSQ) en 1981, prolongées entre 1989 et 1993 de conventions de quartiers, dispositif plus léger qui devait permettre aux quartiers de sortir des conventions de développement social des quartiers et qui était basé sur des opérations de développement économique, de réhabilitation, d'accompagnement social, d'éducation ou de formation.

Ces opérations trop fragmentées et trop axées sur le bâti et la réhabilitation ont conduit à concevoir un outil plus global, les « contrats de ville », devant placer l'acte contractuel et l'action au niveau de l'agglomération.

La loi d'orientation pour la ville de juillet 1991 concrétisait cette ambition, même si elle restait juxtaposée à d'autres interventions ciblées sur des parties spécifiques du territoire « grands projets urbains » ou poursuite des « zones d'éducation prioritaires ». Les contrats de ville étaient généralisés en 1993. Pourtant, dès 1996, le pacte de relance pour la ville instaurait une nouvelle politique, cette fois non contractuelle, basée sur des zonages (les zones urbaines sensibles), ignorant les politiques d'agglomération et reposant sur des mesures fiscales dérogatoires. Cette oscillation continue entre politique en faveur de territoires infracommunaux et politique de développement social à l'échelle de territoires plus vastes a conduit, dans la réalité, à la confusion et à un relatif échec des procédures mises en oeuvre.

2. Les dispositifs institutionnels

Les relations contractuelles établies entre l'Etat et les collectivités territoriales sont fondées sur une déconcentration théoriquement forte des décisions de l'Etat. Trois niveaux d'instance décisionnelle interviennent :

En ce qui concerne les instances nationales, il s'agit :

- du Ministre de l'emploi et de la solidarité qui met en oeuvre la politique nationale de la ville et a également comme fonction d'animer et de coordonner l'action du gouvernement dans ce domaine ;
- du Conseil national des villes (CNV) qui concourt à l'élaboration de la politique de la ville par ses propositions d'orientation et de mise en oeuvre et a aussi pour objectif d'informer le public par un rapport annuel. Il est composé d'élus, de personnalités d'organismes socioprofessionnels et de militants de mouvements associatifs ;
- du Comité interministériel des villes (CIV), qui présidé par le Premier ministre arrête les orientations et les principaux arbitrages, définit les programmes et répartit les moyens ;

- de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) qui placée sous l'autorité du ministre chargé de la ville lui permet de mettre en oeuvre la politique de la ville au plan national.

S'agissant des instances déconcentrées, elles sont au nombre de trois, mais toutes les zones n'en disposent pas nécessairement :

- le préfet de région, à qui il revient de coordonner le développement social urbain à l'échelle de la région. Il répartit entre les préfets de départements les crédits de la politique de la ville. Sur le plan administratif, un correspondant régional de la politique de la ville est nommé dans chaque Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) ;
- le comité interservices régional et le comité interservices départemental qui rassemblent les administrations intéressées, chacune désignant un correspondant pour assurer la liaison avec les instances compétentes à chaque niveau ;
- les sous-préfets à la ville, qui ont été mis en place pour renforcer la coordination et la concertation locale dans les départements les plus urbanisés.

Au niveau local, on trouve, selon les zones :

- un comité de pilotage regroupant l'ensemble des partenaires concernés par le projet local : services municipaux et de l'Etat, organismes sociaux, associations, représentants des habitants ;
- un chef de projet, assisté d'une équipe opérationnelle et chargé d'animer et de coordonner les mesures prises ;
- une commission locale de développement social urbain, consistant en une adaptation des services municipaux, des grandes villes uniquement, placé auprès du secrétaire général ou du maire.

3. Les mécanismes de financement

L'apport de l'Etat est constitué de crédits spécifiques destinés à la ville et des crédits contractualisés par les autres ministères ainsi que de certains crédits ordinaires de ces ministères (9 milliards), auxquels il faut ajouter les dépenses fiscales correspondant à la mise en place d'une fiscalité différentielle dans les zones prioritaires. Il peut être évalué, pour 1997, à 2 milliards de francs.

Les collectivités, pour leur part, interviennent principalement au travers des procédures contractuelles et, depuis 1992, par le biais des contrats de plan.

L'effort global contractualisé des régions représente environ 48 % de l'apport de l'Etat (900 millions de francs en 1996) mais tous les conseils régionaux n'ont pas signé de contrats de ville ; certains développent une politique de la ville autonome, d'autres promeuvent des objectifs qui diffèrent de ceux de l'Etat ou s'appliquent à d'autres géographies.

Les départements ne cofinancent que de manière marginale la politique de la ville, alors que les communes et leurs groupements jouent un rôle prépondérant dans la conduite et le financement de cette politique, puisqu'ils ont

apporté plus de 50 % des financements dans le cadre des procédures contractuelles hors crédits d'Etat auxquels il faut ajouter les interventions non contractualisées.

La Commission européenne intervient au travers de l'objectif 2 par l'intermédiaire du FEDER et du FSE (1,5 milliard de francs pour la période 1997-1999) et le programme URBAN finance treize sites dans le cadre d'une enveloppe globale de 560 millions de francs.

La Caisse des dépôts et consignations accompagne la politique de développement social urbain à travers des « prêts projets urbains » proposés aux collectivités pour financer tous les investissements hors logement liés à la politique de la ville, « des prêts de développement urbain » qui ont pour objet d'aider à la réalisation des diagnostics dans les domaines de la requalification urbaine des quartiers, du logement des plus défavorisés et de l'insertion par l'économie. A ces deux formes d'aides s'ajoutent les « prêts sur fonds d'ingénierie » destinés à faciliter le montage de projets identifiés et à susciter l'émergence de projets par la réalisation d'études de faisabilité et les « prêts pacte de relance pour la ville » pour des travaux de réhabilitation des logements dans les zones urbaines sensibles.

Le rapport présenté à Mme Martine Aubry par M. Jean-Pierre Sueur conclut que « engageant un grand nombre de ministères dans des dispositifs partiellement coordonnés et s'appuyant sur des politiques partenariales, la politique de la ville tend naturellement à la complexité. Différentes mesures, en partie contrecarrées par d'autres ont visé à en simplifier la gestion financière et administrative, sans parvenir à ce jour à un dispositif satisfaisant. »

A titre d'exemple, si la prise en charge de la gestion des crédits par la DIV et en 1995, la création du fonds d'intervention pour la politique de la ville permettant de regrouper les crédits des ministères contributeurs (emploi et solidarité, culture, jeunesse et sports, aménagement du territoire et justice) et de mettre ainsi à la disposition des préfets une enveloppe fongible sans autre spécialisation que celle de financer les opérations du développement social urbain ont concouru à cette simplification, en revanche, l'intervention des crédits européens pour les quartiers en crise et la mise en place, en plus du fonds social urbain, d'un fonds spécifique à l'Ile-de-France, le Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) ont contribué à augmenter la confusion.

4. La contractualisation

4.1. Les contrats de ville

Le contrat de ville est apparu après dix années de politique contractuelle du développement social urbain. Elaboré conjointement par une ou plusieurs collectivités locales et l'Etat, il avait pour objectif de lutter contre l'exclusion et la réinsertion dans la ville des quartiers en voie de marginalisation. Il devait être concentré sur les agglomérations les plus défavorisées et intégrer une échelle d'intervention allant du quartier à l'agglomération.

Fondé sur une approche globale incluant à la fois les problèmes d'habitat, d'éducation, de santé, de développement économique et d'aménagement urbain,

il devait traduire un programme quinquennal en faveur des quartiers, mis en oeuvre par une instance technique, organisée autour d'un chef de projet et conduite dans un cadre intercommunal. Deux cent quinze contrats ont été signés concernant mille trois cents quartiers au sein de deux cent quinze agglomérations. Dans l'optique du contrat de ville, le quartier devait être considéré dans sa relation avec la ville et le contrat se caractériser par une grande souplesse avec des territoires très divers, un partenariat configuré librement en fonction des actions décidées localement, une approche décentralisée permettant de combiner une norme portée par l'Etat et son interprétation locale ainsi qu'une démarche déconcentrée donnant au préfet de région les moyens de mettre en oeuvre les adaptations jugées souhaitables.

Les constats faits par le rapport de M. Sueur sur les contrats conclus, montrent que la globalité est «souvent restée à l'état d'esquisse», les considérations locales ayant empêché le passage d'une logique de quartier à celle d'agglomération, que l'intercommunalité qui aurait dû permettre cette globalisation a souvent été battue en brèche, que les diagnostics ont dans bien des cas été superficiels et les objectifs flous, ce qui s'explique en partie par la précipitation dans laquelle ont été élaborés ces contrats, que les communes ont, parfois, en l'absence de projet défini clairement, considéré cet instrument comme une simple clé de financement de leurs propres actions et que la multiplicité des dispositifs et des procédures financières tout autant que le nombre de partenaires ont singulièrement compliqué le travail des acteurs.

4.2. Les autres politiques contractuelles

a) Les Grands projets urbains (GPU)

Les GPU ont pour objectif majeur la réinsertion urbaine de quartiers en agissant sur l'aménagement urbain et le développement économique local (urbanisme, habitat, emploi, économie, transport, services publics, etc...). Une quinzaine de sites particulièrement dégradés bénéficient sur cinq ans de 250 millions de francs chacun. Ils sont très diversement délimités. Les GPU prévoient la définition d'un projet global et intersectoriel, mais bien souvent se juxtaposent ou se superposent aux contrats de ville sans coordination. La contractualisation porte exclusivement sur l'investissement physique alors que ce sont les contrats de ville qui soutiennent le fonctionnement.

La dissociation de ces deux dimensions constitue le principal obstacle à la mise en oeuvre des projets, à leur lisibilité et à leur efficacité.

b) Les Programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) urbains

Conventions élaborées pour cinq ans, elles visent à accompagner les processus de conversion d'activités par des interventions de restructurations urbaines destinées à accélérer la modernisation économique. S'appliquant à des bassins d'emploi marqués par de graves difficultés de restructurations industrielles ou à de lourds problèmes sociaux, elles sont placées sous l'autorité conjointe de la DATAR et de la DIV et gérées localement par un chef de projet qui coordonne les travaux.

Les crédits proviennent du FNADT, du Fonds interministériel d'intervention pour la politique des villes (FIV), des fonds structurels européens, de crédits ministériels ordinaires et des prêts de la Caisse des dépôts. Les conventions sont intercommunales, ce qui est une condition d'éligibilité mais les cloisonnements administratifs et le croisement des périmètres, des interlocuteurs et des niveaux de décision sont peu favorables à un objectif de développement global.

c) Les conventions de sortie

Certains quartiers exclus désormais des contrats de ville et des PACT urbains peuvent se voir proposer par les préfets la possibilité de bénéficier d'un dispositif de sortie, une équipe pouvant être maintenue dans ces quartiers pour préparer leur retour progressif au droit commun. Le dispositif arrive pratiquement à échéance sans avoir retenu véritablement l'attention.

D'autres contrats ont également été signés en matière de prévention de la délinquance, tels que les contrats d'action pour la sécurité dans les villes, intégrés ou non dans les contrats de ville en 1993. Il a été aussi successivement demandé aux préfets de mettre en place des plans locaux de sécurité, puis des plans départementaux de sécurité et, en 1997, d'inciter à la conclusion des contrats locaux de prévention de la délinquance et de contrats locaux de sécurité, ce qui a également abouti à une superposition de procédures et d'initiatives diverses.

d) Les zonages urbains de la Loi d'orientation sur la ville (LOV), de la loi Pasqua et du pacte de relance pour la ville

La LOV a défini la notion de « grands ensembles et quartiers d'habitat dégradés caractérisés par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi », zones sur lesquelles les créations d'activités pouvaient être exonérées de taxe professionnelle. La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, quant à celle, a créé les zones urbaines sensibles, les zones de revitalisation urbaine et le plan de relance pour la ville y a ajouté les zones franches urbaines.

Les mesures qui ont pour but, dans ces dernières, de déclencher un mouvement d'implantation d'activités et d'emplois pour les habitants des quartiers sont constituées principalement par des exonérations d'impôts et de charges sociales.

C - LES INSTRUMENTS FINANCIERS

La loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire a créé cinq fonds spécifiques destinés à soutenir la politique d'aménagement du territoire dont trois concernent directement le développement local : le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), le Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) et le Fonds national de développement des entreprises (FNDE). Elle a en outre défini de nouveaux zonages.

1. Le FNADT

Il a été mis en place par une circulaire du premier ministre du 15 février 1995. Il regroupe les crédits antérieurement consacrés aux

interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural.

Les crédits doivent être répartis entre une section générale et une section locale déconcentrée au niveau régional.

Certains, au moment de l'adoption de la loi Pasqua, ont exprimé la crainte que la fusion de tous les anciens fonds alloués pour ces objectifs au sein d'un seul fonds ne soit l'occasion d'un désengagement de l'Etat sur certains dossiers, par exemple que les crédits mis à la disposition des zones minières à travers le Groupement interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM) ne soient mis en veilleuse. Au cours des deux premières années de fonctionnement, la consommation des crédits tant en faveur du fonctionnement que de l'investissement s'est d'ailleurs révélée insuffisante, peut-être parce que la mise en place de nouveaux dispositifs ne pouvait qu'entraîner des retards. D'autre part, l'affectation des crédits du FNADT qui entraîne automatiquement l'affectation des crédits européens, si elle était insuffisante, pourrait aboutir à une consommation incomplète des crédits mis à disposition par l'Union européenne, ce qui serait un gâchis et une perte d'efficacité. Le 16 mars 1998 un député a d'ailleurs demandé des précisions sur la gestion de ce fonds en soulignant que *« sa mauvaise gestion pénalisait gravement les zones de revitalisation rurale alors que les crédits ne paraissaient pas consommés »*.

Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement lui a donné la répartition de ces crédits qui, en 1997, se répartissent ainsi :

Fig. 3 : Crédits FNADT répartis par rubriques et régions en 1997 avec RI 7
février 1997, 28 mars 1997, 2 mai 1997 et 5 novembre 1997 - *Titres IV et VI*
(en millions de francs)

| (En millions de francs) | | | | | | | |
|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------|
| RÉGIONS | 1 ¹ | 2 ² | 3 ³ | 4 ⁴ | TOTAUX section générale | TOTAUX section locale | TOTAUX FNADT |
| Alsace | 19,75 | 17,50 | 0,95 | 0,30 | 38,50 | 14,70 | 53,20 |
| Aquitaine | 14,95 | 6,50 | 6,60 | 0,70 | 28,75 | 19,03 | 47,78 |
| Auvergne | 7,00 | | 2,25 | 2,60 | 11,85 | 47,17 | 59,02 |
| Bourgogne | 1,80 | 5,70 | 2,50 | 12,60 | 22,60 | 28,32 | 50,92 |
| Bretagne | | 8,80 | 12,50 | 9,00 | 30,30 | 29,02 | 59,32 |
| Centre | 3,28 | | 3,90 | 2,10 | 9,28 | 18,75 | 28,3 |
| Champagne-Ardenne | 8,50 | | 4,60 | | 13,10 | 16,35 | 29,45 |
| Corse | 6,70 | 1,40 | 3,00 | | 11,10 | 21,70 | 32,80 |
| Franche-Comté | 2,00 | | 8,90 | 2,00 | 12,90 | 19,32 | 32,22 |
| Ile-de-France | | | 0,40 | 0,90 | | 10,00 | |
| Languedoc-Roussillon | | 0,90 | 8,60 | 3,15 | 12,65 | 41,29 | 53,94 |
| Limousin | 3,35 | 1,80 | 11,40 | 5,20 | 21,75 | 27,20 | 48,95 |
| Lorraine | 18,58 | 16,40 | 1,80 | 1,15 | 37,93 | 69,08 | 107,01 |
| Midi-Pyrénées | 12,13 | 3,80 | 22,30 | 6,65 | 44,88 | 43,59 | 88,47 |
| Nord-Pas-de-Calais | | 4,57 | 1,00 | 9,80 | 15,37 | 177,25 | 192,62 |
| Basse-Normandie | 16,90 | | 12,00 | 5,00 | 33,90 | 26,49 | 60,39 |
| Haute-Normandie | 1,27 | | | 2,10 | 0,00 | 12,80 | 12,80 |
| Pays de la Loire | 5,30 | 6,00 | 6,30 | 8,95 | 26,55 | 16,00 | 42,55 |
| Picardie | 1,00 | 4,00 | 0,75 | 4,05 | 9,80 | 15,20 | 25,00 |
| Poitou-Charentes | 2,00 | 8,90 | 1,90 | 1,20 | 14,00 | 20,51 | 34,51 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 6,90 | 64,50 | 13,38 | 4,70 | 89,48 | 40,53 | 130,01 |
| Rhône-Alpes | 4,30 | 15,83 | 16,45 | | 36,58 | 44,60 | 81,18 |
| Guyane | | | | | | 1,20 | |
| Guadeloupe | | | | | 0,00 | 2,00 | 2,00 |
| Martinique | | | | | 0,00 | 1,70 | 1,70 |
| Réunion | | | 0,50 | | 0,50 | 14,0 | 14,50 |
| Interrégional | 1,50 | 5,00 | 27,00 | | 33,50 | 0,00 | 33,50 |
| Bassin parisien | | | | | 0,00 | 44,70 | 44,70 |
| National | 127,49 | 9,16 | 42,65 | 24,50 | 203,80 | 0,00 | 203,80 |
| Totaux | 264,70 | 180,76 | 211,63 | 106,65 | 763,74 | 822,50 | 1 586,24 |

¹ Développement économique, emploi. - ² Aménagement de l'espace.
³ développement rural, littoral, massif. - ⁴ Education recherche et culture.

Lors du CIAT du 15 décembre 1997, il a été constaté que le bilan du FNADT paraissait mitigé et que son impact en matière d'aménagement du territoire et de développement durable pourrait être amélioré. Il finance parfois des projets rejetés par ailleurs et ne contribue que faiblement à fixer durablement les hommes et leurs activités sur les zones fragilisées du territoire.

« C'est pourquoi, la DATAR mettra en oeuvre une révision de la doctrine d'emploi du FNADT privilégiant « l'intercollectivité », en particulier celle portée par les agglomérations et les pays, intervenant en appui aux orientations décidées dans le cadre des nouveaux schémas de services collectifs et des contrats de plan Etat-région. Le fonds, par les équipements qu'il contribuera à financer, doit favoriser l'émergence d'emplois durables. Enfin, la non-subsidiarité du fonds aux autres dotations de l'Etat sera plus systématiquement recherchée. Cette révision de la doctrine d'emploi du FNADT tiendra compte des recommandations du rapport public de la Cour des comptes et des missions d'inspection en cours. »

Il a été décidé, dès 1998, de soutenir des actions destinées à dynamiser les économies locales. Pour stimuler les coopérations entre entreprises d'un même territoire et organiser celui-ci en système productif local, un appel à projets sera lancé (7 MF du FNADT). Par ailleurs, les grandes entreprises seront accompagnées dans leurs actions de soutien au développement des PME et à l'émergence de nouvelles activités (4 MF du FNADT). Enfin, le rôle des lycées dans le développement local et, plus particulièrement, auprès des PME locales sera étendu au plan géographique et sectoriel avec la participation de lycées agricoles (2 MF en 1998, 2 MF en 1999).

D'autre part, afin d'appuyer plusieurs opérations relevant de l'initiative locale dans les territoires peu denses (14 MF du FNADT), il a été décidé d'aider des expérimentations de partenariat et des initiatives liées à la valorisation du patrimoine bâti et culturel. A l'égard des pays, la volonté du gouvernement de poursuivre cette politique, notamment dans l'intention de conduire, de concert avec les régions et les départements, une politique commune d'appui à ces espaces de développement dans le cadre des futurs contrats de plan (20 MF du FNADT) a été confirmée.

2. Le fonds de gestion de l'espace rural

Il fut mis en place par le décret et la circulaire du 5 avril 1995. Il doit contribuer au financement de tout projet collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural. Il doit être en priorité affecté aux agriculteurs ou à leurs groupements. Les crédits gérés au niveau national sont destinés à financer des actions d'expérimentation, d'innovation et d'évaluation en matière de gestion de l'espace rural. Les autres moyens sont déconcentrés à 90 % auprès des préfets, sauf pour Paris et ses départements limitrophes. Leur mise en oeuvre s'inscrit dans le cadre d'orientations générales pluriannuelles arrêtées au niveau de chaque département par le préfet en association avec le président du conseil général, après consultation d'une commission associant des représentants des services de l'Etat, du département, des communes et leurs groupements, de la profession agricole et des autres partenaires économiques et associatifs.

Les crédits sont répartis entre les départements en fonction de critères prenant en compte les superficies dont sont déduites les surfaces consacrées au bâti, aux infrastructures, à un usage forestier productif, ainsi que les surfaces consacrées à un usage agricole autres que celles toujours en herbe.

3. Le fonds national de développement des entreprises

Créé par la loi du 4 février 1995, il n'a pas été mis en place avant que le CIAT de décembre 1997 ait décidé qu'il serait doté dès le début de l'année 1998.

Le texte législatif le définissait ainsi dans son article 43 :

« Afin de développer l'emploi et de favoriser le maintien, la croissance et la création des entreprises petites et moyennes dans les zones d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux de développement prioritaire et dans les zones de redynamisation urbaine, un fonds national de développement des entreprises a pour objet de renforcer les fonds propres et de favoriser l'accès au crédit de ces entreprises. Il concourt à la mobilisation en leur faveur de l'épargne de proximité.

Le fonds intervient :

- par des prêts accordés aux personnes qui créent, développent ou reprennent une entreprise dans la limite d'un montant équivalant à leur apport en fonds propres au capital ;*
- par la garantie directe ou indirecte d'emprunts et d'engagements de crédit-bail immobilier contractés par les entreprises dans la limite de 50 % de leur montant ;*
- par la garantie d'engagements pris par les sociétés de caution, les sociétés de capital risque, les fonds communs de placement à risque, les sociétés de développement régional ou par un fonds de garantie créé par une collectivité territoriale.*

Des conventions organisent les modalités selon lesquelles les organismes régionaux, départementaux ou locaux agréés par le ministre chargé de l'économie sont associés aux interventions du fonds et notamment à l'instruction des demandes de prêts.

Les ressources du fonds sont constituées par des dotations de l'Etat, des concours de l'Union européenne, des emprunts et l'appel public à l'épargne, les produits générés par l'activité du fonds, les remboursements des prêts accordés et, le cas échéant, par des apports de la Caisse des dépôts et consignations. »

Après que plusieurs députés se soient émus du fait que ce dispositif manquait à l'appel, le CIAT a décidé qu'après trois années où il était resté sans concrétisation, le FNDE serait opérationnel en 1998 et disposerait de 200 MF. Tourné vers la création et le développement des petites entreprises qui sont le ferment du développement économique territorial, cet instrument se verra assigner trois missions principales : faciliter l'attribution de prêts personnels aux créateurs d'entreprises par une amélioration des conditions de garantie de certains de ces prêts ; encourager l'intervention des sociétés de capital-risque régionales et locales dans les petites entreprises ; démultiplier sur le territoire le

nombre des fonds d'initiative locale qui proposent aux créateurs des prêts d'honneur et un parrainage.

Ce fonds sera mis en oeuvre dans le cadre d'un comité interministériel associant notamment la Caisse des dépôts et consignations et la BDPME-SOFARIS, et son secrétariat sera assuré par la DATAR. Orienté dans une logique d'aménagement du territoire, il bénéficiera tout particulièrement aux zones prioritaires : une enveloppe particulière du FNDE a été ainsi réservée pour le Massif Central.

4. La prime d'aménagement du territoire et les zones d'aménagement du territoire

La PAT révisée par le décret du 6 février 1995 est une subvention d'équipement accordée aux entreprises qui réalisent dans les Zones d'aménagement du territoire (ZAT) des opérations créant des emplois durables. Les opérations éligibles sont soit des créations ou des extensions d'établissement, soit des délocalisations d'activités. Elles doivent franchir certains seuils en investissements et en nombre d'emplois créés.

Les projets industriels peuvent, en fonction de leur localisation, bénéficier soit d'une prime de 50 000 F au maximum par emploi, plafonnée à 17 % de l'investissement (zone à taux normal) ; soit d'une prime de 70 000 F au maximum par emploi, plafonnée à 25 % de l'investissement (zone à taux majoré) ; soit d'une prime de 70 000 F maximum par emploi, plafonnée à 28 % ou 33 % de l'investissement (zone à taux dérogatoire). Les projets tertiaires peuvent bénéficier d'une prime maximale de 70 000 F par emploi.

La PAT est attribuée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation du Comité interministériel des aides à la localisation des activités, le Comité interministériel à la localisation des activités (CIALA).

Les zones d'aménagement du territoire, quant à elles, sont les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire. Elles sont caractérisées par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance de leur tissu industriel ou tertiaire. Elles peuvent bénéficier d'allègements fiscaux et sociaux.

5. Les zones prioritaires faisant suite à la loi Pasqua

Toutes ces zones peuvent bénéficier d'allègements fiscaux et sociaux.

5.1. Les Zones urbaines sensibles (ZUS)

Elles sont définies par l'article 42 de la LOADT (modifié par la loi relative à l'application du pacte de relance pour la ville) et le décret du 28 mai 1996.

Les ZUS sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre habitat et emploi. Une liste de sept cents ZUS est retenue.

5.2. Les Zones de redynamisation urbaine (ZRU)

Définies par les articles 42 et 52 de la LOADT (modifiés par le pacte de relance pour la ville), les ZRU sont des quartiers appartenant aux ZUS confrontés à des difficultés particulières. Trois cent cinquante ZRU sont sélectionnées en

fonction de l'importance du taux de chômage, de la proportion de jeunes, ou de personnes sorties du système scolaire sans diplôme et de la faiblesse du potentiel fiscal de la commune.

5.3. *Les Zones franches urbaines (zfu)*

Leur principe a été retenu dans le pacte de relance pour la ville. Ces zones sont des quartiers de plus de 10 000 habitants présentant des handicaps sociaux et économiques lourds, appréciés à partir des critères de sélection des ZRU. Trente-huit quartiers ont été sélectionnés en métropole ainsi que cinq sites outre-mer.

5.4. *Les Territoires ruraux de développement prioritaire (trdp)*

Définis par l'article 42 de la LOADT et le décret du 26 décembre 1994, les TRDP recouvrent les zones rurales caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils prennent en compte les zones bénéficiant des programmes européens relevant de l'objectif 5b (zones de développement rural) en totalité et les zones les plus rurales de l'objectif 2 (zones en conversion industrielle). Certains territoires ont été pris en compte dans un souci de continuité des zones retenues.

5.5. *Les Zones de revitalisation rurale (zrr)*

Prévues par les articles 42 et 52 de la LOADT et le décret du 14 février 1996, les ZRR constituent un sous-ensemble des TRDP et correspondent aux parties les moins peuplées et les plus touchées par le déclin démographique et économique. La sélection a été effectuée sur la base des critères de densité des arrondissements ou des cantons et de déclin de la population totale, de la population active et du taux de la population active agricole.

5.6. *Récapitulatif*

La DATAR a publié un tableau récapitulatif de la fiscalité et des charges allégées dans ces zones. Le dispositif s'amplifie dans les zones présentant le plus de handicaps. Ainsi, les avantages s'accroissent en fonction de la fragilité des zones rurales (TRDP, ZRR) ou urbaines (ZUS, ZRU, ZFU). Les zones d'aménagement du territoire éligibles à la prime d'aménagement du territoire, bénéficient elles aussi, en partie, de ce régime fiscal aménagé.

- *Exonération de taxe professionnelle* (articles 45, 46, et 52 de la LOADT. Articles 1465, 1465 A et 1466 A bis du Code général des impôts (CGI).)

Les créations, extensions, décentralisations d'entreprises et reconversions d'entreprises en difficulté peuvent donner lieu à l'exonération de taxe professionnelle totale ou partielle, dans les ZAT, TRDP et ZUS pendant une durée maximale de cinq ans. Dans les ZRR, ZRU et ZFU, cette exonération est de plein droit pour les créations et extensions et est compensée par l'Etat (base nette exonérée plafonnée à 1 MF). Cette mesure est étendue aux entreprises existantes dans les ZRU (base nette exonérée plafonnée à 500 000 F). La base nette pour l'exonération est portée à 3 MF dans les zones franches, que l'entreprise soit nouvelle ou existante.

| | | |
|------|-----|-----|
| ZAT | | |
| TRDP | ZRR | |
| ZUS | ZRU | ZFU |

- *Exonération d'impôt sur les sociétés (Article 44-I de la loadt. Article 44 sexies du cgi)*

L'exonération d'impôt sur les sociétés est accordée à toutes les entreprises qui se créent jusqu'au 31 décembre 1999 dans les ZAT, TRDP et ZRU. Elle est totale pendant deux ans et partielle les trois années suivantes. Le siège social ainsi que l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation doivent être implantés dans une de ces zones. Le dispositif s'applique également aux professions libérales, charges et offices employant au moins trois salariés. La reprise d'activités existantes, ainsi que la création de sociétés dont le capital est détenu à plus de 50 % par d'autres sociétés, ne sont pas concernées. Dans les ZFU, l'exonération est totale pendant cinq ans et s'applique aux entreprises existantes dans la limite d'un plafond de bénéfices de 400 000 F par an.

| | | |
|------|-----|-----|
| ZAT | | |
| TRDP | ZRR | |
| | ZRU | ZFU |

- *Exonération de charges patronales (Articles 58 et 59 de la loadt. Articles 6 à 6-5 de la loi n° 89-18 du 31 janvier 1989. Articles L241.6.1, L241.6.2, L241.6.3 du code de la sécurité sociale).*

L'embauche du premier salarié donne lieu à exonération des charges sociales patronales pendant deux ans. Dans les TRDP et les ZUS, cette exonération portait également, pendant un an, sur l'embauche des deux et trois salariés mais cette mesure a été suspendue depuis le 31 décembre 1995. Dans les ZRR, ZRU et ZFU, l'exonération s'étend jusqu'au cinquantième salarié, pendant un an dans les ZRR et ZRU, pendant cinq ans dans les ZFU. Dans les ZRR, les salaires inférieurs à 1,5 fois le SMIC sont exonérés de cotisations d'allocations familiales. Ces cotisations sont réduites de moitié pour les salaires compris entre 1,5 et 1,6 fois le SMIC.

| | | |
|------|-----|-----|
| | | |
| TRDP | ZRR | |
| ZUS | ZRU | ZFU |

- *Amortissement exceptionnel (Article 56 de la loadt. Article 39 quinquies d du cgi)*

Contrairement aux règles générales en la matière, les entreprises qui construisent ou font construire, dans les ZRR ou ZRU, un immeuble à usage industriel ou commercial peuvent pratiquer dès l'achèvement des constructions un amortissement exceptionnel de 25 % du prix de revient. Cette mesure s'applique aux petites et moyennes entreprises et, dans certaines conditions, aux banques, sociétés d'assurances ou agents immobiliers.

| | | |
|--|-----|--|
| | | |
| | ZRR | |
| | ZRU | |

- *Crédit-bail immobilier* (Article 57 de la loadt. Articles 39, 239 sexies, 743 bis du cgi)

La réforme générale du régime du crédit-bail immobilier prévoit la possibilité de déduction intégrale des redevances dues pour les immeubles situés dans une ZAT, TRDP, ZRU ou ZFU, à l'exception de la fraction représentative de la valeur des terrains. Les petites et moyennes entreprises situées dans ces mêmes zones sont dispensées de toute réintégration de loyers lors de l'acquisition du bien. Ce dispositif se traduit en fait par un amortissement des constructions sur la durée du contrat.

| | | |
|------|-----|-----|
| ZAT | | |
| TRDP | ZRR | |
| | ZRU | ZFU |

- *Exonération de la taxe foncière* (Article 44-1 de la loadt. Articles 44 sexies, 1383a, 1464b, 1602a du cgi)

Les entreprises qui bénéficient de l'exonération de l'impôt sur les sociétés bénéficient également d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties à usage économique et d'une exonération des taxes pour frais de chambre de métiers ou de chambre de commerce et d'industrie. Dans les ZFU, l'Etat compense cette exonération pendant cinq ans.

| | | |
|------|-----|-----|
| ZAT | | |
| TRDP | ZRR | |
| | ZRU | ZFU |

- *Majoration du taux du crédit impôt-recherche* (Article 15 de la loadt. Article 244 quater b du cgi)

L'effort consenti par les entreprises en faveur de la recherche peut faire l'objet d'un crédit d'impôt égal à la moitié des dépenses supplémentaires engagées par rapport à la moyenne des deux années précédentes. Les dépenses prises en compte sont : certaines dotations aux amortissements ; les dépenses de personnel ; les dépenses de fonctionnement, évaluées forfaitairement dans les TRDP et les ZAT à 100 % des dépenses de personnel, contre 65 % en Ile-de-France et 75 % ailleurs.

| | | |
|------|-----|--|
| ZAT | | |
| TRDP | ZRR | |
| | | |

- *Réduction de la taxe départementale de publicité foncière* (Articles 49 et 50 de la loadt. Articles 1594 f quater et 1594 f ter du cgi)

L'acquisition d'immeuble à usage d'habitation fait l'objet d'un droit départemental d'enregistrement ou d'une taxe départementale de publicité foncière. Le taux, fixé par délibération du conseil général, peut atteindre 5,5 %. Cependant, il peut être ramené à 3,6 % lorsqu'il s'agit d'une acquisition à usage de résidence principale rendue nécessaire par le déplacement vers une ZAT, un TRDP, une ZRU ou bien une ZFU, de l'entreprise dans laquelle l'acquéreur travaille. En outre, un abattement d'un montant maximum de 300 000 F peut être pratiqué sur l'assiette de la taxe. Les conseils généraux peuvent décider de réserver cet abattement aux acquisitions de biens situés dans les ZRR. La perte de recettes en résultant est compensée par l'Etat à hauteur de 50 %.

| | | |
|------|-----|-----|
| ZAT | | |
| TRDP | ZRR | |
| | ZRU | ZFU |

- *Exonération des droits de mutation sur les commerces* (Article 44. II de la loadt. Article 722 bis du cgi)

La vente de fonds de commerce ou de clientèles d'une valeur comprise entre 150 000 et 700 000 F fait normalement l'objet d'un droit d'enregistrement au taux de 6 %. Dans les ZRU et communes de moins de 5 000 habitants des TRDP (et non classées comme stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme ou de sport d'hiver), ce taux est ramené à 0 %. L'acquéreur doit alors prendre l'engagement de maintenir l'exploitation pendant une période minimale de cinq ans. Dans les ZFU, cette exonération est compensée par l'Etat.

| | | |
|------|-----|-----|
| | | |
| TRDP | ZRR | |
| | ZRU | ZFU |

- *Crédit d'impôt sur les sociétés* (Article 51 de la loi de finances rectificative pour 1992, décrets n° 93.813 et 93.814 du 11 mai 1993, décret n° 93.1160 du 12 octobre 1993 et décret n° 95.576 du 6 mai 1993)

Les entreprises qui s'implantent dans une zone d'investissement privilégié (ZIP), peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 22 % du prix de revient hors taxes des investissements industriels qu'elles réalisent pendant trois ans, à compter de leur constitution. Ce crédit d'impôt est imputable sur le montant de l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise dans les dix ans de sa constitution et n'est pas réutilisable. Des ZIP ouvertes dans le Nord-Pas-de-Calais l'ont été jusqu'en 1998.

| |
|-----|
| ZIP |
|-----|

VII - POLITIQUES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES A TRAVERS DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification avait prévu la mise en place, outre d'un plan national, de plans régionaux qui devaient concrétiser la vocation reconnue à la région par les lois de décentralisation d'assumer, aux côtés de l'Etat, la compétence d'aménagement du territoire. Les contrats de plan Etat-région devaient, dans un second temps, réaliser la synthèse entre ces deux démarches planificatrices.

Comme cela a été évoqué *en infra*, les conseils régionaux, faute notamment de temps et de moyens humains, n'ont pas pour la plupart immédiatement assumé cette nouvelle mission, la première génération de plans régionaux voyant le jour pour la période 1984-1989.

Par la suite, la procédure a été améliorée parallèlement à l'évolution des contrats de plan Etat-région, avec laquelle elle n'est évidemment pas sans lien.

Au début des années quatre-vingt-dix, la réflexion à ce sujet s'est poursuivie, notamment dans le cadre de la longue préparation de la loi Pasqua, celle-ci faisant une large place aux acteurs locaux à l'occasion du grand débat national qui l'a précédée.

La loi d'orientation du 4 février 1995, qui en est résultée, tout en s'inscrivant dans la continuité des dix années précédentes, s'efforçait d'impulser un nouveau dynamisme à cet égard.

A - CONFÉRENCE RÉGIONALE ET SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE, CRÉATIONS DE LA LOI PASQUA

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire consacrait le chapitre III de son titre Ier à un nouveau document intitulé schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et à une nouvelle instance appelée conférence régionale d'aménagement du territoire.

1. Le schéma régional, expression d'un projet et cadre de cohérence

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire exprime les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures, de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional.

Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional.

Il prend en compte les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire. Il prend également en compte les projets d'investissement de l'Etat, ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements ou organismes publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région.

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fait l'objet tous les cinq ans d'une évaluation et d'un réexamen.

Le plan régional arrête en matière d'aménagement et de développement du territoire les priorités à mettre en oeuvre pour la réalisation du schéma régional pour une durée de cinq ans.

Le contrat de plan entre l'Etat et la région, prévu à l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, tient compte des orientations retenues par le schéma régional.

Dans les départements d'outre-mer, le schéma d'aménagement régional approuvé selon les modalités définies par la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, tient lieu de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Dans la collectivité territoriale de Corse, le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire n'est élaboré que s'il n'existe pas de schéma d'aménagement adopté selon les modalités définies par les articles L. 144-1 à L. 144-4 du code de l'urbanisme.

2. Le schéma régional, document élaboré par le conseil régional, après une large concertation

Le schéma régional est élaboré et approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique et social régional. Les départements, les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes de plus de 20 000 habitants (ou les deux communes les plus peuplées du département si elles n'atteignent pas 20 000 habitants) et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme sont associés à l'élaboration de ce schéma.

Avant son adoption motivée par le conseil régional, le projet de schéma régional, assorti des avis des conseils généraux des départements concernés, de celui du Conseil économique et social régional ainsi que des observations formulées par les collectivités ou établissements publics associés à son élaboration, est mis, pour consultation, à la disposition du public pendant deux mois.

3. La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire

Une conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire est créée dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse.

Elle est composée de représentants de l'Etat et des exécutifs de la région, des départements, des communes et des groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme, ainsi que du président du conseil économique et social régional.

Dans la collectivité territoriale de Corse, la composent le président du conseil exécutif, les présidents des conseils généraux, les représentants des

communes et groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que le président du conseil économique, social et culturel de Corse.

La conférence régionale est coprésidée par le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional. Dans la collectivité territoriale de Corse, elle est coprésidée par le représentant de l'Etat en Corse et le président du conseil exécutif.

La conférence se réunit au moins une fois par an, sur un ordre du jour déterminé conjointement par le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional, pour examiner les conditions de mise en oeuvre du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Elle est consultée sur les schémas régionaux ou interdépartementaux qui concernent de manière directe ou indirecte, dans la région, les services publics ainsi que les services privés participant à l'exercice d'une mission de service public.

Les avis formulés par la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire sont publics.

4. Les schémas interrégionaux pour le littoral et pour la montagne

La loi Pasqua prévoit par ailleurs l'insertion dans la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral, des dispositions suivantes :

Les conseils régionaux des régions littorales limitrophes peuvent coordonner leurs politiques du littoral et élaborer un schéma interrégional de littoral.

Ce schéma veille à la cohérence des projets d'équipements et des actions de l'Etat et des collectivités territoriales qui ont une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral. Il respecte les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire et celles des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire établis par les régions concernées.

Est prévue enfin l'insertion dans la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne des dispositions suivantes : les massifs de montagne s'étendant sur plusieurs régions font l'objet de politiques interrégionales. Ces politiques peuvent prendre la forme d'un schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif élaboré et approuvé conjointement par les conseils régionaux.

Les conseils régionaux consultent le comité de massif sur les dispositions envisagées et, éventuellement, sur leurs modifications. Les politiques interrégionales de massif s'inscrivent dans les orientations définies par la présente loi ainsi que par le schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

Les schémas régionaux prévus à l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les

régions et l'Etat tiennent compte des orientations du schéma interrégional de massif.

Deux massifs peuvent faire l'objet d'un schéma interrégional de massifs dans les mêmes conditions.

B - POLITIQUES RÉGIONALES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans la lignée des dispositions de la loi du 29 juillet 1982, nombre de régions ont, plus ou moins précocement, initié des politiques d'aménagement de leur territoire, en liaison plus ou moins étroite avec les actions menées par l'Etat en ce domaine. Elles ont souvent pris une forme contractuelle, les instruments mis en oeuvre opérant ou non une distinction à cet égard entre les zones rurales et les zones urbaines. Cette dynamique a, dans certain cas, été lancée ou influencée par les réflexions menées dans le cadre de la préparation de la loi Pasqua.

Dans la mesure où il n'était pas possible, de rendre compte des actions menées en ce sens par les vingt-deux régions métropolitaines, le choix a été fait de se borner à quelques exemples régionaux, dont la synthèse n'est du reste pas exhaustive, mais qui mettent en lumière certains des points communs et des divergences de méthodes existant en ce domaine entre les différentes régions.

1. Midi-Pyrénées : contrats de développement de terroir

Le conseil régional et les huit conseils généraux de Midi-Pyrénées ont adopté en 1993 et 1994 un protocole d'orientations communes et une charte prévoyant la mise en oeuvre d'une politique de développement territorial fondée, outre sur les procédures de contrat d'agglomération et du contrat de site majeur, préexistants, sur l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement du territoire, d'une part, et de contrats de développement de terroir, d'autre part.

1.1. Les notions de projet et de territoire

a) Le projet

Global, le projet n'ignore aucun des facteurs du développement. Il se fonde sur un diagnostic préalable reposant sur un ensemble de données objectives qui permet d'identifier clairement les handicaps, les atouts et les potentialités réelles de développement du territoire considéré.

Par la concertation la plus large possible, est recherchée la mobilisation de tous les acteurs locaux dans la démarche, le projet se construisant « ... à l'initiative des collectivités locales, avec l'implication des acteurs économiques et sociaux locaux... »

Il s'inscrit enfin dans le cadre des objectifs communs définis par les conventions d'application du contrat de plan Etat-région relatif au développement des espaces ruraux de Midi-Pyrénées, décidées par le conseil général concerné, le conseil régional et l'Etat : ces objectifs, qui figurent dans l'exposé des motifs qui précède chaque contrat, rappellent notamment la nécessité de promouvoir la capitale toulousaine au sein des métropoles de rang européen, d'organiser un réseau de villes moyennes aux fonctions complémentaires qui diffuseront leurs activités dans les bassins de vie qu'elles

doivent animer et influencer, de revitaliser les bassins de vie quotidienne situés en espace rural.

b) Les territoires de projet

Ces territoires sont, au terme des principes directeurs arrêtés par les conventions d'application de la charte signée entre la région et les départements de Midi-Pyrénées, « *relativement restreints, à l'échelle des bassins de vie quotidienne, compatibles avec une coopération intercommunale vraie...* » permettant « *... d'organiser la concertation dans le cadre familial des relations de proximité.* »

Dans la lignée directe du titre II de la loi du 4 février 1995 relatif aux pays, les éléments constitutifs du territoire de projet combinent constatation objective, quasi scientifique, et approche politique ; la convention d'application stipule, en effet, que « *le bassin de vie, espace de quotidien, résulte de l'observation objective appuyée sur des travaux d'analyses statistiques, et marque l'alliance d'une pratique administrative, d'une réalité géographique, d'un potentiel (équipements, services, moyens techniques, économiques, financiers) et d'une volonté de développement.* »

Mais la même convention d'application souligne qu'il appartient aux acteurs de terrain de la définir, le territoire de projet n'étant pas le résultat d'un découpage *a priori*, mais « *... celui vis-à-vis duquel tant les responsables politiques, économiques, que l'ensemble de la population auront un sentiment d'appartenance et chercheront à se doter de tous les moyens nécessaires pour agir.* »

Ainsi, le périmètre de développement peut dès lors « *largement dépasser le cadre du bassin de vie quotidienne* », voire même empiéter sur les territoires de deux départements.

Il semble pourtant que l'intégralité du territoire régional doive être couvert par des périmètres de « projet », la convention signée entre le conseil régional et le conseil général des Hautes-Pyrénées prévoyant par exemple qu'en trois ans, les phases de réalisation des diagnostics de projet permettent d'analyser la totalité du département.

1.2. Une procédure en trois phases

Dans la première phase, le porteur du projet peut ne pas être une structure de coopération intercommunale, « *dès lors que celle-ci n'existe pas encore localement.* » Il formule une demande initiale en tant que maître d'ouvrage local auprès du conseil général, le conseil régional étant informé ; une fois sa candidature agréée par ces deux instances, il entreprend la réalisation du diagnostic socio-économique du territoire et identifie les grandes lignes du projet de développement.

A ce stade est signée une « convention de préfiguration », qui a pour but de préciser et de permettre aux représentants du conseil général et du conseil régional d'apprécier la nature et les conditions de mise en oeuvre du projet.

L'Etat peut y participer s'il décide de s'y associer.

La troisième phase voit la signature du contrat de développement et la mise en oeuvre pluriannuelle du projet. A ce stade, seule une structure publique de coopération intercommunale, « politiquement responsable », est admise à porter le projet. Le contrat précise les objectifs et la stratégie de développement, la stratégie de mise en oeuvre des projets, sa traduction en programme opérationnel pluriannuel, calendrier et plan de financement, le dispositif d'assistance technique ainsi que la définition d'indicateurs de résultats permettant d'en suivre la réalisation et d'en évaluer l'efficacité.

Il ne s'agit pas pour le conseil régional de prendre en compte la totalité des éléments du projet, mais d'identifier deux ou trois axes susceptibles d'être financés et réalisés dans un délai déterminé et dont l'intérêt justifie l'intervention du conseil général, du conseil régional et de l'Etat, s'il décide de s'y associer.

Dans l'hypothèse où un territoire de projet relèverait de deux départements, ces dispositions s'appliqueraient en étroite concertation avec les départements concernés.

1.3. Trois échelons de concertation

Le comité de pilotage local, à vocation consultative, veille à la cohérence des investigations conduites localement avec les objectifs fondamentaux poursuivis par la politique des contrats de développement de terroirs, et appuie méthodologiquement la démarche menée localement. Il prépare le contenu de chaque étape contractuelle. Enfin, il favorise la concertation entre les différents partenaires institutionnels concernés, ainsi que l'évaluation permanente du contrat de développement de terroir.

Il se compose de représentants de la structure maître d'ouvrage intercommunale, de ceux du conseil régional et du conseil général concerné, ainsi que de ceux de l'Etat dans le cadre des contrats auxquels il aura décidé de s'associer, enfin des représentants des partenaires publics locaux. Il est présidé par le président de la structure locale porteuse du projet.

Le comité départemental de pilotage et de suivi organise la concertation et favorise la cohérence d'intervention entre les différents partenaires publics territoriaux. Il procède à l'examen préalable et au pré-agrément des candidatures exprimées à chaque phase de la candidature contractuelle.

Il réunit des représentants du conseil général concerné, du conseil régional, ainsi que ceux de l'Etat dans le cadre des contrats auxquels il aura décidé de s'associer.

La mise en oeuvre de la planification régionale, départementale et locale est en outre suivie par la conférence régionale permanente d'aménagement du territoire (assez similaire à la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire prévue par la loi Pasqua).

Cette conférence est composée du préfet de région du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux et des représentants des communes urbaines et rurales. Elle a pour fonction dans un souci de cohérence, d'associer les collectivités territoriales à la péréquation des programmations relatives aux

opérations s'inscrivant dans le contrat de plan Etat-région, d'en suivre la réalisation et d'en évaluer les résultats.

1.4. Moyens techniques et financiers d'interventions

Les conseils généraux mettent à disposition des territoires de projet une cellule d'animation chargée de soutenir les structures publiques intercommunales dans l'élaboration des diagnostics et la définition du projet, une direction des services départementaux étant chargée du suivi de cette politique.

Une délégation des politiques territoriales, créée à cette fin, est chargée au sein du conseil régional de Midi-Pyrénées, de participer aux diverses phases de la mise en oeuvre des contrats de développement de terroirs, et de procéder à l'expertise des dossiers soumis au financement de la région.

Le cofinancement de cette politique est assuré suivant la nature des projets, sur les programmes d'interventions classiques des conseils généraux et du conseil régional, ou/et sur une enveloppe financière spécifique à cette politique, avec un principe de parité d'intervention des partenaires départementaux et régionaux pour chacun des « terroirs » définis.

2. Poitou-Charentes : contrats de ruralité et contrats de développement urbain

En Poitou-Charentes, région dont les quatre départements regroupent 1,5 millions d'habitants, et qui présente un caractère rural affirmé, puisqu'aucune des quatre principales villes, Angoulême, La Rochelle, Niort et Poitiers ne dépasse avec son agglomération 115 000 habitants, le conseil régional a lancé en 1994 une politique contractuelle fondée sur la signature, pour la période 1995-1997, de contrats de ruralité et de conventions de développement urbain. *Nolens volens*, il semble que les conseils généraux n'aient guère été impliqués dans cette procédure.

2.1. Les contrats de ruralité

Ces contrats mis en place en 1994, ont été réservés par le conseil régional en priorité aux projets des pays. Certes, la dynamique de l'intercommunalité était ancienne dans la région, celle-ci comptant plus de cent communautés de communes, dont celle de la Haute-Saintonge qui, avec cent trente-deux communes membres, est sans doute la plus grande de France ; mais, pour la plupart, les structures intercommunales existantes étaient jugées trop restreintes pour pouvoir constituer des périmètres pertinents en matière de développement ; de plus, un certain nombre de pays étaient également anciens dans la région, les premiers « contrats de pays » y étant lancés dès les années soixante-dix sous l'impulsion de la DATAR ; quoi qu'il en soit, le conseil régional n'entendait pas imposer des découpages arbitraires, estimant que seuls des regroupements concernés avaient toutes chances d'être efficaces. De ce fait, vingt deux pays purent être identifiés lors du lancement de la procédure des contrats de ruralité, la forme juridique qu'ils empruntaient, (associations loi de 1901, communautés de communes, districts, etc.), leur taille ou leurs moyens n'entrant pas en compte comme critères de reconnaissance.

Par ailleurs, conscient qu'une partie du territoire rural de Poitou-Charentes ne pouvait bénéficier de ce dispositif du fait d'une absence d'organisation en pays, le conseil régional décidait en 1995 de favoriser le regroupement des communes en « pays » au sens de la loi du 4 février 1995, en soutenant provisoirement les intercommunalités de projet en constitution.

Les contrats, d'une durée maximale de trois ans, ont été négociés sur la base d'une subvention régionale de 125 F par habitant pour les pays reconnus et de 80 F par habitant, pour une expérimentation d'un an pour les regroupements non encore reconnus.

S'y sont ajoutées des aides complémentaires visant à assurer un financement pérenne pour la mise en place d'animateurs du développement local sur les bases annuelles de 300 000 F pour les pays constitués, et de 250 000 F pour les regroupements non encore reconnus. Plus de 20 millions de francs sur trois ans ont ainsi été attribués aux structures intercommunales assurant la maîtrise d'ouvrage contre l'assurance du maintien ou du recrutement d'un cadre animateur et coordinateur du contrat.

En contrepartie de ces aides, le conseil régional a fixé à ses interlocuteurs des conditions visant à assurer la participation des acteurs locaux à la dynamique du projet Poitou-Charentes adopté en 1993, la participation des acteurs de la société civile, au-delà des seuls élus, étant jugée très importante :

Celles-ci prévoient l'établissement d'un diagnostic et d'une stratégie de territoire, avec définition de projets multisectoriels, les contrats n'étant signés que s'ils s'inscrivaient dans le cadre d'un véritable projet global de développement.

Sont alors proposées au financement régional les actions entrant dans le cadre d'une ou plusieurs des quatre thématiques prioritaires de la région (renforcement de l'attractivité des petits pôles ; développement du tourisme, de la culture et du patrimoine ; protection et valorisation de l'environnement et du cadre de vie ; organisation d'un milieu favorable au développement des entreprises).

Enfin, la concertation devait être le mode de fonctionnement des contrats, en référence aux engagements du contrat de plan Etat-régions avec le conseil régional.

Un bilan effectué par le conseil régional au 1er septembre 1997 montre que les deux tiers du territoire régional ont pu être couverts dans le cadre des vingt-sept contrats de première génération signés (dont vingt et un concernent des pays déjà identifiés en 1994, les autres étant soit des pays reconnus depuis par les préfets de départements, soit des territoires candidats à l'agrément au sens de la loi du 4 février 1995). Ceux-ci représentent pour le conseil régional un engagement total de 105 millions de francs sur trois ans (sur des investissements programmés de l'ordre de 560 millions de francs, tous cofinancements confondus).

La préparation de ces contrats a initié une forte mobilisation des acteurs locaux sur le terrain, les pays structurés fortement et depuis longtemps répondant plus vite à l'offre de contractualisation de la région du fait de l'expérience

acquise dans la gestion de projets dans le cadre des programmes de l'Union européenne (notamment 5b ou LEADER) ; les autres sont pour la plupart logiquement passés par une période d'adaptation à la démarche du « projet global de développement » préconisée par la région.

Le conseil régional a souhaité, plutôt que de participer au financement du fonctionnement des structures, soutenir des actions d'investissements dans la majorité des contrats : 41 % des aides régionales sont ainsi allés au tourisme (hébergement, loisirs, accueil-informations) ; 18 % à l'habitat et aux pôles ruraux, éléments de l'attractivité des bourgs centres ; 12 % à la culture et au patrimoine (hors équipements lourds, généralement financés dans le cadre du contrat de plan) ; 10 % environ à des Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC).

Les 19 % restants ont été répartis entre des thématiques très diverses, révélatrices des priorités spécifiques des territoires (équipements sportifs intercommunaux, diversification des produits agricoles, etc...), que la région n'aurait vraisemblablement pas aidé dans le cadre de ses propres priorités sectorielles.

2.2. Le conseil régional de Poitou-Charentes a par ailleurs mis en place des contrats de développement urbain

En application du contrat de plan Etat-région et d'une délibération du conseil régional, la région s'est engagée depuis 1994 aux côtés des villes dans le cadre des huit Conventions régionales de développement urbain (CRDU) conclues pour la période 1994-1996. Celles-ci visaient à favoriser le développement urbain, développer la solidarité et lutter contre l'exclusion, renforcer le rôle de capitale régionale de Poitiers et promouvoir la complémentarité des villes ; la procédure des conventions régionales de développement urbain a été menée parallèlement aux deux procédures mises en place par l'Etat (contrat de villes et conventions de développement social).

Les cosignataires des CRDU ont été les structures intercommunales dans les agglomérations chefs lieux (district de Poitiers, Communauté de villes de la Rochelle, Communauté de Communes de Niort, association du Grand Angoulême) et les villes centres dans les villes intermédiaires (Chatellerault, Rochefort, Saintes, Cognac).

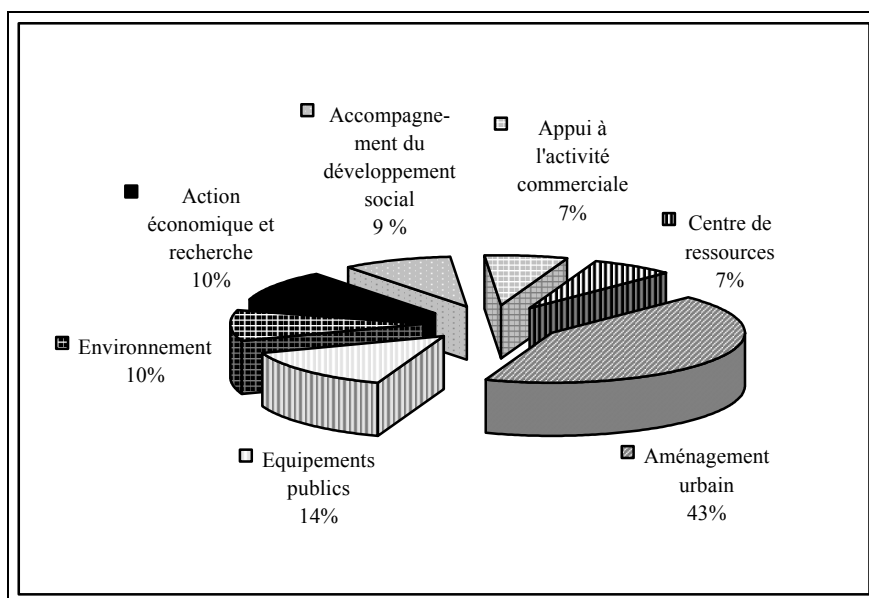
La dotation de 41 millions de francs engagée par la région a été répartie entre la capitale régionale (7 millions), les trois autres agglomérations chefs lieux (6 millions chacune) et les quatre villes intermédiaires (4 millions de francs chacune).

Deux tiers des financements mis en place par la région ont été consacrés à des opérations de développement urbain, les opérations de traitement d'espaces publics étant largement majoritaires (par exemple : réaménagement de la place de l'église Notre Dame La Grande à Poitiers, ou la restructuration des halles à Angoulême...) ; un tiers a été à des actions relevant de la politique de développement social urbain, c'est à dire labellisées « politique de la ville » par l'Etat.

90 % de la dotation régionale ont ainsi été consacrés à des dépenses d'investissement, les porteurs de projet étant presque uniquement des collectivités territoriales ; à l'inverse, les financements accordés par l'Etat dans le cadre de la politique de la ville sont allés à 70 % à des actions sociales, collectives (42 %) et personnalisées (28 %), 66 % des interventions menées concernant des organisations para-municipales et des structures de type associatif.

Par ailleurs, en application de l'article 26 du contrat de plan Etat-région, l'Etat et la région ont convenu de promouvoir la complémentarité des villes de Poitou-Charentes regroupées en réseaux par la mise en oeuvre de projets fédérateurs en matière de développement urbain, économique, culturel et touristique ; une dotation régionale de 5 millions de francs a été inscrite à cette fin au contrat de Plan Etat-région pour la période 1994-1998.

Fig. 4 : Répartition des actions dans le cadre des conventions régionales de développement urbain



Pour la deuxième génération du contrat de territoire (contrats de ruralité et de développement urbain), l'enveloppe globale apportée par le conseil régional passerait de 191 à 328 millions de francs, les quatre cinquièmes du territoire de Poitou-Charentes devant désormais être concernés. Une partie de ces crédits sera mobilisable immédiatement pour engager des expertises, des actions de formation, développement ou de communication nécessaires à la préparation des contrats de territoire.

Le nouveau règlement régional prévoit, outre une ouverture à de nouvelles thématiques, la possibilité de faire porter le contrat sur des projets ne

correspondant pas aux thèmes de l'action de la région, sans être en contradiction avec sa politique, s'ils présentent un intérêt stratégique pour le territoire.

La mise en oeuvre des actions devrait enfin être facilitée par la plus grande souplesse du mécanisme administratif retenu : la signature du contrat n'engagera plus les différentes parties prenantes que quant aux grands thèmes d'actions, aux enveloppes budgétaires qui y seront affectées et aux principales modalités de mise en oeuvre, mais sans aller jusqu'au détail des opérations, qui ne seront présentées que lorsqu'elles seront définitivement prêtes, le cas échéant dans une seconde étape.

Devraient être recherchées notamment une consultation des partenaires, la plus large et en amont possible, une meilleure articulation entre les projets urbains, périurbains et ruraux des territoires et une implication plus grande des territoires en direction des jeunes.

3. Picardie

3.1. Schéma régional d'aménagement et de développement, projets de territoire et conventions d'objectifs

Le conseil régional de Picardie a élaboré en 1987 un Schéma régional d'aménagement et de développement (SRAD) dont l'objectif était de structurer en « communautés urbaines éclatées » un territoire essentiellement rural, composé de deux mille trois cents communes, d'améliorer les infrastructures et d'accompagner les actions menées par les communes de la région.

La participation des communes à cette démarche a été fondée sur le volontariat, liberté étant également laissée aux acteurs locaux de déterminer les périmètres des structures intercommunales à constituer ; celles-ci, sans rechercher à tout prix une superposition entre territoire et cadres administratifs, devaient toutefois comporter un minimum de 20 000 habitants et s'étendre sur plus d'un canton (échelle du bassin de vie). Le choix de leur statut juridique et de la définition des priorités locales ainsi que les opérations présentées au conseil régional étaient entièrement libre.

En 1991, à l'issue de cette démarche, 98 % du territoire régional étaient organisés en quarante structures intercommunales de développement, qui ne constituaient pas un nouveau niveau territorial mais un « pouvoir local » assurant des fonctions d'impulsion, de dynamisation, de réflexion, de concertation et de coordination. Ce nombre a été ultérieurement porté à quarante et un.

3.2. Les projets de territoire

En 1992, à l'occasion de la réactualisation du schéma régional d'aménagement et de développement a été lancé un processus d'élaboration par ces structures intercommunales de « projets de territoire » incluant l'ensemble des champs d'intervention susceptibles de générer une dynamique de développement économique, social et culturel.

Le projet de territoire se fonde sur une phase de diagnostic et de consultation des acteurs ; les priorités et les projets hiérarchisées en découlant devaient être arrêtés au cours d'une phase ultérieure.

De la sorte, le projet est censé formaliser les objectifs du territoire et la stratégie pour les atteindre ; il constitue le cadre de référence pour les actions à mettre en oeuvre, ainsi qu'un outil de communication et mobilisation des forces vives locales (socioprofessionnels, associations, entreprises), associés dans une réflexion partant sur une vision commune du développement.

Un comité de pilotage valide les étapes de la démarche et détermine les propositions soumises à l'assemblée délibérante de la structure de coopération intercommunale. A l'issue de la dernière étape, il arrête une stratégie, élabore le programme triennal des actions nécessaires à son accomplissement en précisant l'échéancier de réalisation, les localisations et les moyens à mettre en oeuvre, et les propose à l'assemblée délibérante pour un vote, après quoi celle-ci les soumettra à la délibération des communes.

3.3. Le projet urbain, partie intégrante du projet de territoire

Le conseil régional s'est engagé à développer une politique en direction des unités urbaines de Picardie ; celle-ci s'insère dans le dispositif institutionnel de la politique de développement local, le confortement du pôle urbain s'appuyant sur son hinterland et visant à la croissance économique et social d'un territoire large et cohérent.

Cela suppose la formalisation préalable d'un « projet urbain » intégré au projet de territoire, celui-ci étant élaboré conjointement par la ville et la structure de coopération intercommunale concernée.

Ce projet urbain, qui traite des aspects spécifiquement urbains, concerne le positionnement général de la ville ou de l'agglomération dans son territoire et le rôle qu'elle joue en terme d'équipement structurants, de pôle d'attractivité, de centre de ressources ainsi que de fonctions urbaines principales.

Les aspects plus généraux ou globaux tels que l'économie, l'environnement ou l'habitat, notamment, doivent être appréhendés au niveau de la structure de coopération intercommunale.

Les structures intercommunales de développement de Picardie ont consacré les années 1993 et 1994 à l'élaboration de leur projet de territoire, trente-cinq sur quarante et un l'ayant achevé au cours de l'année 1995.

3.4. La convention d'objectifs, instrument de cohérence entre le projet de territoire et le plan régional

La convention, dite « convention d'objectifs », est signée entre chaque structure et le conseil régional pour soutenir les structures intercommunales dans la mise en œuvre de leur projet

Sa durée correspond à celle du plan régional, les objectifs communs entre le plan régional et le projet de territoire étant retenus comme cadre d'intervention de l'aide régionale.

L'aide régionale s'exerce alors, outre par l'ensemble des politiques menées par le conseil régional de Picardie (infrastructures, développement économique, formation et culture notamment), par trois instruments opérationnels spécifiques à la politique de développement local :

a) Le fonds régional d'aide au conseil aux collectivités

Le Fonds régional d'aide au conseil aux collectivités (FRACC), outil d'aide à la décision, s'adresse aux structures intercommunales qui souhaitent, dans des domaines très techniques, recourir à des mission d'étude et d'assistance à la prise de décision. L'aide du conseil général peut représenter jusqu'à 50 % du coût hors taxe de l'étude stratégique pour les villes, et jusqu'à 80 % pour les communes ou les structures rurales, dans la limite de 300 000 F par secteur et par an. Mobilisable en priorité pour l'élaboration des projets de territoire, le FRACC avait en 1996 un budget de 4 millions de francs.

b) Les chargés de mission

Un chargé de mission est par ailleurs mis à la disposition des structures intercommunales qui le souhaitent par le conseil régional de Picardie. Les chargés de mission, relais du conseil régional sur le terrain, animent la coopération intercommunale et participent à l'élaboration des projets de territoire. Leur nombre s'élevait en 1996 à quarante et un, soit un par territoire, l'ensemble représentant, selon le conseil régional de Picardie, un budget de 17 millions de francs par an.

c) Le fonds de développement local

Un Fonds de développement local (FDL) a été institué pour financer la partie régionale du cofinancement des actions proposées, avec une programmation des actions sur trois ans.

Le soutien régional est adapté de la façon la plus étroite possible aux attentes locales, aucun domaine d'intervention n'étant exclu *a priori* du champ de mobilisation des outils financiers. L'aide de la région est inversement proportionnelle au potentiel fiscal par habitant.

En 1995 et 1996, le fonds de développement local de la région de Picardie a bénéficié d'un budget de 170 millions de francs.

Etait prévue une évaluation régulière de l'état d'avancement des projets de territoire, afin de permettre des réajustements en cours de procédure.

4. Nord-Pas-de-Calais : contrat de développement rural et contrat d'agglomération

Le Nord-Pas-de-Calais, région très urbanisée et densément peuplée, même si elle offre une mosaïque de villes moyennes plutôt que de très grandes villes, compte néanmoins des territoires ruraux qui, situés, notamment au Sud, près de la Picardie, et à l'Est dans l'Avesnois et la Piérache, recouvrent mille cinq cents communes.

4.1. Contrat de développement rural

Au début des années quatre-vingt-dix, une politique de développement local se voulant globale et décloisonnée, fondée sur une approche par projet, a été lancée par le conseil régional en partenariat avec ces territoires ruraux, avec l'Etat et les conseils généraux dans le cadre du contrat de plan Etat-région.

Les collectivités (communes ou structures intercommunales) doivent d'abord se regrouper sur la base du volontariat pour former un territoire cohérent, dont le périmètre peut varier au cours de l'élaboration du projet. Le périmètre ainsi constitué devait se situer à l'échelle du bassin de vie, regroupant 10 à 30 000 habitants et quinze à cinquante communes.

Une fois le périmètre défini, les collectivités présentent leur candidature à l'élaboration d'un « contrat de développement rural » ; celle-ci mentionne la délimitation du périmètre envisagé, ainsi que les délibérations de la ou les structure(s) maître(s) d'ouvrage du projet.

Le projet de territoire est alors élaboré avec l'aide d'un agent de développement recruté par le maître d'ouvrage : au total, une vingtaine d'agents de développement ont été ainsi recrutés. A la fois animateur et développeur, cet agent contribue par ses analyses à réaliser le diagnostic mettant en évidence les forces et les faiblesses du territoire considéré. Il participe à l'information des habitants pour les inciter à s'impliquer dans le projet et anime les « réseaux locaux d'acteurs. » Il aide à l'identification des axes de développement prioritaires et au montage des projets, en liaison avec les collectivités locales et les partenaires de terrain. Le maître d'ouvrage peut également, pour le seconder, faire appel à des consultants extérieurs.

La structure maître d'ouvrage, formée d'élus, arrête le projet ; elle est assistée d'un comité de pays ou d'un conseil économique et social territorial, instance de réflexion et de proposition, « garant pour la population des orientations définies par le projet de territoire », qui doit valider ce projet.

Le contrat de développement rural, contrat d'objectifs pluriannuel, est alors signé entre le maître d'ouvrage et les partenaires institutionnels (Etat, conseil régional, conseil général) avec une programmation financière annuelle des actions.

Etablie pour chaque année civile par les partenaires locaux, la programmation des actions à mener (hors équipements, ceux-ci faisant l'objet d'autres procédures) est soumise à l'avis du Groupe régional de développement rural (GRDR), celui-ci ayant été créé dans le cadre du contrat de plan Etat-région, en 1995, pour formuler des avis sur les opérations présentées par les territoires avant décisions des différentes instances.

4.2. Des moyens mobilisables pour les contrats de développement rural

Une aide financière est proposée aux territoires pour qu'ils s'entourent des compétences nécessaires à l'élaboration de leurs projets (développeurs, consultant).

Les projets d'actions définis dans le cadre de cette politique doivent par ailleurs prétendre en priorité aux financements des droits communs de chacun des

partenaires (Etat, région, départements), les actions relevant de ces procédures étant instruites et financées selon les procédures classiques propres à chacune de ces politiques (dotations aux jeunes agriculteurs, aides aux entreprises, etc.) ; les gestionnaires de ces procédures doivent néanmoins s'efforcer d'en informer les structures intercommunales engagées dans la politique de développement rural.

Pour les actions de développement local (hors équipements publics) ne relevant pas de ces politiques, le contrat de développement rural donne accès à des financements spécifiques facilitant la mise en oeuvre des projets.

Un fonds de développement rural dont les crédits sont inscrits au contrat de plan, est ainsi destiné à financer, outre l'animation et l'ingénierie locale du projet de développement, des actions ou programmes structurant ne relevant pas des politiques de droit commun. Une priorité devait être accordée en la matière au financement des programmes d'actions immatérielles, en particulier dans les domaines de l'économie, du logement, de l'action culturelle et de l'environnement.

Ces crédits pouvaient être mobilisés jusqu'à concurrence de 3 millions de francs par contrat sur quatre ans (hors frais d'ingénierie initiale), ce maximum étant modulé selon le potentiel fiscal du territoire, afin de favoriser ceux qui sont les plus fragilisés ; la décision en la matière relevait du comité régional du développement rural.

Un Fonds d'aménagement rural (FAR), alimenté par les crédits inscrits au programme d'initiative régionale « pays ruraux » du conseil régional, et qui ne fait donc pas l'objet d'une contractualisation avec l'Etat, concourt enfin au financement de certaines des actions mises en oeuvre dans le cadre des contrats de développement rural.

En pratique, il semble que les subventions aient été surtout orientées vers des opérations d'investissement, les subventions destinés au fonctionnement restant faibles dans le cadre de la procédure des contrats de développement rural.

Outre les quatre contrats territoriaux signés en 1995 sur des territoires expérimentaux, une quinzaine d'autres étaient sur le point ou en voie de l'être en mars 1997.

Les contrats de développement rural ont favorisé l'émergence de projets locaux et leur financement, les subventions accordées par ce biais servant le cas échéant de levier pour obtenir d'autres aides dans le cadre des procédures européennes et nationales d'aménagement du territoire.

4.3. Contrat d'agglomération

Dès 1989, le conseil régional et l'Etat avaient par ailleurs initié une politique de contrats d'agglomération renforcée depuis 1994 dans le cadre du quatrième plan régional.

Le contrat d'agglomération est l'expression de la volonté des partenaires locaux (collectivités, acteurs économiques, sociaux et culturels) de mener ensemble un projet pour leur territoire. Regroupés au sein d'une structure intercommunale (district, communauté urbaine ou syndicat intercommunal) qui comprend un nombre variable de communes ceux-ci définissent les axes

primordiaux du développement de l'agglomération dans le cadre d'un projet de développement, d'aménagement et de solidarité.

Cette stratégie d'ensemble s'applique à tous les domaines qui concernent la vie de l'agglomération : habitat, formation, économique, culture, environnement urbaine...

En mars 1998, la région Nord-Pas-de-Calais comptait ainsi douze projets d'agglomération.

5. Rhône-Alpes : contrat global de développement

La région Rhône-Alpes a engagé au début des années quatre-vingt-dix une politique d'aménagement de son territoire, précédée, en 1992, d'un inventaire des actions menées en la matière par le conseil régional de 1982 à 1986 et de 1986 à 1992 ; ont été ainsi dénombrés seize types différents de contrat de développement local (contrat touristique, contrat d'aménagement de pays, contrat d'aménagement urbain contrat de quartier, etc.), donnant lieu en dix ans à un total d'environ cinq cents contrats.

Cette réflexion aboutissait, en 1992, à l'adoption par le conseil régional et le conseil économique et social régional d'un schéma d'aménagement et de développement de Rhône-Alpes, qui précédait, en 1994, la signature du contrat de plan Etat-région.

Etaient décidés dans ce cadre le lancement d'une politique infra-régionale fondée sur un instrument à caractère contractuel, le contrat global de développement, d'autres actions étant menées en parallèle pour favoriser la constitution de réseaux de villes et intervenir sur un nombre restreint d'espaces jugés « à enjeux ».

5.1. Périmètre de développement, structure pilote et participation des acteurs

Les règles définies pour la détermination des périmètres de développement dans le cadre du contrat global associaient un principe de liberté à un certain degré de contrainte. En effet, si les découpages devaient être définis librement par association de territoires volontaires, la région affirmait sa volonté que l'intégralité de son territoire soit à terme couverte : de ce fait, si les premiers territoires à se constituer ont bénéficié d'une totale liberté, les autres ont eu des marges de manoeuvre de plus en plus restreintes, les derniers se formant dans les « trous » non encore couverts. Il en est résulté des découpages très hétérogènes, variant de 45 000 à 200 000 habitants selon les cas, mais constituant toutefois, en moyenne, des périmètres d'intercommunalité sensiblement plus larges que ceux qui prévalaient auparavant. Restent non concernées par ces découpages les agglomérations de Lyon, Grenoble et Saint-Etienne, ce que peut justifier leur singularité au regard de la procédure engagée, ainsi qu'une petite zone (Oisans), le territoire de la région Rhône-Alpes étant ainsi divisé en cinquante bassins.

Bon nombre de zones comprennent une ou plusieurs villes et les campagnes qui les environnent, mais cette association ville-campagne n'a pas pour autant été générale. Dans de nombreux cas, il semble de même que les logiques d'alliances

politiques entre élus locaux l'aient emporté dans la constitution des périmètres de développement sur ce qu'aurait voulu la cohérence géographique ou économique.

En matière de choix du maître d'ouvrage, une liberté totale était laissée aux acteurs, la seule règle étant qu'il y ait un et un seul chef de file politique par zone. Le choix du statut juridique de la structure intercommunale maître d'ouvrage relevait de même des seuls acteurs ; dans les faits, il s'est souvent agi d'associations, le recours à des structures intercommunales classiques (district communautés de communes) se rencontrant également ; la préexistence de structures intercommunales a du reste contribué à la constitution rapide des territoires de développement et facilité l'élaboration des contrats.

En revanche, l'objectif majeur du contrat étant le développement économique, la participation des acteurs économiques à la définition du projet était obligatoire pour la signature du contrat, les chambres consulaires devant notamment être associées et un club d'entreprises le cas échéant constitué. Une bonne information de l'ensemble des acteurs locaux et de la population était de même souhaitée, pour permettre leur implication. Celle-ci est toutefois restée inégale selon les zones. Quand au tissu associatif, il n'a pas toujours été beaucoup associé à la démarche.

5.2. L'aide apportée par le conseil régional dans le cadre de la procédure contractuelle

Trois instruments étaient prévus par le conseil régional de Rhône-Alpes pour appuyer l'élaboration du contrat global de développement et la réalisation des actions, le degré d'aide consenti variant de manière décroissante avec la richesse de la zone.

D'une part, un technicien au moins par zone devait être affecté à plein temps auprès du chef de projet, qui assurait son recrutement, le conseil régional couvrant de 40 à 60 % de la dépense selon les zones, dans la limite de 300 000 F par an.

Etait également mobilisable une subvention de 500 000 F au maximum par zone, destinée au financement des études qui pouvait nécessiter l'élaboration du projet. Enfin, une enveloppe d'un franc par habitant était prévue pour permettre des opérations de communication destinées à l'information des habitants de la zone concernée.

L'aide du conseil régional est calculée par zone sous la forme d'une enveloppe globale, les territoires ayant le choix entre retenir beaucoup de projets différents, chacun d'entre eux bénéficiant d'un taux de subvention relativement faible, ou retenir au contraire un nombre plus limité de projets sur lesquels l'aide serait concentrée. Le conseil régional a décidé de recourir à cette méthode pour éviter que les zones les plus riches, qui aurait pu le plus facilement dégager les contreparties nécessaires dans le cadre d'une procédure cofinancée, ne présentent le plus de projets et finissent par accaparer la plus grande partie des aides.

Cette aide n'est toutefois débloquée que si le projet est défini et le contrat signé. Lorsque l'ensemble des territoires auront achevé d'élaborer leur projet et les contrats seront signés, 400 à 500 millions de francs devraient être consacrés

chaque année à cette politique par le conseil régional, ce qui représente environ 7,5 % de son budget.

Si la durée d'élaboration des contrats globaux de développement a été variable, deux à trois ans ont néanmoins été nécessaires dans la plupart des zones pour que la procédure arrive à son terme. Le dix-septième contrat - sur une cinquantaine attendus - était signé en mars 1998.

Les opérations retenues dans le cadre des contrats signés portaient le plus souvent sur des équipements ; le conseil régional a veillé à ce qu'il soit tenu compte au moins dans une certaine mesure de la priorité accordée au développement économique ; le secteur touristique a bénéficié des aides les plus importantes. Le secteur agricole a été en revanche relativement peu aidé dans le cadre du contrat global de développement, dans la mesure où il bénéficiait par ailleurs de subventions très importantes de l'Union européenne. Le conseil régional n'a accepté de cofinancer des opérations portant sur l'immobilier d'entreprise que dans la mesure où celles-ci intervenaient dans un cadre intercommunal, celui-ci se révélant toutefois plus souvent être un canton que le périmètre tout entier du contrat global de développement.

5.3. Une participation inégale des autres acteurs institutionnels

L'Etat, qui participait largement dans le passé à la procédure des contrats de pays, s'est relativement peu impliqué dans les contrats globaux de développement, les préfets de département n'y participant pas. Les sous-préfets d'arrondissement s'y sont en général assez largement associés, mais à titre personnel, l'Etat n'intervenant pas en abondamment dans les opérations cofinancées. Les services techniques de la préfecture ont en revanche été partie prenante.

Cette situation peut constituer aujourd'hui une difficulté pour les services de l'Etat par rapport à la définition du périmètre des pays prévus dans le cadre de la loi Pasqua, dans la mesure où les contrats globaux ont en quelque sorte par avance pré-figuré le contour des futurs pays dans le cadre d'une procédure impulsée par le conseil régional. Ainsi, les trois pays expérimentaux reconnus en Rhône-Alpes correspondent à trois zones dans lesquelles un contrat global de développement a été élaboré.

Les conseils généraux, également invités à participer à la démarche, y ont participé à des titres divers. Certains s'y sont impliqués d'emblée, pour être associés à la définition des périmètres de développement, le cas échéant en définissant des règles complémentaires de celles édictées par le conseil régional. D'autres n'y ont participé que plus tardivement, à un stade où la procédure était déjà largement engagée sur le terrain.

Il semble que la mise en place des contrats globaux de développement ait contribué dans une certaine mesure au développement de l'intercommunalité en région Rhône-Alpes : une partie des actions menées dans la plupart des contrats globaux a ainsi été cofinancée dans un cadre intercommunal large, quelques actions concernant même l'ensemble des communes entrant dans le périmètre. Toutefois, elle n'a abouti dans aucun périmètre à la mise en place d'une taxe

professionnelle de zone avec péréquation intégrale, par exemple, les progrès en ce domaine restant très limités.

La sectorisation des services du conseil régional en domaines spécialisés semble également avoir constitué une difficulté à gérer par rapport au caractère global des contrats : la direction du conseil régional qui avait en charge cette procédure, chargée du développement et de l'aménagement du territoire régional, s'est toutefois efforcée de travailler avec des représentants des différentes directions techniques de la région, afin de décloisonner les actions engagées sur chaque zone.

Face à ces caractéristiques du développement local, l'appareil des politiques d'aménagement du territoire paraît extrêmement lourd, complexe et difficile à gérer pour les acteurs.

CHAPITRE II

LES EFFETS DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les politiques d'aménagement et de développement du territoire se donnent essentiellement, depuis quelques années, comme objectif d'assurer à chaque citoyen l'égalité des chances et de promouvoir un développement équilibré de l'ensemble du territoire en corrigeant les inégalités et en redressant les handicaps dus à des situations géographiques, démographiques et économiques défavorables. Il est donc logique, dans cette optique, de prendre des mesures spécifiques de soutien en faveur de zones marginales ou fragilisées.

Il est évident, aujourd'hui, que ces politiques se heurtent à des obstacles divers. Il n'est plus possible, comme cela a pu être le cas dans le passé, d'édicter des règles contraignantes de redéploiement des activités industrielles, de création *ex nihilo* d'équipements touristiques. Il est devenu clair que les grands équipements autoroutiers ou le TGV ne suffisent pas à créer du développement. Dans ces conditions, les initiateurs des politiques d'aménagement et de développement, dans un contexte de rationnement de la ressource financière, ont de plus en plus tendance, comme orientation affichée, de raisonner en terme d'efficacité de la dépense publique et donc de concentrer les crédits sur des territoires particulièrement en difficulté. Les politiques d'aménagement ont évolué dans leur stratégie. L'Europe, l'Etat, cherchent, à un niveau fin de régulation, à mobiliser les financements et les hommes pour permettre sur le territoire une certaine correction du marché.

Cette politique laisse d'ailleurs de côté des territoires profondément en crise dans lesquels la mobilisation des hommes ne se fait pas : ce sont les territoires sans projet. Cette politique se traduit, selon le mot de D. Voynet, par « organisez-vous, l'on vous aidera ». Elle ne peut, en tant que telle, rétablir une égalité sur le territoire. Mais peut-on développer des territoires sans les hommes ? Il y faudrait probablement des moyens différents et massifs.

Dans les territoires qui ont des projets de développement, l'Europe, l'Etat et les régions cherchent à soutenir, par leurs politiques, les acteurs et les activités. Il reste à analyser dans quelle mesure elles y parviennent.

VIII - LE SOUTIEN AUX PROJETS GLOBAUX DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

A - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Aménager le territoire, c'est créer les conditions générales du développement de la totalité de ce territoire.

1. Désenclaver le territoire

Le désenclavement des territoires est généralement présenté comme la condition première de leur développement, or ce désenclavement n'est pas une condition suffisante. Pourtant, la politique d'aménagement en France a investi de façon très importante dans le développement des autoroutes et du TGV ; beaucoup d'efforts ont été faits pour attirer des entreprises étrangères. Cependant, de nombreux territoires n'ont pas été dynamisés par un point de sortie d'autoroute ou un arrêt de TGV et certains élus ont eu de cruelles déconvenues en voyant rapidement repartir des entrepreneurs « chasseurs de primes ». L'abandon du schéma national d'aménagement du territoire paraît à cet égard regrettable.

1.1. Les politiques d'infrastructures de l'Etat

L'Etat s'est donné pour mission de couvrir l'ensemble du territoire de moyens modernes de communication. Il s'est ainsi fixé comme objectif de ne pas laisser une commune à plus de trente-cinq kilomètres d'une autoroute ou d'un TGV, cela à la demande des élus qui voyaient dans ce désenclavement un remède à leurs maux. Un bilan établi par la DATAR en 1997 montre que la réalisation des grands itinéraires routiers d'aménagement du territoire notamment pour le désenclavement du massif central (aménagement des autoroutes A 75 Clermont-Ferrand - Béziers, A 20 Limoges - Montauban et A 89 Clermont - Bordeaux) et le contournement de l'Ile-de-France, ainsi que la route des estuaires, se poursuit avec la réalisation d'environ trois cents kilomètres d'autoroutes nouvelles par an.

D'importants investissements sont en cours sur le réseau non concédé dans le cadre des contrats de plan entre l'Etat et les régions, complétés par les programmes exceptionnels de l'Etat. Ce dernier améliore également la sécurité du réseau routier et aménage progressivement à deux fois deux voies les grands axes de transit comme la Route Centre Europe Atlantique (RCEA). Au total, l'effort financier en faveur du réseau routier et autoroutier a régulièrement progressé depuis 1995 pour s'élever à 42 milliards en 1997, dont 60 % environ pour le réseau concédé. Certains élus et acteurs demandent d'ailleurs aujourd'hui la poursuite de ce programme qu'ils jugent indispensable au développement de leur région, tel qu'en Normandie par exemple, l'autoroute A 28.

En matière ferroviaire, la politique a surtout résidé dans une rationalisation des coûts en supprimant les lignes peu rentables financièrement et en développant les trains à très grande vitesse. Cette politique, qui consiste à relier entre elles les grandes agglomérations, dessert le développement des petites régions exclues, de fait, du bénéfice de ce service. Une politique nouvelle se met en place afin de

régionaliser le service des voyageurs qui devrait permettre d'améliorer les liaisons d'intérêt régional.

La loi de réglementation des télécommunications adoptée le 26 juillet 1996 a défini, d'une part, un « service universel » consistant en la fourniture sur tout le territoire d'un service de qualité à un prix abordable, sans discrimination fondée sur la localisation géographique, et, d'autre part, des services de communication avancés dont les tarifs sont libres, dans le respect du service public. Cette réforme a minima, qui se borne à garantir le maintien d'un service minimum en abandonnant pratiquement le principe de péréquation tarifaire, peut-elle répondre aux attentes des acteurs du développement local. ? Le développement des télécommunications paraît pourtant un atout potentiel pour, la modernisation du milieu rural en particulier, et l'implantation ainsi rendue possible sur tous les points du territoire d'entreprises *high-tech*.

1.2. L'action des régions

Les régions ont aussi, à leur niveau, un souci de rééquilibrage de leurs territoires, souvent très divers. Elles sont amenées à y réfléchir complémentirement aux tracés nationaux qui ont privilégié le centre vers la périphérie (exemple : routes et lignes SNCF en Rhône-Alpes).

Cependant, si ces efforts de désenclavement sont indispensables au développement des territoires, ils ne sont pas suffisants. La modernisation des routes et autoroutes bretonnes a favorisé la concentration des activités autour de quelques axes au détriment de certaines zones pouvant aller jusqu'à la désertification, cela en l'absence de réflexion sur la complémentarité route/fer et le développement des activités et des services publics. Ils ne peuvent produire des effets durables que dans la mesure où les acteurs locaux s'appuient sur ces projets d'équipements pour mobiliser la population et définir un projet local de développement pour leur territoire.

1.3. L'action à l'initiative des acteurs locaux

Les acteurs locaux peuvent également, lorsque leur périmètre d'intervention s'y prête, élaborer une véritable politique d'infrastructures, en lien avec la politique nationale, dans une perspective de développement.

En Nord-Pas-de-Calais, par exemple, grâce au syndicat mixte de la Côte d'Opale, un territoire de développement s'est progressivement constitué le long du littoral et s'est donné pour objectif l'aménagement et le développement de ce territoire. Cette démarche commune de développement et d'aménagement groupe de nombreuses initiatives : les villes, les groupements intercommunaux, les chambres consulaires, les ports, les départements, le Conseil régional et le CESR dans toutes ses composantes, l'Etat et ses services déconcentrés, l'université du littoral, les acteurs associatifs, les organismes publics et privés concernés. Aménagement et développement sont intimement liés.

En 1983-1984, le début du percement du tunnel sous la Manche, le plan Trans-Manche de 1986, la création de la rocade de Calais-Boulogne-Dunkerque et l'arrivée du TGV ont conduit le syndicat d'études Calais-Dunkerque à inciter les trois ports et les communes de la côte à réfléchir à ce qu'ils pourraient faire

ensemble. A l'issue des assises du littoral, où deux cents à trois cents acteurs se sont retrouvés, l'idée était née d'un destin commun du littoral. Le désenclavement de la zone côtière grâce à la présence de trois ports, deux aéroports (le Touquet et Calais-Dunkerque), Eurotunnel et des autoroutes : A 26 (Calais-Laon), A 25 (Dunkerque-Lille) et l'autoroute A 16 (rocade du littoral pratiquement achevée) est chose faite. Il permet au syndicat mixte d'intégrer ces éléments dans ses perspectives de développement : devenir une plate-forme multimodale, redynamiser son capital touristique (le Touquet Hardelot, Saint-Omer) et assurer la complémentarité de ses ports, ce qui pourrait renforcer leur place au niveau mondial et susciter des installations et des créations d'entreprises. Cependant, le projet de développement qui désire multiplier sur le territoire les échanges, en particulier de jeunes, exige une amélioration certaine de la desserte ferroviaire, en mettant à deux voies la ligne Calais-Dunkerque-Aduinkerque (près de la Panne en Belgique), ce que réclame le syndicat mixte. La région côtière s'est progressivement constituée en unité qui a su prendre en main collectivement son propre aménagement et développement. Elle a vraisemblablement su éviter une déstructuration due à l'implantation de grands équipements d'initiative nationale et internationale qui n'auraient fait que la traverser. Elle a, au contraire, saisi la chance de les faire servir à son développement. Elle cherche à peser sur la programmation des équipements qu'il reste à construire sous la responsabilité de l'Etat.

En Maurienne, en revanche, la réflexion n'a pas été poussée à son terme. Le type de développement basé sur le tourisme de neige et l'industrie rendait indispensable, aux yeux de certains acteurs, le prolongement de l'autoroute. Dans cette région traditionnelle de passage, l'amélioration de sa desserte peut, en effet, favoriser les activités économiques, mais pose cependant le problème du devenir de la vallée. Les prévisions font état du doublement du transit en 2010. Le bruit et la pollution ne sont pas vraiment maîtrisés dans cette vallée qui peut ne devenir qu'un couloir à camions. L'amélioration des moyens ferroviaires du transport de marchandises et notamment le ferroutage prévu ne sont pas intervenus suffisamment vite pour soulager le trafic de la route. Ils n'ont d'ailleurs pas été revendiqués par les élus avec la même vigueur que le prolongement de l'autoroute, en dépit d'un rapport de décembre 1997 du CESR Rhône-Alpes préconisant de donner à la transalpine une composante fret à la dimension des besoins futurs. L'ouverture de la vallée ne va-t-elle pas entraîner un développement touristique anarchique et l'extension ou la création de stations alors que certaines d'entre elles ne rentabilisent déjà pas leur équipement ?

1.4. Un vecteur nouveau de désenclavement : les nouvelles technologies de l'information et de la communication

Les Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) devraient jouer un véritable rôle dans l'intégration de territoires isolés, en périphérie, mal reliés au centre. Les supports multimédias, y compris Internet, sont de plus en plus utilisés pour la promotion économique ou touristique d'une ville ou d'une région. L'observatoire des télécommunications dans la ville dénombreait trois cents expériences début 1998. Plus de la moitié des villes de plus de 100 000 habitants et 40 % environ des communes de 30 à

100 000 habitants sont équipées de messageries électroniques. Les petites collectivités sont encouragées par l'Etat à aménager leur territoire au moyen des nouvelles technologies. Elles doivent, en l'absence de soutien public, investir dans ce domaine, d'autant plus que les opérateurs de télécommunication ne sont pas intéressés par des flux trop faibles. Ces collectivités devront mutualiser les coûts en créant des centres de ressources intercommunaux, au niveau des pays et des agglomérations par une mise en réseau.

Des exemples existent. J. Ménanteau rapporte dans le Monde la création d'un centre multimédia cantonal en Dordogne. Les habitants y trouvent formation professionnelle, initiation à Internet, secrétariat... En Ardèche, en pleine montagne, existe une plate-forme d'accès à Internet. Toutes les communes peuvent se connecter au réseau mondial pour le prix d'une communication téléphonique locale. Ecoles, lieux publics s'équipent. Le petit hôpital survit grâce à la télémedecine et à un partenariat avec le CHRU de Saint-Etienne.

Une question centrale pour l'aménagement de l'espace est celle de l'accès aux lieux d'interconnexion des services. La valeur ajoutée vient beaucoup aujourd'hui de l'intégration des services, d'où l'importance de leur fonction d'intégrateur territorial. De nouveaux lieux d'intégration et d'interconnexion se créent ainsi sur un même site, ce qui permet en particulier aux entreprises, de bénéficier, où qu'elles se trouvent, des services de recherche et d'innovation.

Encore embryonnaire, le développement des nouvelles technologies de communication sera vraisemblablement à l'avenir un outil d'aménagement du territoire.

2. Organiser le territoire

2.1. La réponse de l'Etat à la décentralisation

La décentralisation a remis en cause la stratégie et les moyens classiques de l'Etat dans le domaine de l'organisation et de la structuration du territoire. L'Etat a perdu ses prérogatives. Il a dû composer avec la répartition des compétences, devenue un véritable maquis, l'absence de hiérarchisation des collectivités territoriales, qui complexifie les partenariats, et les chevauchements de pouvoirs, qui entravent l'efficacité et la lisibilité des actions engagées. Il a tenté, dans ce contexte, de prendre l'initiative en incitant les communes à l'intercommunalité par des dotations spécifiques. Cependant, si cette politique peut aider à une rationalisation de la gestion des territoires et de leur équipement, elle paraît encore mal adaptée à une dynamique de développement. L'intercommunalité a tendance, en effet, à se nouer sur des territoires homogènes politiquement, ou traditionnels, tels que le canton. Le développement local suppose souvent des territoires assez vastes, dans lesquels puissent se croiser bassin d'emploi et bassin de vie, d'activité économique, de formation et de recherche. L'Etat se trouve en charge de l'intérêt général face à des situations locales d'inégalité qui se creusent (inégalités géographiques, de richesses, de compétences). Il cherche les moyens d'intervention qui favorisent le développement du territoire dans la donne, maintenant stabilisée, de la décentralisation. Il lui faut trouver les bons partenaires de territoires ayant des stratégies de développement. Il tend à

privilégier les pays en milieu rural et les agglomérations en milieu urbain. Les pays font aujourd'hui l'objet d'un engouement : en juillet 1998, soixante pays étaient « constatés », quatre-vingt à quatre-vingt dix structurés et cent cinquante en émergence. Le processus de décentralisation a manqué gravement d'incitation à la coopération et à la complémentarité des collectivités territoriales. L'Etat cherche donc à créer, à travers la contractualisation, une organisation des territoires, base du développement local.

2.2. La réponse des régions et des autres collectivités territoriales par l'intercommunalité

Les régions, de leur côté, en charge du développement économique, collectivités territoriales encore jeunes, cherchent à se « créer une base » à côté des départements. Elles ont intérêt à ce que ces territoires ne recouvrent pas exactement les cantons où elles se trouvent en compétition avec les départements. Elles soutiennent même, comme en Nord-Pas-de-Calais, des regroupements à cheval sur deux départements. Les régions ne peuvent évidemment rien imposer. Elles s'interrogent sur les découpages à favoriser et la meilleure façon d'y parvenir.

La région Rhône-Alpes a, par la mise en place de contrats régionaux de développement, maillé son territoire. Les élus ont l'entière initiative de leur regroupement, autour d'un chef de projet. Les zones qui étaient déjà des « pays » avec une pratique confirmée de coopération intercommunale ont très vite saisi cette opportunité. Les autres ont quelquefois eu une démarche « d'aubaine » et, dans les « blancs » qui subsistaient dans la région, celle-ci a dû pousser très fortement les collectivités à se grouper, constituant de ce fait des territoires largement artificiels, dont l'unité naturelle ou de projet n'est pas apparente.

En Nord-Pas-de-Calais, bien que des progrès aient été faits, les élus locaux se groupent plus directement par affinité politique, ou pour mobiliser plus de moyens à se répartir, mais rarement, au départ au moins, pour faire du développement local. La logique du volontariat des candidatures renforce, dans plusieurs cas, cette tendance que la politique voulait combattre. Enfin, les divergences de vue entre Etat, régions et départements sur les échelles et les périmètres viennent conforter certaines incohérences.

Depuis quelques années, la notion de « pays » a été, en quelque sorte, officialisée dans le texte de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Mais cette loi n'a pas fait pour autant du pays une circonscription administrative. Il ne fait l'objet que d'une déclaration du préfet du département, après constatation de son existence. La loi ne règle pas le problème de la structure juridique de ces territoires en matière de développement. Les cas de la Maurienne et des 7 Vallées illustrent ces difficultés à trouver une formule adaptée.

La Côte d'Opale a choisi le syndicat mixte d'études et de programmation, structure très légère de réflexion et de mobilisation, qui permet d'intégrer tous les partenaires impliqués dans le processus et de ne pas l'alourdir par la gestion. Il a également l'avantage de ne pas créer un centre qui aurait pu effrayer certaines communes et syndicats intercommunaux adhérents. Cette structuration

correspond aussi à une volonté de fonctionnement en réseaux. Le secrétariat général, doté seulement de trois personnes, travaille avec l'ensemble des techniciens de chaque ville. La conception du développement en réseaux se traduit par la répartition sur le territoire des différents équipements. L'IUT basé à Dunkerque doit être scindé en deux pôles, l'un autour de Calais et Boulogne, l'autre autour de Dunkerque et Saint-Omer. Le centre CNFPT, chargé de la formation du personnel des collectivités locales et territoriales, sera installé à Saint-Omer qui a besoin d'être conforté. La complémentarité de ces ports sera recherchée en réservant à Dunkerque le fret maritime, à Boulogne la pêche et la transformation des produits de la mer et à Calais le transport de voyageurs.

M. Rapeaud, dans le rapport qu'il a présenté au Conseil économique et social en octobre 1995, préconisait que le pays devienne une collectivité à part entière, groupement de communes à fiscalité propre, ayant des missions d'aménagement et de développement, comme les communautés de communes, les districts et les régions. Dans son projet de loi, le gouvernement sans en faire explicitement un nouvel échelon politique, propose qu'il se constitue sous la forme du syndicat mixte ou d'un EPCI. Mais les territoires sont partagés entre le souci de ne pas casser des dynamiques, en choisissant des formules d'organisation qui favorisent la réflexion et l'initiative et ne créent pas d'enjeu de pouvoir sur les territoires, et l'efficacité, lorsque les projets se concrétisent et qu'il faut passer à une phase de gestion. Les pays sont aujourd'hui à la recherche d'une formule qui puisse à la fois assurer une gestion efficace mais ne stérilise pas la dynamique de développement et l'implication des acteurs dans le processus. C'est dans ce sens que l'avis adopté par le Conseil économique et social le 8 juillet 1998 sur le rapport de M. Jean-Claude Bury indiquait qu'au niveau du pays : *« si le rôle de maître d'ouvrage doit nécessairement être assuré, rien n'impose... que ce rôle le soit par une structure unique, ni que celle-ci revête obligatoirement la forme du syndicat mixte... Loin de favoriser la maturation des pays, cette obligation... risque de freiner leur apparition et de figer leur périmètre au rebours de leur vocation d'espace évolutif du projet. »*

2.3. Le domaine urbain

Dans le domaine urbain, l'Etat a été amené à intervenir à travers la politique de la ville. Le problème de la structuration y est moins complexe, en théorie. L'intercommunalité prend ici, de fait, la forme de l'agglomération. Les agglomérations sont appelées à jouer un rôle majeur dans le développement local urbain dans la mesure où elles seules regroupent, contrairement aux communes prises isolément, l'ensemble des fonctions économiques et sociales. Pour autant, il s'agit de structures dont les responsables ne sont pas élus au suffrage universel direct, et qui par là manquent de légitimité. A Nantes, par exemple, vingt et un maires assurent la direction de l'agglomération, mais ils raisonnent davantage dans l'intérêt de leurs municipalités respectives que dans celui de l'agglomération, ce qui rend l'émergence d'un projet commun difficile. La capacité des villes à être maître d'ouvrage est faible. A cet égard, les projets consistant à faire des agglomérations des collectivités à part entière, élues au suffrage universel, pourraient aider au renforcement des capacités de

développement des régions urbanisées sous réserve de mettre en place des mécanismes de péréquation efficaces.

Les politiques d'aménagement du territoire ont surtout cherché à freiner le développement quantitatif de l'Ile-de-France au profit d'un rééquilibrage du reste du territoire. Dans cette perspective, les villes devaient jouer un rôle important. Cependant, la plupart d'entre elles restent d'une taille trop modeste pour devenir un vrai pôle de développement face à la région parisienne. Pour pallier ces difficultés, l'idée est née de compenser ce handicap par la mise en réseau des villes, valorisant leur complémentarité, afin de constituer un pôle de développement significatif.

C'est ainsi que la région Poitou-Charentes, en l'absence d'une capitale qui s'impose, a mis en réseau, lors de l'élaboration du contrat de plan 1989, quatre chefs-lieux de départements : Angoulême, la Rochelle, Niort et Poitiers. Cette opération a été facilitée par une même sensibilité politique des maires concernés, mais aussi par le sentiment commun de domination du milieu rural dans ces départements, les villes s'efforçant de faire travailler ensemble leurs techniciens dans les domaines social, sportif, culturel, touristique... Le réseau a créé des services aux entreprises sur les zones d'activité et mis en place deux cents contrats d'accès à l'emploi. Avec 400 000 habitants cumulés, le réseau de villes porte des projets communs, mais soutient aussi des projets proposés par chacune des villes. Le réseau revendique l'inscription prioritaire du projet de liaison Tours-Bordeaux par TGV passant par Poitiers et Angoulême. Et si Niort et Poitiers revendiquent toutes les deux le passage de l'autoroute Nantes-Limoges, le réseau soutient diplomatiquement les deux candidatures. Un certain équilibre démographique entre les villes peut faciliter une mise en réseau.

A l'inverse, la région Midi-Pyrénées, avec un très fort centre, Toulouse, est accusée par les villes petites et moyennes alentour, de concentrer dans l'agglomération les activités économiques et la richesse fiscale. En Rhône-Alpes, huit villes sont en réseau (Lyon, Grenoble, Annecy, Chambéry, Saint-Etienne, Valence, Roman...), Lyon étant le moteur du réseau. Celui-ci a mis en route une recherche stratégique industrielle biologie/industrie qui soutient des centres de recherche et des plates-formes technologiques. Il coordonne la promotion économique. Il fait travailler ensemble les établissements d'enseignement et les équipements culturels, avec un budget de 70 millions de francs en 1997. Cette mise en réseau des villes n'est d'ailleurs pas sans poser de questions aux régions qui y voient une éventualité de constitution d'un lobby « villes » qui pourrait échapper à leur influence.

Les régions, ou les ensembles régionaux, ont cependant intérêt à s'appuyer sur une métropole ou un réseau de ville millionnaire, pôle fort au niveau européen, pouvant permettre de s'insérer dans de bonnes conditions dans l'internationalisation de l'économie.

La nouvelle organisation du territoire en pays et agglomérations qui se profile ainsi, bientôt légitimée par la LOADT révisée, est davantage basée sur le souci du développement des territoires que de leur gestion qui répond à une autre préoccupation. Elle pose néanmoins le problème de leur articulation. Les villes en réseaux devraient veiller à ne pas « assécher » leur arrière-pays, ce qui

suppose que s'instaurent des partenariats entre les territoires de nature diverse et une généralisation des procédures contractuelles. Elle pose également le problème de leur mise en phase avec les différentes formes de structures intercommunales et leur empiement sur les territoires.

3. Implanter des activités économiques

3.1. La redistribution des activités, période pratiquement achevée

Les grandes heures de l'aménagement du territoire ont été marquées par une politique de redistribution sur le territoire des activités économiques. C'est ainsi que la politique industrielle tentait de ralentir les implantations en Ile-de-France, en poursuivant une politique de décentralisation industrielle vers la Bretagne par exemple, ou remodelait l'industrie sidérurgique avec la création d'un site à Fos-sur-Mer. Aujourd'hui, à l'exception d'une volonté de créer les conditions favorables à l'implantation d'entreprises étrangères en France, il n'y a plus, à proprement parler, de politique industrielle volontaire liée à l'aménagement du territoire (la France a accueilli deux cent soixante-quatre projets d'investisseurs étrangers créateurs d'emplois en 1995 et trois cent cinquante en 1996). L'Etat se sent d'ailleurs de plus en plus contraint par l'Union européenne, qui veille de très près et s'oppose à l'instauration de toute mesure pouvant apparaître comme un élément de distorsion de concurrence.

L'histoire de ces dernières années est celle de l'attitude de plus en plus défensive de l'Etat, dominé par l'internationalisation et la mondialisation de l'économie. Il n'a plus de prise directe que sur le secteur public, et encore avec difficulté. La DATAR affirme cependant qu'en 1995 et 1996, six mille six cent soixante et onze emplois auraient été transférés hors de Paris dans le cadre de la poursuite de l'effort de délocalisation des administrations publiques. Les grands groupes privés, quant à eux, fortement internationalisés, dans un contexte de crise et de concurrence, développent des stratégies au niveau mondial. Leurs liens avec l'espace local de leur implantation, mais aussi avec l'Etat, pèsent bien peu dans leur stratégie de resserrement, de développement ou de délocalisation. Leurs décisions ont évidemment un impact sur l'environnement proche, en particulier sur le tissu économique local (PME-PMI) sous-traitant, mais aussi sur l'emploi. En outre, ils exigent du territoire où ils sont implantés qu'il sache s'adapter à ses besoins propres avec un maximum d'efficacité. Cette situation est parfaitement illustrée par la situation des territoires dans lesquels s'est déroulée l'enquête. La région Nord-Pas-de-Calais a vu fermer les mines, dépérir totalement son bassin minier et se développer la crise de l'industrie textile et de la pêche. La Maurienne a été atteinte de plein fouet par la restructuration des grands groupes industriels : Pechiney, ELF Atochem, . De plus, l'ouverture des frontières a fait disparaître les douanes et a conduit la SNCF à fermer le site de Modane, supprimant ainsi mille cinq cents emplois.

Face à l'ampleur des transformations auxquelles sont soumis les territoires, les moyens de l'Etat ou des régions sont très faibles. C'est la PAC qui, dans les faits, modèle les territoires et coErreur! Signet non défini.ncourt, ici ou là, à une déprise ou une reforestation des terres agricoles. Les quotas et les zones de pêche se négocient au sein de l'Union européenne. L'Etat agit sur une position

défensive. Il essaie de faire valoir à Bruxelles les intérêts du territoire dans le domaine de l'agriculture ou de la pêche pour sauver les territoires de montagne et au moins un port en Mer du Nord. Il négocie un plan textile et a pu, par exemple, à Saint-Nazaire, soutenir la construction navale afin d'éviter la disparition complète de cette activité.

3.2. Les nouvelles formes d'action de l'Etat et des régions

L'Etat concentre essentiellement sa politique économique sur des zonages, dans lesquels des mesures dérogatoires sont offertes aux entreprises qui viennent s'installer. Les projets industriels et tertiaires créateurs d'emplois, aidés par la Prime d'aménagement du territoire (PAT) ou le Fonds d'aide à la décentralisation (FAD), ont progressé en 1995 et 1996. Le nombre d'emplois créés en 1996 (plus de vingt mille emplois directs) constitue le chiffre le plus élevé atteint depuis 1988. Il reste cependant modeste. De plus, la complexité de la fiscalité des entreprises, et de ce fait, les disparités dans son application tendent à fragiliser au moins les plus petites d'entre elles en les laissant vivre dans une certaine insécurité fiscale.

Les régions ne sont pas mieux armées pour soutenir l'effort des territoires. Même si la formation représente un levier non négligeable, elle est assez peu utilisée en lien avec la réalité et les projets de développement économique des territoires. Certaines régions ont cependant cherché à soutenir des projets économiques locaux en essayant de personnaliser et d'adapter leur aide à chaque cas particulier. C'est ainsi que la région Rhône-Alpes a créé avec l'Etat et l'Union européenne un soutien spécifique à tous les candidats créateurs d'une activité en milieu rural (dans les territoires spécifiés par le Plan de développement rural régional). Un pool de soutien a été constitué (chambres d'agriculture, des métiers, de commerce, d'industrie, mission locale pour l'emploi, PAIO, syndicats intercommunaux d'aménagement, association de développement, ADASEA). Ils réalisent, gratuitement, à la demande du candidat, une étude de faisabilité du projet. Le dossier accepté et le plan de financement établi, le candidat reçoit une aide à la création « d'une entreprise innovante » égale à 50 % de l'investissement hors immobilier.

La région Lorraine a créé ARDAN-Lorraine. Ce sont cinq programmes d'intervention économique qui ont pour objectif de favoriser l'essor des PME-PMI par la formation et l'emploi des cadres :

- cadre créateur : mise à disposition pendant dix-huit mois de moyens permettant la création d'une entreprise par un cadre et accompagnement de son lancement ;
- cadre repreneur : accompagnement du cadre et du chef d'entreprise qui transmet ;
- cadre développeur : aide au chef entreprise pour identifier, former et financer pendant six mois le cadre chargé de lancer une activité nouvelle dans l'entreprise ;
- cadre développeur partagé : soutien au cadre qui a en charge de développer un projet commun à plusieurs entreprises ;

- l'entreprise pépinière qui facilite l'association d'un cadre promoteur d'un projet et d'une entreprise d'accueil.

Entre février 1988 et novembre 1996, ARDAN a expertisé deux mille cent cinquante projets, contribué à l'embauche de mille trois cent cinquante cadres et la création de deux mille emplois induits dans les PME-PMI.

Pourtant, aujourd'hui déjà, et à l'avenir encore davantage, ce sont les services qui vont être moteurs du développement économique. Il est vrai, néanmoins, que dans un contexte d'internationalisation et de concurrence accrues, d'une part, de réduction de la taille moyenne des entreprises, d'autre part, le développement économique local dépend de moins en moins des grandes décisions prises par le pouvoir central dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire.

Ce sont des territoires eux-mêmes que dépendent de plus en plus le maintien et la création d'activités économiques, en attirant des entreprises extérieures, ou en soutenant des porteurs de projets. Mais ils ne peuvent compter que de manière très indirecte sur le soutien de l'Etat.

4. Aménager les services publics

La présence de services est aujourd'hui la condition essentielle de création d'un cadre propice à la fois au développement économique, mais également à la qualité de vie et à l'intégration de tous les habitants dans une société développée.

4.1. La politique initiale en faveur des services publics

La philosophie qui a présidé à la création de services publics en France a été la proximité, par la couverture de la totalité du territoire français, et l'homogénéité du service rendu, dans un souci d'égalité, grâce à des normes gérant l'organisation et le fonctionnement des services. Cette conception qui a connu des applications diverses dans l'espace et dans le temps répondait à une répartition relativement équilibrée des hommes sur le territoire. Or, les déséquilibres qui n'ont cessé de croître depuis quelques décennies entre villes et campagnes, entre villes-centres et banlieues, entre espaces ruraux, désertifiés, intermédiaires ou périurbains, ont profondément hétérogénéisé la démographie des territoires et les services rendus. Le maillage territorial des services de l'Etat n'est plus en rapport avec l'évolution démographique et économique du territoire.

A la fin des années soixante, la politique reposait sur la rationalisation économique et la concentration, l'espace rural étant perçu comme résiduel face au continuum urbain. Cette politique a abouti à une normalisation des services publics en milieu rural. Pendant ce temps, les nouveaux quartiers construits étaient loin de bénéficier d'une implantation de services publics en rapport avec l'importance de la population accueillie. Le souci de rentabilité ne doit pas fonder seul cette stratégie, face aux revendications de plus en plus pressantes des élus et des populations, et aux problèmes très préoccupants d'intégration.

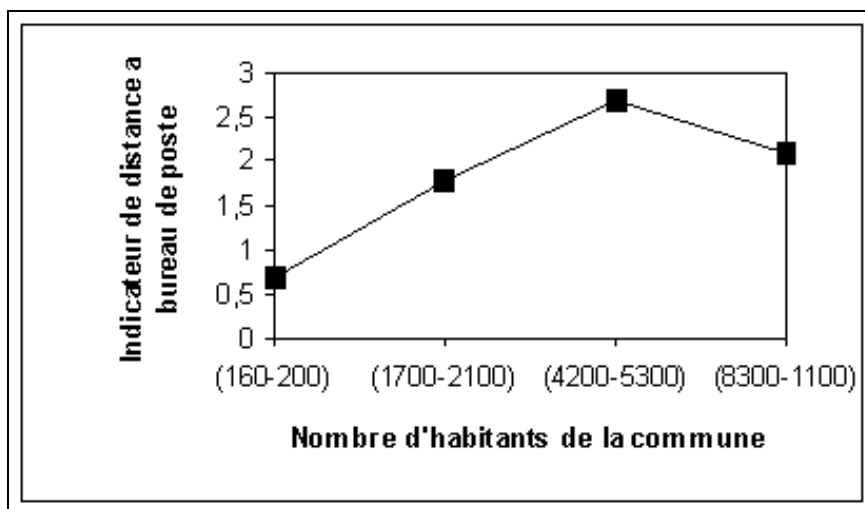
4.2. *La situation actuelle*

Aujourd'hui, certains responsables de services publics s'interrogent sur la pertinence du maintien et de la modernisation des services sur la totalité du territoire. Il y aurait, selon cette conception, un « droit » pour tous à un service minimum, un surplus de services étant, en quelque sorte, négocié avec les régions ou les petites régions, selon leurs besoins. Ce serait une « prime » au développement local. Les élus ne seraient plus fondés à réclamer le maintien ou le renforcement d'un service public, mais à négocier, en fonction de leur programme de développement. Si cette stratégie devait se développer, elle serait particulièrement préoccupante, car l'intégration se fait en grande partie grâce à des services de qualité maillant le territoire, présence visible, entre autres, de l'Etat, garant de la cohésion nationale. Cela est si vrai que si, dans les petites régions, dans un contexte de décentralisation, se manifeste une certaine méfiance vis-à-vis de l'Etat soupçonné de visées recentralisatrices, en revanche, l'unanimité se fait autour de la nécessité de sa présence à travers ses services. En effet, la disparition des services en milieu fragile, de l'école ou de la poste en particulier, est vécue par la population et les élus comme un abandon, le symbole du déclin et la mise en cause de la survie même de la communauté. Dans les banlieues des grandes villes, la faible présence des services publics est ressentie comme le signe manifeste d'une moindre intégration de ces quartiers dans la communauté nationale et dans l'espace social et politique du pays.

Maintenir des services dans les territoires, condition essentielle d'intégration de territoires fragiles, répond à la demande des élus locaux. En ce sens, le moratoire s'opposant à la fermeture de services publics en milieu rural ne cesse d'être reconduit et demeure applicable en l'attente d'une véritable politique qui sortirait du provisoire pour dessiner l'avenir. Cela ne dispense pourtant pas la puissance publique de renforcer ses services dans les milieux en difficulté, particulièrement dans les milieux urbains à densité démographique forte. Actuellement, la disparité entre les territoires est importante, de 1 à 3, 3 entre les départements les plus et les moins administrés, selon un rapport du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations. L'INSEE a pu calculer que des villes-centres de moins de 10 000 habitants disposent de 40 à 60 % d'équipements collectifs de plus qu'une banlieue de taille équivalente.

Des inégalités considérables existent de manière générale en termes d'accès aux services.

Fig. 5 : L'inégale accessibilité des bureaux de poste



En ce qui concerne les forces de police et de gendarmerie, les ratios sont compris entre un gendarme pour cent cinquante habitants dans certaines zones rurales et un pour deux mille dans quelques zones périurbaines, ce qui conduit le ministère de la défense à affirmer que cinq cents brigades périurbaines sont actuellement considérées en situation difficile.

J. P. Sueur indique qu'au sein des zones urbaines, les zones sensibles sont les plus mal desservies : 40 % des ZUS, délimitées par le pacte de relance pour la ville, ne comportent aucun bureau de poste. Des bureaux ou points d'accueil compensent, mais en partie seulement, ces lacunes. Dans le domaine scolaire, écoles et collèges, les pratiques varient considérablement sans que des critères clairs permettent d'expliquer ces différences. Certains établissements classés en ZEP n'ont aucun moyen supplémentaire à leur disposition, et d'autres ont une réelle surdotation en postes. Une étude des dépenses publiques d'éducation dans deux quartiers témoins, un pauvre placé en contrat de ville, et un banal, d'une même commune, a montré que la dépense publique par collégien est inférieure de 7 % au détriment du quartier pauvre. Enfin, les zones sensibles ont surtout besoin de transports sûrs et efficaces, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas et accentue de fait les phénomènes d'exclusion.

En milieu rural, la situation semble un peu moins préoccupante. Une enquête menée auprès des maires ruraux par Mairie conseils, service dépendant de la Caisse des dépôts et consignations, fait apparaître que 75 % d'entre eux jugent les services « suffisants », mais les maires se déclarent d'autant moins satisfaits que leur commune possède moins d'habitants. Les bourgs centres, en revanche, estiment avoir un niveau d'équipement satisfaisant. Les maires pensent que la poste est le service public le plus menacé à court terme dans leur région, or il faut souligner à cet égard l'importance de celle-ci qui constitue souvent le

dernier service public dans les zones défavorisées. En deuxième lieu, ils citent l'école primaire et sont un sur cinq à déclarer que, pour leur commune, la question des transports n'est pas résolue.

En matière de développement local, les découpages administratifs et les espaces de gestion ne coïncident pas toujours avec les espaces de développement comme les pays, bassins d'emploi, etc... De plus, la stratégie des territoires en développement qui travaillent en partenariats multiples exige que l'Etat coordonne les acteurs socioprofessionnels impliqués dans le développement. Or, les établissements et les sociétés nationales ont tendance à l'autonomie. C'est ainsi que la contractualisation leur a donné une plus grande liberté pour s'organiser localement en contrepartie d'engagements fermes en matière de redressement de leur situation financière, mais aussi de garanties concernant leur implantation territoriale.

4.3. Les solutions adoptées aujourd'hui

L'Etat, conscient de ces difficultés, tente de mieux répondre aux besoins tout en trouvant des formules nouvelles plus rationnelles.

a) Les schémas départementaux de services publics

A la suite de la loi du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, une commission départementale d'organisation et d'amélioration des services publics a été instituée. Celle-ci doit identifier les problèmes particuliers des territoires (la partie cadre) et définir ensuite les partenariats à établir entre les services concernés lorsque la mise en oeuvre des projets retenus nécessitera la coopération de plusieurs acteurs (partie action). L'approche devra notamment se faire par territoires (banlieues ou zones rurales mal desservies, territoires à spécificité particulière...). Dans la circulaire aux préfets, il est précisé que « les zones rurales en déclin et les quartiers urbains défavorisés devront en être les principaux bénéficiaires. » La loi du 4 février 1995 précisait dans son article 1 que « l'Etat assure l'égal accès de chaque citoyen aux services publics. A cet effet, il détermine l'implantation des administrations publiques, les conditions d'accès à distance des services publics, la localisation des investissements publics qui relèvent de sa compétence, les obligations des établissements, organismes publics et entreprises nationales placés sous sa tutelle et chargés d'un service public. »

Fin 1997, la partie cadre de tous les schémas départementaux avait été réalisée. Ils entendent rompre avec la vision traditionnelle des services publics. Chaque schéma se veut un outil dynamique d'aménagement et de développement du territoire. Il doit favoriser le développement local, grâce à une présence adaptée des services publics au sein des territoires les plus fragiles : quartiers urbains défavorisés et zones rurales en difficulté. Il porte sur la totalité du département et l'ensemble des services publics ; il répond à une logique de projet et doit déboucher sur des résultats concrets de portée significative. Il doit également prendre en compte les services privés ou marchands dans la réflexion. Il place l'homme et le territoire au centre de la démarche, à charge pour les services publics d'adapter leur dispositif pour les satisfaire. Le schéma a pour

ambition de rendre cohérentes les politiques qui s'appuient sur les services publics.

Seule la DATAR a procédé à un bilan de ces schémas fin 1997. Dans son rapport, elle précise avec une certaine pudeur d'expression que, malgré les réticences d'un certain nombre d'élus, de syndicats ou de personnels des administrations, pour différents motifs, la quasi-totalité des schémas a respecté la démarche prévue dans ces différents aspects. Ils ont identifié des besoins peu ou mal satisfaits mais, assez souvent, ces analyses se calquent de manière assez traditionnelle sur l'organisation des services publics. Les besoins les plus fréquemment relevés sont la proximité des services publics au regard de l'isolement de la population, notamment en matière de transports (infrastructures routières, transports collectifs). De même, les trois quarts des schémas pointent des besoins dans le domaine du développement local et de l'emploi, de l'éducation et de la formation, et la moitié d'entre eux insistent sur les besoins de sécurité aussi bien routière que des biens et personnes.

Les créations d'ores et déjà prévues se concentrent sur le développement de la polyvalence, le partenariat entre les services, ou encore le regroupement territorial. Parfois des projets précis sont à l'étude : points publics en milieu rural, plate-forme de services publics, maisons de services publics, guichets uniques, transport à la carte...

b) Les expérimentations en matière de regroupement

Par ailleurs, l'Etat expérimente en matière de services publics. En 1996, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat a décidé, à titre expérimental, de créer les maisons de services publics en partenariat avec les collectivités territoriales et tous les services et organismes concernés. Elles cherchent à répondre au besoin de proximité et de polyvalence dans des territoires sensibles. Ces maisons de services publics constituent une tentative de rationalisation de l'offre par le regroupement en un lieu unique d'un grand nombre de services publics de nature différente : services déconcentrés de l'Etat, services des collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, services publics industriels et commerciaux. Elles doivent assurer, au-delà de l'accueil et de l'information, une prise en charge personnalisée des relations du public avec les services (aide à la constitution et transmission de dossiers, prise de rendez-vous, etc.). Elles sont censées assurer également, par une mise en commun des personnels et des moyens et par la coopération des services, une plus grande polyvalence dans la prise en charge des difficultés ou des démarches administratives des usagers. Treize maisons de services publics ont été créées en 1996. Certaines s'adressent plus particulièrement aux entreprises comme à Neufchâteau, dans les Vosges, où sont regroupés des services de l'Etat et des organismes aidant les entreprises dans leurs démarches administratives (CCI, chambre des métiers, coordonateur emploi-formation...). Plusieurs « maisons » se sont créées par transformation de structures existantes : point multi-services à Givors dans le Rhône ou point public en milieu rural à la côte Saint-André en Isère.

Le Comité interministériel pour le développement et l'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994 a décidé la création de points publics en milieu rural afin de permettre à tous les citoyens, où qu'ils se trouvent sur le territoire, d'avoir accès à des prestations de qualité. Plus d'un quart des points publics succède ou se substitue à des Espaces ruraux formation (EREF) qui semblent avoir trouvé là un cadre d'organisation satisfaisant. Quarante-quatre points publics ont fait l'objet d'une évaluation par la DATAR. Les points publics se sont majoritairement ouverts dans des territoires fragiles situés à plus de soixante kilomètres de la préfecture du département. La densité de la population y est faible, trente habitants au kilomètre carré. Ils desservent en moyenne 10 à 15 000 habitants. 62 % des prestations relèvent de l'accueil, du conseil, de l'information-orientation et de la documentation. La moitié touche le travail, l'emploi, la formation et l'insertion et 25 % les prestations sociales. La moitié des usagers sont des demandeurs d'emploi et 26 % des jeunes de moins de 25 ans. L'enquête révèle que le public reconnaît au personnel des qualités d'adaptabilité, d'ouverture d'esprit, le sens du contact humain, l'écoute et la rapidité d'intervention. Ces agents sont perçus comme des facilitateurs détenant une véritable compétence pluridisciplinaire pour informer le public, faciliter les démarches, élaborer des projets avec plusieurs partenaires et connaître les missions de nombreuses administrations.

Les points publics innover, de façon très pratique, en rassemblant en un même lieu des prestations éparées relevant d'organismes publics obéissant souvent à des logiques sectorielles différentes, conclut l'évaluation de la DATAR. Par-delà la diversité d'organisation, les points publics fonctionnent sur le mode de la collaboration et du partenariat, ce qui est une explication de leur succès auprès du public. S'agissant de prestations relevant le plus souvent de services publics locaux (ANPE, collectivités locales, ASSEDIC, mission et associations, assemblées consulaires, CAF, CPAM, MSA), l'Etat n'est physiquement représenté qu'à concurrence de 11,5 % des opérateurs. En outre, très peu de fonctionnaires d'Etat travaillent dans les points publics (moins de 5 % des effectifs).

L'Etat a pris conscience, et le Premier ministre l'a réaffirmé auprès de ses partenaires européens, de l'importance de la présence de services publics sur l'ensemble du territoire et de leur caractère d'intérêt général qui ne peut les confondre avec des services marchands, situés dans un secteur concurrentiel. L'Etat essaie donc d'innover pour que l'offre réponde réellement à la demande. Cependant, ces expérimentations, nombreuses, ont un coût relativement élevé et ont souvent été financées par des fonds européens, ce qui ne saurait perdurer. De plus, bien que l'expérimentation soit toujours très soutenue en France et fasse appel à un personnel qualifié, volontaire et motivé, elle ne trouve cependant à peu près jamais de généralisation même après évaluation, celle-ci étant particulièrement rare et quasi jamais pratiquée par un organisme indépendant comme pourrait l'être un office parlementaire. Si l'expérience paraît intéressante, elle se déroule dans des conditions de coût ou de motivation des participants qui, en fait, la rendent peu reproductible. Coexistent donc aujourd'hui des formules innovantes et performantes de services publics et une situation générale médiocre

et très préoccupante dans certains territoires, en particulier dans les quartiers urbains fragiles et les périphéries des grandes villes.

B - LES PROCÉDURES DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les territoires bénéficient de procédures de la part de l'Union Européenne, de l'Etat, des régions, ce qui pose à l'évidence des problèmes d'articulation et de cohérence. Au-delà, il est légitime de se poser la question de savoir si ces nombreuses procédures ont quelque chose à voir avec le développement local.

1. La politique européenne

La politique européenne ne vise pas à l'aménagement du territoire pour lequel elle n'a aucune compétence, d'autant plus que le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), adopté à Noorwijk en juin 1997 et prévoyant notamment un système de villes plus équilibrées et de nouvelles relations ville/campagne, un accès équivalent aux infrastructures et aux connaissances, une gestion prudente ainsi que le développement du patrimoine naturel et culturel, n'est plus à l'ordre du jour. Il ne s'agit donc, à l'intérieur de l'Union européenne et des pays membres, que de définir une politique de cohésion économique et sociale. Celle-ci, devant les difficultés que connaît l'Europe dans le domaine de la croissance et de l'emploi, cherche à soutenir les acteurs locaux dans leurs efforts pour mettre en oeuvre leur propre développement. L'Union a, d'autre part, multiplié cette dernière décennie les programmes d'initiative communautaire, tels que le programme de soutien aux initiatives locales pour l'emploi et les PIC (URBAN et INTERREG). Cette politique vise les territoires en difficulté et cherche à soutenir des projets locaux qui lui semble devoir engendrer un véritable développement local.

1.1. La politique régionale

Dans ce but, L'Union européenne a mis en place une politique régionale qui s'incarne dans les objectifs 1, 2 et 5b, essentiellement pour les régions françaises, et dans laquelle on peut inclure le programme LEADER.

a) Types d'activités éligibles

Ces activités sont définies par les règlements de manière large, ce qui signifie que beaucoup d'entre elles, à l'exception toutefois du logement, peuvent prendre place dans un processus de développement local. Cependant, elles y entrent de façon variable selon les régions. Ce sont elles, en effet, qui élaborent leur « DOCUP », dans lequel elles définissent un diagnostic. Elles font le choix d'une stratégie et adoptent des projets d'opération. Parmi les « DOCUP », peu en fait ont, comme dans la région Poitou-Charentes, énoncé le développement local comme axe stratégique, encore que les seconds « DOCUP » le mentionnent davantage que les premiers. Ils ont cependant une vision plus sectorielle que territoriale.

Les conditions d'élaboration de ces « DOCUP » expliquent aussi leur faible implication dans une stratégie de développement local. Ils ont généralement été élaborés par les SGAR, qui ont une vision plus administrative, donc plus sectorielle. Cette élaboration s'effectue, en principe, en concertation avec la

région. Lorsque le conseil régional et le SGAR sont en phase à propos des objectifs poursuivis, le document est nourri par les préoccupations des élus, qui reflètent plus ou moins celles des acteurs. Dans d'autre cas, la région a tenu à se démarquer de l'Etat, comme la région Centre, et le DOCUP a été réalisé sans lien entre le SGAR et le conseil régional.

La concertation et la participation à l'élaboration de ces documents, ne font pratiquement jamais intervenir les forces socio-économiques. Les délais impartis, toujours draconiens, ne permettent pas, de toute façon, une véritable préparation concertée à l'élaboration d'une politique régionale territoriale qui s'effectue dans la précipitation.

b) Modalités de la mise en oeuvre

Après l'élaboration du programme, se met en place, au niveau régional, un dispositif d'accompagnement, de sélection des projets, un suivi des actions et le montage des opérations de formation nécessaires au programme. Mais ce dispositif est sans lien réel avec le développement local. Il est composé d'élus, de représentants de l'administration, et des diverses chambres consulaires. Les structures qui gèrent les pays et les structures intercommunales qui impulsent un processus de développement local n'y sont pas représentés, ce qui est d'ailleurs contraire à l'esprit du programme voulu par la Commission.

Les régions ont souvent « départementalisé » la répartition de l'enveloppe, et sa gestion. Sans le dire, elles ont considéré que chaque département devait en quelque sorte avoir sa part de la manne européenne, quelle que soit par ailleurs la nature et le contenu des projets proposés. Dans ce cas, les départements font une présélection des dossiers. Cet échelon, qui n'a pas vocation et n'est pas forcément armé pour rendre ou non des projets éligibles, fait barrage à certains dossiers sans recours pour les auteurs. Là encore, les pays ne sont pas représentés, car les organismes de sélection et de gestion sont dans une logique sectorielle de représentation : les dossiers agricoles sont confiés à la chambre d'agriculture, les dossiers tourisme au CTR, etc. Le programme intégré territorial de développement n'est pas examiné et suivi en tant que tel. Même l'animation n'est pas, en principe, territorialisée et s'effectue sectoriellement.

On mesure ici la difficulté, lorsque les pays coïncident avec les cantons, à sortir d'une logique de gestion administrative traditionnelle. Cette constatation est confirmée par l'analyse de situations inverses. Lorsque des programmes éligibles se trouvent dans des zones en bordure de région, souvent à cheval sur plusieurs cantons ou parties de cantons et départements, comme dans la région Centre, l'animation est assurée par une animatrice chargée du suivi de l'ensemble des opérations et programmes de développement local liés aux programmes européens.

1.2. Le cas leader

Le programme LEADER est le premier programme européen qui affiche comme unique objectif le soutien au développement local endogène, autocentré et fondé sur la mobilisation des acteurs. Le premier programme est achevé. LEADER II est actuellement en cours. Le bilan de LEADER I (quarante groupes en France) montre que ce sont surtout les groupes qui avaient une antériorité dans

le développement local qui ont su profiter de la procédure. Ils ont pu constituer des dossiers dans les délais voulus. La Commission avait indiqué une « fourchette » entre 5 000 et 100 000 habitants. Un certain nombre de territoires, pour améliorer leur chance d'être retenus, ont pensé préférable de se rapprocher du haut de la fourchette, en fusionnant s'il le fallait, de manière souvent purement opportuniste. Ces territoires sont alors trop vastes, surtout quand il n'y avait pas auparavant des habitudes de travail commun. Le département de la Lozère, dans son entier, a été accepté comme territoire LEADER. Il s'agit là davantage de la poursuite de la politique départementale que d'un processus réel de mobilisation de la population autour d'un processus de développement local. La Creuse a fait un projet de département, à l'exception du Plateau des Millevaches qui avait son projet, mais de sensibilité politique opposée. Des programmes de cette nature peuvent, éventuellement, devenir des vrais cas de développement, à condition que le département n'impose pas sa vision du développement aux acteurs locaux.

Par ailleurs, le programme LEADER demandait aux acteurs un partenariat. Là encore, lorsque le partenariat préexistait sur les territoires, il n'y a pas eu de difficultés. Lorsqu'il a fallu le constituer à partir d'une procédure, la tentation a été grande, pour augmenter la crédibilité du projet, de mettre autour de la table le maximum de représentants d'organismes et de structures, sans être sûr, toutefois, que tous ces partenaires s'impliquent dans le processus de développement local. Le résultat est, souvent, une structure de concertation pléthorique qui ne dynamise pas le territoire. De toute façon, l'instance de décision reste politique, puisque c'est la structure intercommunale qui gère. Il est frappant de constater qu'un consensus mou s'instaure alors. Les procédures de décision (il n'y a pas de vote) et les conflits éventuels n'apparaissent pas au jour. Peut-être les acteurs ont-ils peur de risquer de mettre en cause le soutien apporté en laissant apparaître un débat local un peu vif ?

Le contenu des projets met également à jour la situation du territoire et son état d'organisation. Lorsque le territoire avait déjà mis en place un processus de développement local, le programme proposé est un « plus » qui peut, pour un oeil non averti, passer pour peu consistant. Il y a des programmes classiques qui auraient, de toute façon, été réalisés avec ou sans LEADER. Pour certains, LEADER n'est qu'un complément du 5b. D'autres rentrent vraiment dans l'esprit du programme, comme le Pays Cathare qui a bâti son projet sur le thème de l'identité cathare et qui a permis de développer des actions de façon plus coordonnée dans les domaines les plus variés : communication, tourisme, culture, animation, etc.

Actuellement, le programme LEADER II se présente sous des auspices de moins en moins favorables au développement local. L'Etat avait été laissé, en quelque sorte, à l'écart de la mise en oeuvre de LEADER I. La Commission avait traité directement avec les candidats, et les départements, voyant là une opportunité de gestion territoriale, avaient cofinancé largement. Actuellement, les régions ont repris la main à travers les contrats régionaux de développement. Les services de l'Etat exercent quant à eux un contrôle de plus en plus serré, tatillon selon les acteurs locaux. Les SGAR examinent le contenu des projets, action par action, et statuent arbitrairement puisqu'il n'y a aucune doctrine commune. Telle

action est refusée ici et acceptée dans la région voisine. Dans les programmes régionaux de LEADER II en France, chaque région a défini ses éléments de sélection. Certains sont très loin de caractériser un vrai processus de développement local : ils retiennent l'innovation définie très largement, comme présentant un caractère pilote, une participation à une meilleure valorisation des ressources locales, débouchant sur des créations d'activités, comme en Alsace. D'autres régions, comme l'Auvergne, précisent seulement ce que devront être les territoires retenus, et non la nature des actions. D'autres encore exigent un partenariat, une complémentarité avec le programme 5b, la preuve de l'existence de contrepartie financière, ou encore les moyens de la transmissibilité. Peu, comme la région Champagne-Ardenne, ont pris clairement comme élément la cohésion des projets (diagnostic, stratégie, programme d'action). Il est difficile de trouver des critères de sélection qui respectent l'esprit du programme et la caractérisation du processus de développement local. L'évaluation n'en est que plus délicate. Les multi-critères adoptés par les régions ne sont pas cumulatifs et ne servent donc pas à cerner la réalité du développement dans ses composantes principales.

Par ailleurs, les acteurs se plaignent localement de ce qu'une procédure comme LEADER soit détournée par les services de l'Etat alors qu'elle aurait dû, théoriquement, être utilisable puisqu'elle visait, dans l'esprit qui a présidé à sa mise en place, à offrir des opportunités aux acteurs locaux. Les services de l'Etat jouent, de fait, les intermédiaires en exigeant une procédure administrative lourde, qui impose le remplissage de formulaires multiples, et les services préfectoraux freinent plus souvent qu'ils ne facilitent l'instruction des dossiers dont ils ont la charge, une fois ceux-ci remplis.

Une question de fond se pose aujourd'hui : l'Europe doit-elle soutenir le développement local ? Les arguments contre ne manquent pas : les programmes devraient normalement trouver leur financement dans le 5b. LEADER a joué quelquefois comme une simple procédure de repêchage. Les acquis positifs de cette procédure expérimentale (approche par la base, partenariat, projet global de développement) devraient maintenant être transférés dans les procédures générales. Enfin, LEADER a développé aussi de la lourdeur et de l'opacité.

Le programme LEADER a également développé ce que J. C. Bontron, chargé à la SEGESA de son évaluation, appelle « l'aristocratie du développement local ». Certaines zones ont ainsi bénéficié de fonds importants, mais leurs acteurs ont surtout été projetés dans des réseaux européens où ils se sont formés et où ils ont fait des rencontres dans l'Europe entière. Ils ont été très valorisés et ont bénéficié d'apports techniques et culturels qui leur ont donné une grande ouverture. Ceux qui sont à la traîne, qui n'ont pas été retenus, n'ont plus de chance d'entrer dans le « club ». Ils manquent de savoir-faire et leurs projets, rejetés sans ménagement par les services de l'Etat, leur donnent un sentiment d'échec. Ils se sentent jugés, et non accompagnés, dans une démarche qui reste difficile. La prime est aux meilleurs. On pourrait peut-être imaginer des transferts de compétence de la part de ceux qui ont bénéficié de ces procédures, mais les moyens d'une telle mise en oeuvre ne sont pas pris. Il serait raisonnable de ne pas reconduire en l'état la procédure qui a certes conforté des zones fragiles et créé

un vrai réseau européen d'acteurs du développement local, mais qui a tendance aujourd'hui à conforter les forts. Il convient de se pencher sur les plus faibles, qui n'ont pas accès à ces soutiens. Ceci supposerait qu'un accompagnement efficace soit mis en place, et non pas des sélections couperets qui ne cherchent à soutenir que l'excellence. Une évaluation serait également nécessaire pour en mesurer les résultats exacts.

1.3. Les programmes d'initiative communautaire

Les PIC, bien plus que la politique régionale, plus lourde à manier, ont le grand avantage de pouvoir soutenir des projets plus modestes, mais innovants, en particulier dans le domaine de l'animation et de la formation. Cependant, l'approche par publics, avec des découpages par âge, sexe, situation professionnelle, ou nature de handicap, est tout à fait incohérente dans une perspective de développement local. Il faut pouvoir, au contraire, en tant que de besoin, mêler les personnalités et les catégories, avec une perspective commune. C'est l'hétérogénéité qui fait bouger les situations et les gens, et non la catégorisation. Les initiatives communautaires, appropriées par des réseaux d'acteurs, permettent de rassembler des petits projets, et de les mettre en synergie dans le cadre de projets de plus grande ampleur. L'Union européenne a beaucoup progressé depuis quelques années dans la détermination des projets qu'elle souhaite soutenir. D'une approche classique sectorielle, elle s'est convaincue, d'abord dans le domaine rural, de la nécessité d'une approche globale, partenariale, et d'initiative locale. Elle tend aujourd'hui à étendre cette conception à d'autres domaines.

C'est ainsi que Mme Jouen, de la cellule prospective à la Commission, précise que lors de la préparation du programme « Initiatives locales de développement et d'emploi », il est apparu clairement que pour répondre à de nouveaux besoins, pour différentes raisons, la dimension locale était un élément tout à fait déterminant. La réflexion doit donc se faire en terme d'initiatives locales, mais aussi d'articulation des différents niveaux. Il ne peut s'agir d'une approche purement descendante, par filières, mais bien d'articulations horizontales et intersectorielles. C'est en fait une des conditions qui nous paraît déterminante. La Commission cherche là à faire oeuvre de pédagogie, car à partir de la préoccupation première qu'est la création d'emplois, s'enclenche une dynamique territoriale qui va bien au-delà, et qui innove en matière de démocratie locale, d'amélioration du cadre de vie et de dynamisme. Les acteurs trouvent alors pratiquement toujours, dans la panoplie des procédures offertes, la possibilité d'obtenir un financement à telle ou telle action. Ces programmes ont eu beaucoup de succès auprès des acteurs locaux. Une multitude de candidatures a toujours suivi les appels à projets. Si des sélections ont dû être opérées, l'engouement qu'elles ont déclenché montre leur pertinence pour répondre aux besoins des acteurs en respectant leur problématique. L'idée est donc née d'utiliser davantage les fonds structurels pour encourager ces initiatives locales. C'est ainsi qu'ont été créés les pactes territoriaux pour l'emploi.

1.4. L'efficacité du système d'aides européennes

La Commission européenne a effectué son propre bilan de 11 ans de programmation. Si le PIB par habitant dans les pays les plus pauvres (Portugal, Grèce, Espagne et Irlande) a progressé (ce qui n'a pas du reste nécessairement de rapport direct avec le développement local), en revanche, entre régions ou à l'intérieur des régions, il y a une aggravation des disparités sous l'effet, notamment, de l'exclusion urbaine et de difficultés en matière de reconversion industrielle.

D'autre part, les fonds structurels sont administrés par une lourde machine, basée sur des règlements et un système de procédures qui visent à définir les actions cofinancées avec les fonds communautaires et à assurer la gestion de la totalité du système dans l'ensemble des Etats membres.

Or, la charge s'accroît puisque, au cours des années, sous la pression très forte des Etats, le système de détermination des zones éligibles a été marqué par un processus inflationniste : 52 % de la population européenne se trouve dans des zones éligibles à différentes opérations des fonds structurels.

a) Les obstacles et les inégalités dans l'accès aux fonds

Il est indéniable que l'accès aux fonds structurels et aux différents programmes est devenu indispensable aux acteurs locaux. Le soutien européen est, d'autre part, une sorte de « label » qui conforte la position de ceux qui en bénéficient dans le contexte local.

L'intervention des fonds européens sur les territoires pousse à leur organisation et au regroupement des forces. Monter des dossiers suppose une certaine masse critique en population et territoire concernés.

Cependant, de nombreux obstacles se dressent pour l'utilisation pleinement efficace de ces fonds. Les structures qui ont une certaine surface peuvent mieux que d'autres utiliser les procédures européennes. Il y faut, aujourd'hui, un vrai professionnalisme. Le syndicat mixte de la Côte d'Opale a des liens personnels presque quotidiens avec des fonctionnaires de la Commission. D'autres ont mis en place une cellule spécialisée qui a, entre autres, un rôle de veille pour suivre tout ce que propose la Commission, et si possible, lorsque les projets sont encore en discussion. Cette cellule recherche et gère les fonds et constitue des « tours de table » de financeurs. Ainsi, lors de la sélection des premiers groupes LEADER, l'élément déterminant a été l'implication du Groupe d'action locale (GAL) dans les réseaux d'envergure nationale et communautaire. En Rhône-Alpes, des informations fournies par les réseaux DELFRA et par le CRIDEL ont été déterminantes dans la sélection de deux des trois projets.

Les collectivités locales se sont plus ou moins équipées en ce domaine. Certains élus n'hésitent cependant pas à dire que l'on ne donne qu'aux riches qui, eux, ont une contribution financière qui leur permet de suivre plus facilement.

Le district de la Haute-Maurienne est exemplaire à cet égard. Il bénéficie actuellement de cinq procédures :

- une procédure européenne LEADER II, procédure engagée à l'échelle de la Maurienne ;

- un contrat global de développement, procédure régionale engagée à l'échelle de la Maurienne ;
- un programme engagé dans le cadre de la procédure européenne 5b, à l'échelle du district ;
- un contrat de plan dit « contrat de station moyenne », dans lequel interviennent l'Union européenne (programme 5b et LEADER), l'Etat, le conseil régional et le conseil général ;
- un contrat de rivière dans lequel sont parties prenantes, outre le district, l'Etat, l'agence de l'eau et le conseil général.

Deux procédures sont sur le point d'être initiées :

- un contrat de développement touristique dont le dossier devrait être déposé en octobre 1998, la procédure s'achevant deux ans plus tard, et qui serait engagé avec le soutien du conseil général, du conseil régional et de l'Union européenne (5b) mais pas de l'Etat ;
- des actions dans le parc de la Vanoise sont en cours de négociation dans le cadre du contrat de plan Etat-région, avec l'Etat, le conseil régional et le conseil général.

Le district essaie, enfin, d'obtenir le bénéfice d'une procédure « innovant collectif », qui constitue une déclinaison des programmes européens LEADER et 5b.

L'Union européenne apporte approximativement 50 % de cofinancement. Il convient toutefois de souligner que l'Union européenne, fixant des seuils plafonds de financement public des opérations programmées, peut être amenée à ne pas soutenir financièrement un projet si les subventions des autres cofinanceurs atteignent à elles seules ce plafond.

Les maires des différentes communes du district gèrent par ailleurs, pour le compte de leur propre commune, d'autres procédures : à titre d'exemple, la commune de Lanslevillard bénéficie dans le cadre de la procédure 5b d'un projet touristique intitulé « Les chemins de l'histoire », qui vise à relier les douze chapelles de la commune par un chemin balisé et à les mettre en valeur. Ce projet, d'un montant de 5 millions de francs, est financé conjointement par l'Union européenne, le conseil général et la commune.

La complexité des procédures et des partenariats multiples demande beaucoup de savoir-faire, et présente un coût de mise en oeuvre qui paraît excessif. Outre les élus du district, qui s'impliquent beaucoup dans les opérations menées, le district emploie 7,5 personnes en équivalent temps plein : 1,5 équivalent temps plein assurent la gestion des aspects administratifs, trois personnes, dont le secrétaire général qui supervise l'ensemble, sont plus particulièrement chargées de la gestion des procédures, les trois autres prenant en charge les questions et projets relevant du secteur de l'animation touristique.

Une telle structure peut paraître démesurée et d'un coût élevé pour 2 500 habitants permanents. Mais le district de Haute-Maurienne, qui a une longue pratique de développement, peut ainsi continuer à progresser. Son savoir-faire lui permet d'avoir à sa disposition l'équipe d'ingénierie indispensable.

Celle-ci est cependant trop chargée en travaux administratifs et gestion de partenariat qu'elle préférerait reporter sur l'animation et le soutien direct aux acteurs. Le coût de cette équipe est réparti, pour partie, sur les différents contrats, un pourcentage variable des financements obtenus étant réservé à la rémunération du gestionnaire local de la procédure.

Les acteurs locaux, autres que les collectivités locales, les associations qui contribuent au développement local, en particulier, ont beaucoup plus de mal à avoir accès pour leurs actions à ces procédures. Elles ne peuvent évidemment consacrer autant de forces dans la recherche et la gestion, mais surtout elles ne peuvent supporter les aléas de telles procédures. Réunies au sein du Comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale, des associations de développement ont dressé publiquement un bilan.

La lenteur de diffusion de certaines informations et la difficulté d'accès à l'information de base au niveau local posent la question de l'ouverture des programmes européens aux acteurs associatifs et donnent le sentiment d'une construction encore insuffisamment basée sur la participation active des citoyens. Les structures d'appui qui devraient faire la promotion des programmes sont peu nombreuses.

La lenteur de constitution des dossiers administratifs et les demandes quasi régulières de modification de leur forme, et pire, de leur territoire d'intervention, présentées en cours d'instruction par les services, contribuent à une perception bureaucratique des politiques européennes, et occasionnent des retards très préjudiciables dans la mise en oeuvre des projets. Cela nécessite pour le moins une harmonisation des informations et des procédures entre les divers instructeurs (services déconcentrés de l'Etat, administrations nationales, mission FSE France, Commission européenne).

Pour maintenir et développer la participation de structures associatives, notamment celles du niveau local porteuses de « petits projets », plusieurs autres handicaps d'ordre administratif doivent être débloqués :

- les retards de versement des soldes de financement peuvent atteindre trois années ; les circuits financiers pouvant parcourir jusqu'à cinq étapes sans compter des étapes intermédiaires. L'uniopss indique que le passage d'une étape à l'autre ne se fait pas sans de nombreuses opérations permettant de vérifier si les conditions sont réunies. Les règlements bruxellois, de ce point de vue, sont contraignants. Il faut tenir compte de règles précises concernant la première avance, puis la seconde puis le solde. Tout ceci, ajouté aux règles propres à chacune des contreparties mobilisées du côté français, entraîne la constitution de circuits d'une extraordinaire pesanteur. A elles seules, la conscience du parcours du combattant à effectuer et la vision des dossiers à remplir seraient, aux dires de nombreux candidats dissuasives ;
- le délai de plusieurs mois (de l'ordre moyen d'une année) qui s'écoule entre le lancement d'un projet et le premier versement d'un financement ;

- le rejet de certains projets après une longue période d'instruction durant laquelle les informations complémentaires ont été fournies à plusieurs reprises (il ne s'agit pas de remettre en cause le fondement des rejets).

L'UNIOPSS cite dans une note, le Parlement européen qui, dans un rapport déplore l'excès de centralisation et le manque de clarté dans la répartition des compétences entre les différents niveaux (Etat, régions, départements, communes ou groupements de communes) qui aboutissent souvent à une marginalisation des collectivités locales et des acteurs locaux et l'excessive rigidité du processus de programmation et des mesures d'éligibilité au plan national.

Ces lourdeurs démotivent les associations, en excluent certaines, voire les mettent en graves difficultés (les retards de versement du FSE ont conduit des associations locales à la cessation d'activités). Cet environnement est bien évidemment plus facilement supportable par de grosses organisations et privilégie l'engagement des « chasseurs de prime » au détriment de porteurs de projets insérés dans la vie locale. Par ailleurs, ces « lourdeurs » amènent les associations à consacrer trop d'énergie et de temps pour le suivi administratif au détriment du contenu des projets.

Les partenariats transnationaux exigés par la Commission dans certains programmes conduisent le plus souvent à des « mariages » forcés et rapides lorsque les partenaires, avec qui a été préparé de longue date le projet commun, ne sont pas agréés par leur pays. La Commission, voulant légitimement encourager par cette exigence les rapprochements à l'intérieur de l'Europe, ne fait que renforcer les difficultés inhérentes à la coopération transnationale et interculturelle. Elle ne peut se résumer à un exercice obligé, et doit s'inscrire dans la perspective d'une construction active de l'Europe.

Certaines collectivités territoriales, des régions, devant ces difficultés de trésorerie, préfinancent au bénéfice des contractants. Cependant, la région Lorraine le fait pour les entreprises, mais pas pour ce qui est public ou d'intérêt public comme les associations de développement.

b) La sous-consommation des crédits

Cette sous-consommation varie selon les programmes, mais elle est évaluée entre 20 et 30 %. L'UNIOPSS fait état d'une sous-consommation des crédits FSE de 30 % en France (de l'ordre de 2 milliards sur trois ans pour l'objectif 3 par exemple). Les travaux du Parlement européen, cités par l'UNIOPSS, mettent l'accent sur la lenteur avec laquelle les crédits communautaires parviennent aux bénéficiaires. Le rapport du Parlement souligne que les versements ne sont pas destinés à alimenter les trésoreries nationales. Or, ces fonds serviraient de réserves face aux gels budgétaires régulièrement imposés aux administrations depuis quelques années.

Les retards considérables dans le règlement des opérations, dont beaucoup soupçonnent l'Etat d'allonger encore les délais en refusant le versement direct des crédits aux instances locales, ont comme conséquence une sous-consommation des crédits. Ce constat est particulièrement préoccupant au moment où est annoncée pour la France la réduction de près de 25 % des aides

européennes dans le cadre de la future loi de programmation. Il sera difficile de négocier dans ces conditions le maintien des aides à leur niveau actuel. Or, cette sous-consommation s'explique par plusieurs raisons. Certains maîtres d'ouvrages renoncent à des opérations faute de disposer d'une trésorerie suffisante. La croissance relative des dépenses de fonctionnement, dans un contexte financier difficile qui a réduit considérablement les marges d'action des collectivités de base (communes, structures intercommunales), leur permet plus difficilement d'apporter leur part de contrepartie financière dans les cofinancements. Elles pensent qu'il leur faut mieux sélectionner leurs investissements pour se redonner des marges de manoeuvre. La généralisation des financements croisés contribue également à accroître les délais de traitement des dossiers : en effet, chaque cofinancier a souvent sa propre procédure de décision, son propre calendrier, et, bien souvent, les dossiers de demande de subventions ne sont pas instruits en parallèle dans les différentes administrations, mais séquentiellement, échelon après échelon, un niveau attendant du reste parfois la réponse de l'autre pour se prononcer.

Le taux d'utilisation varie également, en matière d'aide aux entreprises, en fonction de la conjoncture. Le taux d'utilisation augmente sensiblement en phase d'expansion économique, la croissance permettant à des projets qui sommeillaient d'être effectivement montés.

Le processus de décision administratif est également ralenti par une insécurité réglementaire : l'inflation des textes aux niveaux national et européen complique considérablement la gestion pouvant constituer un frein à la décision.

c) La nouvelle donne de l'Agenda 2000

La réforme s'oriente vers une simplification en privilégiant la région comme espace de coordination : elle serait le point de cohérence des politiques avec un programme d'intervention dans lequel seraient déclinés le développement rural et urbain et l'accompagnement de la mutation industrielle. Les programmes seraient déclinés au niveau des pays et des structures intercommunales.

Ces orientations devraient permettre une flexibilité des interventions et une adaptation meilleure aux réalités de terrain. Pour autant, on ne peut ignorer que pour les acteurs locaux, sans grands moyens, il n'y a pas, sauf exception, de réelle coopération avec la région, que ce soit en matière de formation ou de développement local. Les nouveaux règlements des fonds structurels et la réforme de la politique régionale devraient avoir pour condition la coopération entre les autorités régionales et les divers acteurs territoriaux dont les associations, autour d'objectifs partagés et inscrits dans la durée. Un tel partenariat devrait être la règle, de la préparation des DOCUP jusqu'à l'évaluation. Les objectifs et les principes de départ du programme LEADER et des pactes territoriaux pour l'emploi devraient servir de référence à l'ensemble des interventions communautaires sur les territoires.

La réduction annoncée du nombre d'initiatives ne devrait pas avoir pour effet de pénaliser les petits acteurs locaux qui trouvent là un levier essentiel pour

nombre de leurs projets. Ils sont l'instrument d'intervention de la Commission qui contribue le plus à la rencontre d'acteurs de différents territoires d'Europe et au partage des approches et méthodes entre acteurs de diverses cultures. Il serait préoccupant de se priver de tels instruments au moment de l'élargissement.

2. Les contrats de plan Etat-région

Les régions se plaignent du fait que les ministères ne voient en elles qu'une source financière pour appliquer leur politique, et non des partenaires capables d'initiatives et avec lesquels ils peuvent facilement dialoguer.

Certaines régions vont jusqu'à regretter parfois les pouvoirs dont disposent les préfets de région sur les administrations déconcentrées de l'Etat et voudraient que certains de ces services extérieurs soient plus au service de la stratégie régionale. Ceux-ci n'abandonnent pas leurs préoccupations sectorielles. Ils essaient de « sanctuariser » leurs crédits au sein de CPER. Les régions estiment que ces administrations considèrent trop souvent que les contrats de plan sont seulement, pour l'Etat, un moyen de faire financer en partie, voire entièrement, des investissements qui lui incombent et dont, généralement, il tient à garder la maîtrise d'ouvrage. L'Etat, en se déchargeant de ses obligations sur elles, risque de leur supprimer toute possibilité d'initiatives propres. Certains présidents de région craignent aussi les mouvements préfectoraux trop fréquents les mettant en présence d'un représentant de l'Etat qui découvre les problèmes du territoire à la tête duquel il est affecté.

L'Association des présidents des conseils généraux de France (APCG) exprime d'autres regrets, notamment :

- que les conseils généraux n'aient toujours pas obtenu une véritable place dans l'élaboration et le suivi du contrat de plan, et que même lorsqu'ils sont cofinanceurs de tel ou tel volet, ils aient rencontré des difficultés à obtenir de signer les conventions d'application et de participer activement aux différents comités sectoriels ;
- que les craintes de désengagement de l'Etat se soient amplifiées à un point tel que les administrations centrales concernées n'ont cherché qu'à obtenir des collectivités locales des abondements de leurs crédits ;
- qu'il n'existe pas d'outils de suivi fiables, ni d'évaluations ;
- que le préfet soit contraint de gérer une pénurie de fonds d'Etat sans disposer d'aucune marge de manoeuvre, en particulier que la part du noyau dur ne soit trop importante et que la part des crédits préaffectés soit forte sous la pression des administrations centrales sur leurs services déconcentrés ou pour leurs organismes de tutelle.

Enfin, pour les conseils économiques et sociaux régionaux, les critiques sont de plusieurs ordres :

- en matière financière, ils regrettent que les contrats ne fassent pas apparaître clairement les implications financières sur les cinq années budgétaires de la région. Certains déplorent la faiblesse des engagements financiers, surtout pour permettre des rattrapages. De

même, la procédure adoptée qui « *laisse planer le doute sur les autres financeurs (Europe, collectivités locales, autres...) conduit à des financements croisés mal organisés, dérives jugées regrettables* »;

- en ce qui concerne les procédures, d'autres s'élèvent contre une contractualisation qui serait une adhésion à la programmation de l'Etat et ne serait qu'un moyen pour les services de l'Etat de s'assurer un minimum de continuité dans les financements ;
- un autre grief concerne le fait qu'il n'y ait pas de sanction pour non-respect des engagements. Même si la plupart des conseils économiques et sociaux régionaux sont beaucoup moins critiques, plus fondamentalement, quelques-uns déplorent que la contractualisation soit conçue en dehors de toute planification nationale et parfois sans plan régional, ce qui conduit à la rattacher beaucoup plus étroitement à l'élaboration des schémas d'aménagements régionaux. De même, pour certains, l'absence d'un bilan précis des contrats de deuxième régénération a nui à une bonne définition des objectifs de ceux de troisième génération. Dans tous les cas, ils estiment nécessaire d'avoir une véritable interrogation sur les notions de plan et de contrat de plan.

L'analyse des priorités régionales figurant dans les contrats de plan montre une vision, à très peu d'exceptions près, sectorielle et non territorialisée : routes, formation, enseignement, agriculture, etc. Il existe cependant, sur des enveloppes qui restent modestes, « une politique territoriale de massif » dans la région Midi-Pyrénées, une ligne « monde rural » et « cohésion régionale » en Poitou-Charentes, une ligne « aménagement du territoire » en Basse-Normandie, et enfin quelques « politiques de la ville » en écho à la politique nationale.

Dans le système actuel, la participation des « forces vives », socioprofessionnelles, syndicales et associatives à l'élaboration et au suivi des contrats de plan est très mal assurée. Les procédures d'exécution du contrat de plan restent lourdes et souvent peu adaptées au rythme des acteurs locaux. Il leur faut décrypter les sigles du contrat de plan, se coordonner entre acteurs sur tel ou tel axe prioritaire, se tenir au courant des délais, toujours stricts et identifier le partenaire administratif compétent. Il leur faut également, pour réellement s'inscrire dans cette procédure, une aide en information et suivi de dossiers. La question est de savoir comment réaliser une meilleure inscription des projets de territoire dans les futurs contrats de plan et rééquilibrer soutiens sectoriel et territorial, par exemple en introduisant un volet territorial au niveau infra-régional.

Le pays, lieu de programmation stratégique, de mise en oeuvre des politiques publiques et de mobilisation des énergies devrait être partie prenante, comme les agglomérations, de la procédure contractuelle infra-régionale. C'est au niveau régional que devrait s'opérer une cohérence des territoires de contractualisation. Dans cet esprit, le CESR de Lorraine propose que les pays soient pris en compte dans le IV^e plan lorrain. La région devrait, à terme, contractualiser certaines actions avec les comités de pays, et demande que ceux-ci soient inclus dans le contrat de plan.

Si, au niveau des moyens, les contrats plan Etat-région cherchent à établir un certain rééquilibrage, ils ne sont pas de véritables instruments de péréquation. Les régions devaient être classées en trois groupes dont les enveloppes devaient croître en francs courants de 23,5 %, 14,1 % et 9,4 %. Or les régions, sauf la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais, ont obtenu des majorations supérieures, mais le mode de répartition des moyens de l'Etat a été totalement faussé. Les CIAT ne jouent pas ce rôle, et les contrats de plan sont davantage le résultat de négociations bilatérales entre la DATAR et chaque conseil régional, avec la participation des ministères et des préfectures.

Le Conseil économique et social, dans son rapport sur le suivi et la réalisation des contrats de plan, posait la question de savoir si seule une contribution plus grande de l'Etat résoudrait le problème des inégalités croissantes entre régions, et s'il ne fallait pas englober la politique de transferts financiers dans une politique globale d'aménagement et de développement du territoire qui reconnaisse à chaque collectivité sa capacité à conduire son développement, et lui en donne les moyens.

3. La politique de la ville

La politique de la ville est née de la prise de conscience que les conséquences lourdes de la crise et, plus profondément, des mutations économiques et sociales, se concentraient en particulier dans les quartiers d'habitat social. Certains quartiers connaissaient, en effet, des difficultés multiples : éloignement du centre, habitat dégradé, concentrations de populations en difficulté et équipements médiocres en quantité et en qualité. A la même époque, la décentralisation renvoyait sur les communes la charge de la gestion de ces situations difficiles.

L'Etat a mis en oeuvre une politique (HVS) pour aider les communes, en prenant pour cibles essentiellement les quartiers. L'exécution de cette politique se fera surtout autour de la rénovation du bâti. Les opérations DSQ, montées dans la même ligne, ont eu une ambition plus forte de transformation sociale. Mais cette politique des « quartiers » a montré ses limites. Elle s'est révélée rigide, fractionnée, et impuissante à traiter les urgences. Pour mieux intégrer les problèmes des quartiers dans l'ensemble de la ville et développer la mixité sociale, des contrats de ville ont été créés, actes contractuels uniques de la politique de la ville du XI^e plan (1993-1998). Mais ceci n'a pas empêché la juxtaposition d'autres procédures.

Le Conseil National des villes souligne que la politique de la ville oscille, depuis le début, entre deux limites : créer un certain nombre de mesures destinées à être réservées à des territoires infra-communaux et mener une politique de développement social à l'échelle d'une commune, voire d'une agglomération ou d'un district urbain.

3.1. Une institutionnalisation inflationniste de la mise en oeuvre de la politique de la ville

La gestion de cette politique a été confiée, au niveau national, à une multitude d'instances peu reliées entre elles : le Conseil National des villes,

le Comité interministériel à la ville, la Délégation interministérielle à la ville qui comprend elle-même le Conseil National de la Prévention de la délinquance, la Commission Nationale du développement social des quartiers et la Mission Banlieues 89. De plus, fait remarquer J. P. Sueur, le ministre de la ville, lorsqu'il existe, s'appuie sur un organe (la DIV) placé auprès de l'équipement, et coordonne, en interne, une multitude de structures.

Au niveau déconcentré, la complexité n'est pas moindre. Les nouveaux sous-préfets à la ville n'ont pas eu un champ d'intervention clairement défini à côté des sous-préfets d'arrondissement et du secrétaire général de la préfecture. La déconcentration n'est pas claire non plus, car, en ce qui concerne les crédits de la ville, certains continuent à être gérés nationalement.

a) Une organisation au niveau du territoire de la mise en oeuvre des procédures également complexe

Un exemple peut être donné par la ville de Bron. La description du dispositif figure dans la convention qui la lie au contrat de ville de l'agglomération lyonnaise. Dans chaque quartier un chef de projet est entouré d'une équipe de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale comprenant :

- un agent de développement social ;
- un agent de développement économique ;
- un chargé de mission de prévention de la délinquance ;
- un animateur technique ;
- un secrétaire.

Cette équipe travaille en permanence avec :

- le délégué de l'Etat, représentant technique de ce dernier pour l'ensemble du projet, chargé à ce titre de la coordination des services de l'Etat ;
- le correspondant du département ;
- les représentants désignés dans les services des collectivités locales.

Le chef de projet a pour mission de coordonner et préparer les différentes opérations prévues dans tous les domaines d'intervention par la commune, la communauté urbaine et l'Etat. Il rend compte en permanence à ses commanditaires et participe aux réunions de travail organisées dans le service « Développement social urbain » de la communauté urbaine, pour, notamment, organiser les relations de travail entre chefs de projet et services commanditaires, ainsi qu'à celles organisées par la ville et par l'Etat dans le cadre du contrat de ville.

Malgré la lourdeur incontestable du fonctionnement des institutions, l'apprentissage d'un travail commun de tous les partenaires a créé des pratiques nouvelles d'approche transversale des problèmes qui constituent un acquis indéniable. Cependant, ces pratiques sont restées liées aux partenaires concernés et n'ont pas véritablement fécondé les institutions qui sont restées dans des approches procédurières et sectorielles.

b) La multiplication des procédures

Un certain nombre de procédures se sont donné comme objectif, à la fois l'aménagement urbain, et, ce qui nous intéresse particulièrement, le développement économique local : c'est le cas des Grands projets urbains (GPU) à qui l'on enjoignait de traiter d'urbanisme, d'habitat, de services publics, mais aussi de transport, d'économie et d'emploi. Les programmes d'aménagement concerté du territoire visaient à accompagner les processus de conversion d'activités par des actions de restructuration urbaine, afin d'accélérer le processus de modernisation économique en faveur de bassins d'emploi marqués par le déclin d'activités industrielles et de lourds handicaps sociaux. Ils bénéficient d'un chargé de mission économique placé sous l'autorité du préfet. Enfin, plus récemment, le Pacte de relance a créé des zones franches urbaines.

La politique de la ville est passée d'un souci d'aménagement urbain et de lutte contre l'exclusion - donc à une conception du développement social - à un souci plus marqué de développement économique. C'est ainsi que la région Rhône-Alpes a inscrit un volet « développement économique et insertion sociale et professionnelle » dans le contrat de ville. Les Plans locaux d'insertion par l'économique déjà existants, ou en cours d'élaboration, sont partie intégrante du contrat de ville. La présence d'activités commerciales et de services, ainsi que l'implantation de nouvelles entreprises seront recherchées dans les quartiers difficiles. Le programme européen URBAN sera utilisé pour la restructuration du commerce dans ces mêmes quartiers. Ce volet du contrat est le plus difficile à exécuter. Le développement économique reste surtout axé sur l'insertion économique et les entreprises sont difficiles à mobiliser dans une perspective de programmation d'implantation ou de développement économique.

Cependant, le contrat de ville, programme local quinquennal en faveur des quartiers qui devait constituer le cadre contractuel unique entre l'Etat et les collectivités locales pour le XI^e plan, n'a pas fait disparaître totalement les procédures préexistantes. On se retrouve en présence d'un foisonnement, d'un empilement des procédures sur les mêmes territoires. Les GPU se juxtaposent, se superposent aux contrats de ville, alors que tous les deux ont vocation à être une procédure unique de contractualisation. Les structures de contractualisation et de pilotage sont distinctes. Dans les faits, le GPU a financé des investissements, et le contrat de ville le fonctionnement, séparant ainsi la gestion du fonctionnement et celle de l'investissement.

c) Des procédures bureaucratiques

Un élément déterminant de la politique de la ville est d'avoir instauré une démarche de projet contre les démarches purement procédurales ou de guichet. Mais cette dynamique est contrariée par une succession et une juxtaposition des procédures, le tout dans une précipitation dommageable : les contrats de ville ont dû être négociés en quelques semaines. Cette hâte pousse les acteurs concernés à des modes d'élaboration de type procédurier et non mobilisateur. En Rhône-Alpes, une démarche longue et patiente avait permis au plan précédent de lancer un appel de candidature qui a pris du temps et, sur certains sites, a retardé le démarrage de quelques opérations, pour lesquelles les collectivités se sont

néanmoins finalement impliquées. Il a été possible de prendre le temps nécessaire à la conviction, puis à la négociation. Cette démarche pédagogique a été évincée dans les contrats de ville : administrations et élus ont repris des modes classiques de mise en oeuvre des procédures.

Le partenariat imposé est plus formel qu'opérationnel. La multitude des partenaires à inviter, à mobiliser, alourdit considérablement les dispositifs mis en place. Les comités de pilotage, les comités techniques et les comités de suivi, prennent un temps considérable et leur efficacité est de plus en plus mise en doute au fur et à mesure de leur multiplication. On y débat plus de programmation que de projet, et les chefs de projet passent plus de temps à remplir des tâches administratives qu'à animer le processus de développement avec les habitants. Par ailleurs, le fonctionnement de tels organismes privilégie le consensus, ce qui a pour conséquence d'installer un certain conformisme dans la conception, et ne facilite pas les prises de décision innovantes.

Enfin, les moyens financiers sont peu adaptés à ces politiques qui se veulent au plus près des habitants, mais n'ont aucun moyen de soutenir des petits projets rapidement, sans déclencher une procédure lourde et des « tours de table » coûteux pour l'engagement de sommes minimales.

3.2. Une contractualisation difficile avec les collectivités locales

Les territoires éligibles sont généralement définis selon des indicateurs généraux qui ne permettent pas de s'adapter aux multiples facettes de la réalité des territoires. Certains élus locaux se sont élevés très tôt contre une définition qu'ils jugeaient trop restrictive. Ils ont cherché à négocier un contrat non pas de ville mais d'agglomération. Il semble qu'aujourd'hui un certain consensus se fait parmi les divers partenaires. Le quartier, porteur de sens pour les habitants, lieu d'identité sociale, est un échelon pertinent d'analyse et de repérage. Il n'est pas pour autant le lieu de résolution de l'ensemble des problèmes, particulièrement dans le domaine de l'économie et de la formation. Certains parlent, dans cette perspective, de territoires à géométrie variable selon les sujets traités. Il y a, sur la définition des périmètres, une négociation Etat/collectivités qui n'est pas toujours facile. L'Etat tend aujourd'hui à pousser à l'intercommunalité de projet. Cependant, lorsque les communes n'y sont pas décidées réellement, elles fonctionnent au consensus, qui est alors le plus petit commun dénominateur, ce qui ne permet pas d'enclencher une véritable dynamique. Certains responsables de cette politique s'interrogent pour savoir s'il faut vraiment continuer à signer des contrats lorsque les divers partenaires ne mettent pas en oeuvre une réelle intercommunalité, d'autant que l'Etat n'est pas, à de rares exceptions près, capable de peser sur les choix des collectivités locales, même si ceux-ci semblent éloignés de la lettre et de l'esprit des programmes initiés nationalement. La contractualisation avec les collectivités locales ne semble pas, en outre, remplir son rôle de redistribution. Les disparités entre les ressources des communes sont aggravées par la disparité de leurs charges. Leurs moyens sont d'autant plus faibles que les problèmes sont aigus. Les ressources des communes sont très insuffisamment corrigées par les mécanismes de péréquation en vigueur.

Néanmoins, une équipe de l'université de Toulouse souligne que les contrats de ville ne constituent pas un enjeu politique et financier réel. De ce point de vue, ils peuvent constituer un espace neutre. Le comité de pilotage est un lieu où, quelquefois, le débat passe du stade technique au plan politique sur les enjeux du devenir de l'agglomération. Des expériences s'échangent, des débats sectoriels peuvent être relancés. Le contrat a alors un effet pédagogique indéniable.

3.3. Les contrats de ville

Programmes élaborés conjointement par une ou plusieurs collectivités territoriales et l'Etat, ils constituent le cadre contractuel unique, en principe, pour la durée du XI^e plan. Ils ont l'avantage de proposer une approche globale et décentralisée. Le contrat apparaît comme « *la combinaison entre une norme d'action à valeur générale portée par l'Etat (la règle) et son interprétation locale par les intérêts collectifs³ organisés* ».

Une première évaluation des contrats de ville de Midi-Pyrénées faite par l'université de Toulouse le Mirail en 1995 sous la direction de ML. Jaillet et Ph. Estèbe, montre que l'Etat a imposé une sorte de procédure uniforme pour les villes qui s'engageraient contre l'exclusion. Ceci se concrétise dans les contrats par un diagnostic rapide, réduit à des indicateurs statistiques, par un manque d'objectifs et une énumération classique et floue des champs d'intervention : prévention, insertion, logement.

A lire les contrats, à l'opposé des grandes ambitions affichées, le rapport affirme que « cet effet formel de « formatage » des contrats de ville réduit à première vue la politique de la ville à un dispositif de financement destiné aux associations oeuvrant auprès des jeunes des classes populaires ». Les périmètres définis par l'Etat l'ont été, là aussi, de manière technocratique, et non par une analyse des facteurs réels d'exclusion.

L'Etat a continué malgré tout à fonctionner de manière sectorielle. Dans le contrat figurent donc des volets correspondant (PLIE, PLH, étrangers, etc.), à moins que les préfets n'aient été en mesure de coordonner l'ensemble. Dans ces conditions, le rapport souligne que les municipalités ont surtout cherché à travers les contrats à « boucher les trous » et à soutenir les associations dans leur orbite.

3.4. Les acteurs et la politique de la ville

Cependant, la plupart du temps, cette procédure a été appropriée par les acteurs, au-delà des termes du contrat, et les municipalités s'en sont « servi » au profit de leur politique.

Ainsi, Saint-Nazaire a lancé au niveau de l'agglomération l'élaboration d'un plan de développement global qui a nécessité une étude de 2 millions de francs, associant trois cabinets extérieurs spécialisés dans le développement économique, l'habitat et l'urbanisme et financée par la municipalité. Le PGD était centré sur les objectifs à atteindre et les obstacles à surmonter, et non d'abord sur la question des moyens. Une fois le plan établi, il a été décliné en plusieurs programmes sectorisés, afin d'obtenir les concours financiers nécessaires dans le cadre des différentes procédures existantes.

C'est dans ce cadre qu'un contrat de ville a été signé avec la DIV, car la politique des quartiers était un axe majeur du PGD, Saint-Nazaire comprenant plusieurs quartiers d'habitat social avec un taux de chômage entre 20 et 40 % de la population. De même un PLH a été signé. La logique aurait voulu que ce contrat de ville prenne également en compte la dimension économique. La DATAR s'y est opposée, observant que cette dimension relevait de ses services, et non de la DIV. Saint-Nazaire a tout de même obtenu de la DATAR la signature d'un contrat particulier, assorti d'une enveloppe financière qui correspondait au volet économique du contrat de ville. Mais la négociation ayant porté, du fait des services de l'Etat, plus sur des petites opérations finalisées que sur la logique du projet par rapport au territoire dans lequel il s'intégrait, la consommation de l'ensemble de la somme versée s'est finalement révélée difficile.

Ce projet local a bénéficié, en outre, de financements européens importants, d'un contrat avec la région et d'une participation non négligeable du département.

Dans cet exemple, l'initiative préalable de la municipalité de mettre au point un projet de développement lui a permis d'en maintenir la cohérence, quels que soient par ailleurs les aléas de la négociation et des diverses procédures mises en oeuvre. La difficulté ici venait moins de divergences d'objectifs, ou de conformité à la procédure, que de la résistance de services à participer ensemble à un « tour de table » de soutien.

Par ailleurs, la multiplication des structures n'est pas allée de pair avec l'émergence d'acteurs, ce qui donne un peu l'impression d'une politique qui se nourrit elle-même, sans impulser une véritable dynamique au plan local. Les recherches universitaires initiées dans le cadre du CPER montrent que ces politiques novatrices restent fortement marquées par la personnalité des personnels qui l'animent : délégués de l'Etat, procureur dans telle ou telle maison de justice, sous-préfet, etc.

Enfin, la participation des habitants, qui était un objectif affiché, reste très en deçà des ambitions.

Pour conclure, on peut citer un extrait du compte-rendu des travaux d'un séminaire sur la politique de la ville. Il s'agissait avant tout de traiter les effets des politiques urbaines. Aujourd'hui, l'enjeu central renvoie plutôt à la question sociale de l'exclusion. Pour s'engager dans cette voie, il est nécessaire que la politique de la ville ne soit plus une politique marginale, mais qu'elle se place au coeur de la préoccupation de l'Etat et du dispositif de l'action publique. Ceci suppose un Etat déterminé, qui pense l'ensemble des politiques sectorielles dans leurs effets.

4. Les politiques régionales

Depuis quelques années, les régions ont mis en place une politique qui vise à faire s'organiser les territoires autour de projets capables d'engendrer un développement réel. Ces politiques sont donc des politiques à la fois d'aménagement et de développement de l'ensemble du territoire régional. Il faut cependant relativiser l'importance de ces politiques. Les priorités affichées par

les nouveaux présidents de région ne vont pas dans ce sens, leur approche est essentiellement sectorielle : soutien aux transports collectifs et à la création d'emplois, ce qui pose le problème de l'articulation entre les politiques sectorielles et globales. Seules les régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées annoncent la mise en oeuvre ou la poursuite d'une politique de contractualisation avec les pays.

Le contenu des programmes mis en oeuvre par les régions révèle une conception du développement global, multisectoriel, intégré. Il y a là une véritable évolution culturelle. Les régions, confrontées aux disparités et à l'affaiblissement de la cohésion sociale sur leur territoire, mesurent une certaine limite des politiques sectorielles et un échec certain des politiques de « saupoudrage ». Elles cherchent alors à soutenir l'action d'acteurs organisés pour le développement de leur territoire. Elles passent d'une logique de « guichet » à une logique de « projet », et renoncent à des catalogues d'actions finançables pour soutenir un projet territorial globalisé. Elles cherchent à renforcer la décentralisation en poursuivant le mouvement jusqu'à des intercommunalités de projets qui vont devenir des interlocuteurs, de vrais partenaires publics, à côté du département, de la région et de l'Etat.

Ceci suppose que les régions se démarquent des stratégies traditionnelles de soutien d'équipements ou de croissance sectorielle. La multiplicité des partenaires qui concourent au soutien et à la mise en oeuvre du développement local impose, de fait, une contractualisation autour de laquelle l'accord se fait et se concrétise entre les parties. Ceci exige de mettre en oeuvre des nouvelles méthodes de travail. Du point de vue de l'organisation et de l'aménagement du territoire, ces politiques régionales initient un nouveau rapport ville/campagne. Elles désirent susciter des coopérations, et même des convergences d'objectifs et de stratégies entre les deux.

Bien qu'une véritable évaluation de ces politiques, qui sont, au demeurant, d'une très grande variété dans leur définition et leurs conditions de mise en oeuvre, n'existe pas vraiment, quelques éléments de bilan peuvent être tirés. Une étude du CESR de Champagne-Ardenne sur les politiques de développement local global montre que l'intercommunalité de projet progresse lentement (vingt-deux pays répertoriés). Cependant ces politiques s'adressent à la totalité du territoire régional, et elles ont introduit une rupture avec la culture passée, incorporant la notion de projet. Les démarches contractuelles ont développé, en outre, des habitudes de dialogue, et le processus d'intégration, à la fois des politiques sectorielles et des territoires, a commencé.

4.1. Une démarche pédagogique

Bien que les exemples donnés ci-après ne soient pas exhaustifs, ils permettent de tirer certaines conclusions sur l'hétérogénéité des politiques conduites par les régions, mais aussi sur la démarche pédagogique qu'elles constituent.

Certaines régions ont le souci de ne pas « couvrir » leur territoire de pays ou d'agglomérations qui seraient des coquilles vides, créées par pure opportunité. En Nord-Pas-de-Calais, l'existence de pays n'est pas un préalable à la

contractualisation. C'est un processus de longue haleine. L'objectif, à la signature du prochain contrat de plan, n'est pas de contractualiser avec l'ensemble des pays sur la région mais, au contraire, d'aboutir à cette contractualisation infra-régionale.

En Poitou-Charentes, on incite à l'organisation, mais sur une base de volontariat, avec quelques succès d'ailleurs (en 1994, les 2/3 du territoire étaient organisés, les 4/5 actuellement), mais sur des périmètres encore modestes pour l'instant. La région offre aux territoires des moyens d'expertise, à travers un institut de l'aménagement et du développement du territoire, ou tout autre appui choisi par le territoire. Elle offre aussi des moyens d'animation pour inciter les communes à s'organiser et elle soutient des projets pour inciter au travail commun. Elle fait du « sur mesure ».

Un certain nombre de régions réclament la mise en oeuvre, par les acteurs, d'une méthodologie qui soit garante de la mise en route d'un processus de développement local. Elles exigent un diagnostic, qu'elles soutiennent grâce à des crédits d'études, accompagnent la demande par des comités de pilotage et la prise en charge d'animateurs et imposent un partenariat. Partout où une volonté de concertation existe, répondant aux exigences de la politique régionale, des dispositifs d'organisation sont prévus : ainsi, en Rhône-Alpes, des comités de pilotage comprennent des commissions mixtes où siègent des représentants de la société civile. La région Nord-Pas-de-Calais exige une participation active des acteurs associatifs et socio-économiques, porteurs d'initiatives de développement et donc demande aux pays de prévoir un dispositif adapté.

Ces politiques ont un effet levier incontestable sur les territoires. La région Nord-Pas-de-Calais calcule que les territoires qui percevaient peu de moyens publics ont pu, grâce à la politique de développement rural, avoir accès à des crédits de droit commun. Ils ont en effet bénéficié d'une ingénierie, financée par des crédits spécifiquement affectés à cette politique, ce qui a fait émerger des projets. Le fait qu'il y ait une stratégie de territoire génère inexorablement des demandes pour des projets locaux très variés. L'hypothèse de départ était que la région pouvait, sur un territoire de 30 à 40 000 habitants, imputer 2 MF en plus des financements de droit commun. Sur les territoires les plus anciens, 1 million de francs versé dans ce cadre a généré 4 millions de francs sur des lignes budgétaires de droit commun auxquels ils n'avaient pas accès précédemment, n'ayant aucune ingénierie de montage de projet. Les crédits régionaux spécifiques attribués à cette politique diminuent, en fait, d'année en année sur ces territoires là, parce qu'ils arrivent de mieux en mieux à mobiliser les crédits de droit commun.

4.2. Les questions qui se posent aux politiques régionales de soutien au développement local

a) La constitution de territoires pertinents

Les régions ont leur conception de la pertinence des territoires : espaces structurés par une complémentarité ville/campagne, espaces significatifs, en terme de population et de ressources naturelles et économiques. En milieu urbain, les grands services collectifs, le développement économique et la politique de

l'habitat ne peuvent s'envisager qu'au niveau de l'agglomération, de l'aire urbaine, selon la définition de l'INSEE (une commune dont plus de 40 % des actifs travaillent dans le système urbain).

Comment concilier cette vision « rationnelle » du territoire avec le respect des volontés locales ? La pertinence d'un territoire n'a pas de sens en elle-même. Elle ne peut être appréhendée qu'en fonction d'un projet et des objectifs à atteindre. Les mesures incitatives ne réussissent pas toujours à vaincre les particularismes locaux, les alliances de circonstance et les territoires sans cohérence, en tout cas pas au rythme souhaitable pour vaincre les handicaps. Ces difficultés sont aggravées dans les régions où la conception des territoires n'est pas la même aux différents échelons d'intervention. Les départements sont plus sensibles aux cantons, les préfectures aux arrondissements, et les régions aux territoires qui veulent élaborer un projet de développement. Les indications données sur l'orientation nouvelle de l'aménagement du territoire au niveau national (cent agglomérations, quatre cents pays) inquiètent le Nord-Pas-de-Calais. Son caractère systématique semble éloigné de la réalité de la région. L'organisation du territoire ne peut se faire que dans l'articulation entre ville et campagne. Il ne peut y avoir, d'un côté, les agglomérations et, de l'autre, des territoires ruraux. A la région, le service des agglomérations et le service rural travaillent sur l'idée qu'il existe des pays qui ont dans leur périmètre des agglomérations, même très importantes, mais aussi des pays constitués de sous-ensembles ruraux. La détermination de la pertinence des territoires ne peut donc s'établir que sur l'initiative des acteurs locaux, autour de leurs projets, dans une très grande diversité locale et régionale. Cette organisation territoriale ne peut se construire que progressivement, dans un dialogue, un débat régional.

b) La sectorisation des politiques face au processus de développement local

L'exigence de globalité et de transversalité de l'intervention des régions vis-à-vis des territoires n'est pas réellement en phase avec la pratique des politiques de soutien, que ce soit au niveau départemental, régional, ou de l'Etat. Les règles générales d'intervention administratives et financières posent un ensemble de contraintes qu'il est bien difficile d'adapter aux exigences d'une contractualisation globale.

Certaines régions ont des budgets presque entièrement sectorisés, à l'exception de fonds d'intervention en faveur d'opérations de développement global, mais assez peu dotés : c'est le cas du fonds de développement rural en Nord-Pas-de-Calais, ou du fonds d'aménagement du territoire en Rhône-Alpes, qui soutiennent essentiellement de l'ingénierie, de l'immatériel, ou des actions ne pouvant trouver de soutien dans les lignes ordinaires.

L'étude du CESR de Champagne-Ardenne précitée fait une analyse des modalités de financement des régions en faveur du développement local et conclut que l'absence de préaffectation des crédits ne constitue pas un handicap car elle « hisse » la politique de développement local global au rang des politiques « horizontales ». C'est finalement l'ensemble du budget, à travers chaque ligne spécifique, qui est susceptible d'alimenter le développement local.

Les fonds régionaux spécifiques mis en place par certaines régions comme la Lorraine, limitent le soutien au développement local au volume des fonds, et, en quelque sorte, le marginalise à l'intérieur de la politique régionale. Enfin, dans d'autres régions, une ligne sectorielle « aménagement du territoire » est ouverte à l'instar des autres lignes, ce qui réduit la politique de développement, par nature transversale, à un simple secteur parmi d'autres.

Les principes décrits dans la conclusion de l'étude précitée sont justes. Mais, dans la pratique, l'accès au financement du développement local sur des lignes « banales », sectorielles, se heurte à des difficultés majeures. L'exigence des régions vis-à-vis des territoires se fait de plus en plus lourde pour qu'ils présentent des projets globaux, avec une stratégie de développement élaborée et validée par les acteurs locaux. Mais ces projets globaux se heurtent à la sectorisation des services instructeurs. Il est alors davantage question de politiques thématiques que territoriales. Au conseil régional, chaque commission sectorielle juge selon son calendrier et ses critères propres. Certains exigent qu'un dossier spécifique leur soit transmis, alors que l'action pour laquelle le soutien est demandé figure dans le dossier global. Pour pallier ces difficultés, le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a mis en place des groupes inter-services ou inter-directions pour gérer globalement les projets de territoires, ce qui permet d'informer de manière très lisible les commissions qui sont appelées à formuler les avis sur les opérations relevant des politiques qu'elles ont en charge. La transparence et la lisibilité de l'intervention régionale doivent permettre de mettre en exergue la qualité des projets de territoire, à l'inverse de systèmes fondés sur des enveloppes globales préaffectées, ou des dotations par habitant. Il y a des avancées réelles, mais cela reste « un combat quotidien ». Le service chargé de la ville dans la région Rhône-Alpes essaie de mobiliser lui-même les différents services au profit des acteurs, mais cette inadéquation entre les approches globales et sectorielles reste un handicap lourd au détriment des acteurs locaux. En région Rhône-Alpes, des acteurs se plaignent de la lourdeur de la procédure et de la longueur des délais de paiement (six à huit mois).

c) La définition des priorités régionales

Les régions ont tendance à imposer des priorités en matière de thèmes. Elles poussent ainsi les territoires qui ne le désirent pas forcément à s'inscrire dans cette thématique et, d'une manière encore plus contrainte, quand la région agit par appel d'offre, même si elle veille à laisser une certaine marge de manoeuvre. En Pays-de-Loire, 50 % des actions doivent concourir au développement économique, 33 % sont consacrés à l'environnement et le reste au maintien de la population en milieu rural. En Nord-Pas-de-Calais, c'est l'agriculture qui est prioritaire, puis l'environnement. La région Midi-Pyrénées a une vision différente : aucun domaine n'est défini. Toute action de développement local est éligible à n'importe quelle ligne, ce qui laisse une totale liberté aux acteurs locaux pour définir leurs priorités. Ceci permet une adaptation souple des politiques sectorielles et une meilleure territorialisation de l'action publique, même si la gestion est rendue plus complexe.

Il convient d'harmoniser les priorités d'une politique cohérente, à travers laquelle la région cherche les meilleures voies du développement, et le respect

des initiatives locales, qui cherchent, elles aussi, à être cohérentes pour plus d'efficacité, mais dont la juxtaposition ne peut à elle seule constituer une véritable politique.

d) Articulation des politiques régionales avec les autres niveaux d'intervention

Les régions sont incontestablement le pivot des politiques de soutien au développement local. C'est à ce niveau que s'articulent les interventions européennes et l'action de l'Etat, à travers les contrats de plan et les politiques départementales. Elles sont l'interface entre l'Union européenne et les structures de développement local, les pays et les agglomérations. Elles bénéficient de l'apport financier de l'Union européenne, de manière très importante pour certaines d'entre elles. Le Nord-Pas-de-Calais ou la Lorraine ont incorporé cet apport dans leur propre politique (9 milliards sur 25 en Nord-Pas-de-Calais, 68 % de la population et 80 % du territoire en Lorraine relèvent des objectifs 2 ou 5b). Ces régions essaient, au milieu des partenariats divers, de conserver un jeu régional. La région Nord-Pas-de-Calais a constitué une cellule Europe, qui coordonne les informations et s'organise de manière technique en s'appuyant sur un correspondant dans chaque service du conseil régional selon les sujets, afin d'exister face au SGAR. Sur le plan politique, un vice-président, qui siège au comité de programmation, joue le même rôle face au préfet. Cette cellule a un rôle de veille sur les crédits pour les acteurs, et elle aide les maîtres d'ouvrage dans le montage et le suivi des dossiers. De nombreuses régions ont leur propre représentation à Bruxelles.

La collaboration avec l'Etat se fait essentiellement à travers les contrats de plan. Certaines régions, comme le Poitou-Charentes, ont passé un contrat de plan sur la base d'un plan régional appelé « projet régional ». Il devient alors le point de rencontre du projet régional, des priorités de l'Etat et des collectivités, des départements qui contractent.

Les régions devraient collaborer avec les départements, chargés de l'aménagement rural, dans une perspective d'aménagement du territoire. Cependant, les situations sont très variées. Les deux départements du Nord-Pas-de-Calais sont signataires de la convention et du contrat de plan, dans d'autres régions, certains départements seulement sont associés. Enfin, dans des régions comme Rhône-Alpes, les départements ne semblent pas du tout concernés par une procédure qui reste régionale. La tendance générale semble être néanmoins une implication progressive, mais qui reste sectorielle, des départements à l'élaboration et l'exécution des politiques de développement local. Toutefois, l'intervention départementale demeure en subordination étroite avec les politiques qui sont d'abord régionales. Les départements n'ont pas beaucoup de moyens à consacrer à ces politiques, et les régions ne désirent pas que des périmètres de territoires se fixent en fonction des limites départementales.

e) Les soutiens à l'investissement et au fonctionnement

Il y a, de fait, une articulation entre ingénierie, investissement et fonctionnement. L'exemple du Nord-Pas-de-Calais est éclairant à cet égard. Dans le cadre de la politique de développement rural, le tiers de l'enveloppe prévue

n'avait pas été dépensé en avril 1998 car seuls les moyens en ingénierie et en animation, en réalité très peu dispendieux, ont été pris en charge sur cette ligne, les projets d'investissement ayant trouvé leur financement dans les politiques de droit commun. Les moyens d'animation ont cependant du mal à trouver leur financement, car, dans la culture commune des financeurs, l'animation est considérée comme relevant du fonctionnement, et donc comme un coût régulier qui va se représenter tous les ans. Le mécanisme des autorisations de programmes et de crédits de paiement autorise l'engagement de crédits sur plusieurs années pour des opérations d'investissement, mais difficilement pour du fonctionnement. On considère qu'il convient de limiter ce dernier et de se désengager progressivement. A l'inverse, l'investissement est jugé porteur de développement, quelle que soit sa nature. En Nord-Pas-de-Calais, une communauté de communes envisage de faire une salle de sport intercommunale. Elle obtient des financements relativement importants. Pour que cette salle puisse bénéficier à tous, en dehors des élèves du collège, il faut une animation sportive intercommunale qui coûte environ 200 000 F par an. Dix ans d'animation coûtent 2 millions. La salle de sport a été financée sans problème pour un coût de 15 millions, mais il n'est pas possible de trouver 2 millions pour dix ans d'animation. Or, le développement local, on le sait, a moins besoin aujourd'hui d'équipements que d'animation pour créer de la cohésion sociale, des activités et des emplois.

f) Les programmes, les projets et les procédures

La logique d'intervention en faveur du développement local est celle de programmes, de projets, de la discussion à partir d'objectifs définis de façon volontaire par des territoires, et qui s'inscrivent, lorsqu'ils sont acceptés, dans une contractualisation, la procédure devant n'être qu'un moyen matériel de mise en oeuvre. Tout autre est l'esprit des procédures appliquées automatiquement, qui servent à gérer un territoire. Il sous-entend que chaque territoire a droit à son projet, alors élaboré en réponse à ces procédures. Celui-ci n'est plus dans une logique où il cherche lui-même à penser les conditions dans lesquelles il organise sa stratégie et réfléchit à ses priorités mais dans une logique où il fait ce qu'il faut pour obtenir le résultat, c'est à dire une enveloppe financière correspondante.

Le soutien au développement ne peut être un mode de gestion du territoire. Il est une réponse organisée pour soutenir des efforts locaux volontaires, ce qui signifie que des projets peuvent être refusés s'ils ne constituent pas vraiment des projets de développement sur des territoires suffisamment cohérents. Ce n'est pas un droit, sinon c'est une simple logique de guichet. C'est ainsi, qu'au départ, les contrats passés avec les villes étaient le résultat de projets élaborés par des collectivités, dans une relation articulée avec l'Etat. Par la suite, devant le succès de cette politique, on en a fait une procédure nationale. Dès lors, tout territoire urbain présentant un certain nombre de caractéristiques a eu droit à un contrat, et les villes et l'Etat sont entrés, en quelque sorte, dans des rapports marchands, donnant, donnant. On n'a plus bâti de projets qui aboutissaient à des contrats mais établi des contrats qui étaient le résultat de la mise en oeuvre des procédures. Pour qu'il y ait développement local, il faut un vrai projet en amont que la procédure permettra simplement de mettre en oeuvre.

Les régions, dans leur souci de soutenir un développement local efficace, peuvent être amenées à gérer des espaces avec des « blancs », où n'existe aucun projet, aucun dynamisme, où les territoires ne s'organisent pas réellement. Certaines cherchent une méthodologie de l'amont, avec difficulté.

5. Les dérives du soutien au développement local

L'Union européenne, l'Etat, les régions et les départements ont en charge la gestion de leur territoire d'intervention en fonction de leurs compétences. Beaucoup sont persuadés aujourd'hui que le développement local est un moyen de mobiliser les acteurs pour atténuer les effets des inégalités croissantes sur les territoires. Les outils adéquats, procédures et personnel compétent, sont donc mis en oeuvre à ces différents niveaux.

5.1. La bureaucratisation des procédures

L'« empilement » des niveaux de compétences et la multiplication des responsables impliqués constituent actuellement un « système », devenu ingérable pour les acteurs locaux. Chaque niveau a ses priorités, sa conception du développement, du soutien aux acteurs et ses délais. Chacun initie ses propres procédures sans lien réel avec celles des autres. De plus, le désir légitime, accru, de placer à bon escient l'argent public et de renforcer le contrôle de son utilisation, entraîne une bureaucratisation alourdie.

Il y a une évolution favorable à la prise en compte du développement local, due à une prise de conscience de la nécessité d'appréhender les problèmes au niveau des territoires, et donc d'engager une certaine territorialisation des politiques publiques, l'ensemble des politiques sectorielles étant mises en oeuvre de manière coordonnée à l'échelon régional (préfet de région, sous-préfet, conseil régional) et adaptée au service de chaque territoire. Cela suppose surtout que les politiques nationales et régionales prennent mieux en compte au stade de leur élaboration les besoins des acteurs locaux dans un jeu d'aller et retour. Mais il n'y a pas de réelle traduction dans les faits ni dans la mise en oeuvre des procédures.

L'exemple du projet de valorisation du site minier des Hurtières par l'association d'animation du canton d'Aiguebelle est très éclairant à cet égard.

L'association est animée par deux salariés temps plein. Outre les projets de développement local qu'elle initie elle-même, elle prend en charge pour le compte des acteurs locaux qui lui soumettent des projets, le montage des dossiers et la liaison avec les financeurs potentiels dans le cadre des diverses procédures existantes.

L'un des projets ainsi initiés visait à valoriser l'ancien site minier de Saint-Georges des Hurtières, en ouvrant au public une partie d'une ancienne mine de fer. Il s'agissait à l'origine dans l'esprit de ses concepteurs d'une opération relativement modeste, financée dans le cadre du seul contrat global de développement régional dont le coût total ne devait pas dépasser 1,5 million de francs.

Des élus locaux ont souhaité lui donner une plus grande ampleur et monter parallèlement sur place divers petits projets pour retenir plus longtemps les

visiteurs et pour en faire une vitrine de la Maurienne. De ce fait, le projet a été retenu comme équipement culturel structurant au titre de la procédure européenne 5b ; il devrait bénéficier par ailleurs de subventions du FNADT, du FEDER et du volet régional de la procédure 5b, ainsi que le cas échéant du soutien du programme INTERREG dans le cadre d'un projet de promotion qui serait mené en commun avec une autre opération de mise en valeur d'une ancienne mine de fer italienne.

Si tous ces concours sont obtenus, l'ensemble de l'opération devrait atteindre un montant total de dix millions de francs.

Mais en dépit de la bonne volonté des parties prenantes, la lourdeur des procédures en cours est susceptible de remettre en cause la totalité du projet : l'obtention espérée de la subvention du fonds national de l'aménagement et de développement du territoire conditionne celle du FEDER régional, elle-même conditionnant l'obtention de la subvention au titre du FEDER départemental. Mais les échéances de ces procédures ne coïncidant pas : les services de la préfecture voulant avoir l'assurance d'une consommation rapide des crédits sans quoi ceux-ci seraient affectés à un autre projet, un permis de construire a été déposé, mais les services du conseil régional souhaitent que la procédure soit menée plus lentement, exigent de multiples garanties, et refusent de donner des assurances quant à leur participation au cofinancement.

Dans la mesure où il est vraisemblable qu'une partie des divers financements sollicités ne sera pas accordée, il a fallu préparer plusieurs options en parallèle, avec différentes positions de repli selon les aides obtenues.

La lourdeur de la gestion des aspects administratifs, et financiers du projet ne laisse guère de temps aux permanents de l'association pour s'occuper de son contenu, et, alors qu'il aurait été possible de bénéficier d'une subvention européenne, au titre de la procédure LEADER, l'ACA a préféré y renoncer, car il aurait fallu embaucher un salarié supplémentaire pour suivre l'ingénierie de ce dossier, sans assurance quant à l'obtention des crédits.

Dans l'hypothèse où l'ensemble du projet échouerait, la déception serait d'autant plus grande au plan local qu'un important travail de sensibilisation de la population a été accompli.

5.2. *Le poids trop exclusif des élus*

Dans une situation où aucune collectivité territoriale, ni l'Europe, ni même l'Etat, n'a de prééminence sur les autres, chaque niveau d'intervention cherche à se manifester, mais en revendiquant un certain *leadership*. La région Poitou-Charentes a ainsi dû refuser que les départements ne s'emparent de la procédure régionale pour la gérer seuls sur leur territoire.

D'autre part, cette volonté d'intervention, jointe à une relative faiblesse des crédits, pousse au partenariat pour rester présent, quelle que soit la faiblesse du soutien financier apporté. Le « tour de table » devient une pratique obligée. Jamais les financements croisés n'ont été aussi importants. Or, leur mode de gestion actuel entraîne pour les acteurs locaux une multiplication des dossiers présentés et selon les exigences des interlocuteurs, des délais supplémentaires, car il faut attendre un accord général et des relances multiples.

La conception du développement local n'est pas partagée par tous les financeurs. Les politiques de soutien obligent le plus souvent encore à un découpage des actions selon les politiques sectorielles, ce qui multiplie les interlocuteurs. Les régions cherchent à devenir chef de file, ce qui pourrait simplifier la mise en oeuvre des procédures. La pratique n'est pas celle-ci. Si certaines parviennent à organiser leurs propres services en ce sens, elles ne le font pas, ou très exceptionnellement, avec les services de l'Etat ou ceux des départements. La détermination des périmètres des territoires de développement est très marquée par la conception des élus locaux, même dans le cas où le découpage ne paraît pas pertinent dans une perspective de développement.

Aujourd'hui, le poids des grands élus dans le soutien au développement local, à l'exception de la politique de la ville, est déterminant. Au-delà, les discussions se passent entre élus régionaux, conseillers généraux et élus de structures intercommunales. Bien que les CESR et les assemblées consulaires soient généralement consultés, les acteurs socio-économiques, les syndicats, les associations ne sont pas suffisamment représentés dans les instances d'élaboration, de décision et de gestion. Au niveau du territoire également, à l'exception de ceux qui ont mis en place de véritables procédures de participation démocratique, le poids des élus est prépondérant. Il y a un véritable encadrement par les élus des actions menées, qui peut être paralysant.

La conception du partenariat qui se développe est très marquée par celle des élus. Elle est de nature très institutionnelle. Chaque organisme doit être représenté, quel que soit son intérêt et son implication dans les projets. Le résultat est que les représentants des organismes peu impliqués sont surtout soucieux de promotion et de défense institutionnelle, et que la multiplication des partenaires alourdit considérablement la gestion des réunions, d'où finalement aucune idée neuve ne sort. Il n'y est question que de gestion, et chacun défend une vision plus corporative que transversale, ou innovante. Dans ces conditions paralysantes, le point de vue des élus est déterminant.

Dans certaines régions, des acteurs se plaignent de la forte politisation qui caractérise le choix des démarches et des projets soutenus. Les territoires et les organismes qui estiment être injustement exclus des financements régionaux sont d'autant plus amers que, par le jeu des contractualisations et des cofinancements, ils se retrouvent, du même coup, privés de financements nationaux et communautaires.

Le système de soutien mis en place repose sur les élus et les fonctionnaires des différents niveaux d'intervention. Il est largement encadré et contrôlé, les acteurs n'y ayant qu'une place très réduite, ce qui est paradoxal, dans la mesure où le développement local se fait le plus souvent sur l'initiative des acteurs économiques, sociaux et associatifs de base, qui, réalisent sur le terrain les actions initiées.

De plus, ce sont ces mêmes acteurs qui, avec de moins en moins de moyens, doivent gérer l'empilement des compétences et le manque total d'harmonisation des procédures.

Il peut arriver que ces lourdeurs se terminent par la mise en liquidation de structures locales de développement, comme ce fut par exemple le cas de l'association des 7 Vallées, mise en liquidation judiciaire par le tribunal de grande instance pour un problème de retard dans le versement de subventions, comme cela a déjà été évoqué en infra.

Enfin . actuellement . le souci « d'aider ceux qui s'aident » conduit à ne pas chercher réellement les moyens de soutenir les régions et les populations les plus en difficulté . en sachant que les subventions ne résolvent pas à elles seules les problèmes de retard de développement. La gestion par appel à projet . dans le cas de rejet sans explication suffisante sur le fond et sans accompagnement soutenu, crée chez les acteurs locaux un sentiment de discrimination incomprise, ressentie comme injuste ou partisane. Elle entraîne une démobilisation sur le territoire et un sentiment de dévalorisation, qui accentuent encore la marginalisation.

C - LA POLITIQUE DE ZONAGE

Le territoire est découpé en zones multiples, initiées par des acteurs très divers, qui se superposent, et qui répondent, en fait, à des objectifs fort différents. Depuis les territoires qui servent à la collecte des données de base (communes, parcelles) jusqu'aux découpages propres aux administrations, dans lesquelles oeuvrent leurs services déconcentrés et qui ont chacun des périmètres différents (SNCF, EDF, etc.), le territoire français est marqué par des maillages entrecroisés. Un certain nombre de ces zonages font d'ailleurs l'objet de décisions réglementaires qui s'imposent aux tiers.

Cependant, la politique de zonage proprement dite est de nature spécifique. Elle vise une intervention publique sur des territoires définis comme prioritaires du fait de leur fragilité démographique, économique et sociale. Le zonage constitue la base géographique d'une politique de discrimination positive. La politique d'aménagement du territoire cherche à faire bénéficier des territoires en difficulté d'un soutien spécifique, en les incluant dans des zones définies par un certain nombre de critères qui permettent de les rendre éligibles à des mesures de discrimination positive.

Les zonages sont à la base de politiques de soutien globales portant sur l'ensemble de projets de développement global (zone de montagne, objectif 5b, zone de redynamisation urbaine, etc.), ou de politiques sectorielles (zones PAT, ORAC, zones agricoles défavorisées, zones franches urbaines).

1. La multiplication et l'extension des zonages

Le développement local s'est très vite inscrit, en milieu rural, dans une politique de zonage visant à soutenir les acteurs locaux ou à favoriser l'émergence d'un développement. Le découpage des territoires était alors défini de manière plus ou moins formelle et plus ou moins variable, car il reposait sur l'idée que le territoire pertinent était celui de la cohérence du projet. Ce sont les acteurs eux-mêmes qui définissent leur découpage et négocient alors l'inscription de leur territoire dans une procédure à l'attention de zones fragiles mais non strictement « zonées ». Il y a, en quelque sorte, rencontre et négociation entre le territoire constitué par les acteurs locaux et les mesures proposées par les

politiques nationales ou locales. Ont été ainsi successivement créés : les secteurs pilotes d'aménagement rural au début des années soixante, les parcs naturels régionaux en 1967, les plans d'aménagement ruraux en 1970, les contrats de pays en 1975, les pays d'accueil touristique en 1976, les chartes intercommunales en 1983, les comités de bassin d'emploi en 1984 et les pays en 1995. La philosophie a été toute autre en milieu urbain, où des zones ont été décrétées par l'Etat, avec des limites précises qui n'avaient pas fait l'objet, au préalable, d'une concertation locale autour d'un projet de développement. Qu'il s'agisse des DSQ, des DSU, des contrats de ville, des zones de redynamisation urbaine ou des zones urbaines sensibles, créées en 1995 par la LOADT, l'initiative locale a été celle d'élus cherchant à faire inscrire leur zone dans cette politique de discrimination positive. Les politiques nationales en faveur du milieu rural ont souvent été reprises par les régions, et même par certains départements. La politique de la ville est restée nationale.

1.1. Les zonages européens

La politique européenne de soutien au développement local s'appuie sur une délimitation des territoires en difficulté qui vont être éligibles à diverses procédures : ainsi les fonds structurels (objectifs 1, 2, 5b, les PIC, INTERREG II, LEADER II, URBAN, etc.) ont chacun leurs territoires d'intervention délimités. Cette délimitation est très complexe à établir. La Commission fixe des seuils démographiques à respecter (la totalité des zones 5b par exemple ne doit pas dépasser X habitants). Dans les moments d'arbitrage, si on veut étendre un territoire éligible pour y incorporer un espace supplémentaire, il faudra trouver une solution pour que le seuil soit respecté : on enlève, par exemple, la ville principale d'une zone, ce qui fait baisser le seuil de population.

La procédure de délimitation des zones éligibles à l'objectif 2 fait de la zone d'emploi le territoire de base. Il y a là une opportunité pour favoriser des interventions cohérentes sur un territoire. Dans certains cas cependant, ces zones d'emploi ont été un peu « dépecées » pour respecter les seuils.

Les zones d'objectif 5b ont fait l'objet de nombreuses discussions. La Commission avait fixé pour la France un seuil démographique. Les propositions des régions étaient en retour très disparates et dépassaient le seuil imposé. Dans les discussions, la notion de territoire éligible s'est souvent substituée à celle de développement local et les découpages n'ont pas alors vraiment tenu compte de la cohérence de territoires de développement. La région Rhône-Alpes a proposé des cantons sans tenir compte des pays existants. Les pays de Loire avaient éliminé les petites villes. Au niveau national, les structures de pays n'ont pas été prises en compte pour valider des territoires lors des découpages, inévitables en périphérie de zones. De plus, en raison des arbitrages effectués avec l'objectif 2, des cantons, et même des communes ont été découpés. La Commission avait établi une critérologie qui n'a pas vraiment été suivie. Les programmes LEADER sont compris dans les territoires 5b et sont donc contraints dans des limites que les acteurs n'avaient pas forcément choisies.

L'Agenda 2000, dans son souci de resserrement des dispositifs et de maîtrise des budgets, va imposer une nouvelle réflexion sur les critères de délimitation des zones éligibles aux programmes communautaires.

1.2. Les autres zonages

En superposant l'ensemble des divers zonages, une région peut compter, comme la région Rhône-Alpes par exemple, cinquante neuf découpages superposés, ce qui crée un paysage atomisé et peu lisible pour les acteurs eux-mêmes. Depuis de nombreuses années, les zonages ont eu tendance à s'étendre, et pratiquement aucun territoire ne « sort » d'une zone éligible. La SEGESA a calculé que les TRDP couvrent 58 % du territoire national pour une population de 23 % de la population totale. Ce sont presque l'ensemble des zones rurales françaises qui sont ainsi couvertes. L'extension progressive du zonage 5b a poussé à cette dérive, la France ne pouvant faire moins que l'Europe en matière de zones éligibles. Mais, actuellement, la TRDP recouvre des zones 5b et les « recalés » par l'Union Européenne.

Dans les zones urbaines, les premiers DSQ délimitaient vingt-deux quartiers alors que les contrats de ville en comprennent mille trois cents. Le pacte de relance de la ville a fait un effort de resserrement et ne comporte plus que sept cent cinquante zones urbaines, mais qui regroupent en fait plus de neuf cents quartiers. On peut faire des critiques semblables à la délimitation des zones 5b qui couvrent 53 % de la surface nationale. Les échelons locaux ont profité de critères peu contraignants, une liste de critères secondaires négociables s'ajoutant aux principaux, pour faire classer leur territoire à la faveur des négociations avec les régions.

Les zones de revitalisation rurales, dernières nées des zonages ruraux, affichent une réelle concentration (32 % des communes, moins de 8 % de la population) et une stricte critériologie. Cependant, selon la SEGESA, elles présentent une certaine hétérogénéité liée à l'application alternative de critères censés représenter la fragilité des territoires, et à l'apparition, quelquefois, de zones ponctuelles, réduites, dues au choix du canton comme unité d'application des critères.

2. Les limites de la politique de zonage

Les reproches faits aux zonages sont connus. Leur manque de concentration et la multiplicité des zones éligibles réduisent l'impact des mesures. Les effets de seuil au regard des critères d'attribution définis par l'Union européenne et les effets de frontière sont difficiles à maîtriser. Il n'est pas rare de voir sur un territoire support d'une opération de développement une zone, une commune, ou plus, ne pas pouvoir bénéficier d'une éligibilité dont le territoire avec lequel elle est engagée fait l'objet. On peut même assister à plusieurs zonages sur un même territoire, induits par des procédures avec des délimitations différentes. JP. Sueur note, dans son rapport, que les divers zonages ne coïncident pas nécessairement. Les ZEP ont été délimitées de façon autonome par l'Education nationale. En juin 1997, seules 70 % d'entre elles faisaient partie de la géographie de la politique de la ville. Tous les établissements classés en ZFU ne sont pas classés en ZEP. La

géographie prioritaire est définie sur des critères peu visibles. Les contrats de ville ont été retenus en tenant grand compte des propositions des régions et comprennent tantôt des quartiers, tantôt des groupes de cités éparses, tantôt des communes entières. Plusieurs types de sites prioritaires coexistent dans des dispositifs uniques. C'est le cas des ZUS, ZRU, et zones franches du pacte de relance de la ville. En 1991, JM. Delarue signalait le cas d'un quartier en DSU comptant vingt-quatre zonages distincts. JP. Sueur conclut que *« l'opacité de la politique de la ville a atteint un degré tel qu'elle ne reste compréhensible qu'aux seuls initiés »*.

De plus, les zonages n'évoluent pas. Ils s'étendent mais ne sont pratiquement jamais supprimés. Leur extinction n'est attendue que par la désaffection des acteurs qui se tournent progressivement vers de nouveaux soutiens.

Les découpages territoriaux font souvent l'objet d'âpres luttes de la part des élus locaux pour inscrire leurs territoires dans des zones éligibles. Le résultat est un manque de transparence dans la détermination des zonages qui ne rend pas compréhensibles et facilement acceptables les résultats par les acteurs.

Enfin, dans le domaine du développement local, les effets de la politique de zonage actuellement mise en place sont indiscutablement pervers. Les élus ont tendance à considérer l'éligibilité de leur territoire comme une compensation aux handicaps qu'il connaît et à des ressources faibles par rapport à d'autres régions mieux dotées. L'exemple vient de haut d'ailleurs, puisque l'Etat lui-même a utilisé les fonds structurels européens pour abonder les enveloppes des régions les plus en difficulté. La politique de zonage définie par des critères imprécis induit une politique de « guichet », ouvrant en quelque sorte des droits automatiques. Cette politique ne suscite en rien la constitution de véritables territoires de projets.

Le zonage effectué sur des critères de handicaps crée, en outre, une réelle difficulté d'image. Les acteurs, et même la population, se sentent aujourd'hui stigmatisés par un « label » de zones difficiles. Peut-on, en milieu rural, attirer des acteurs dynamiques, des entreprises porteuses d'avenir, voire des touristes, sur le thème du handicap ? En milieu urbain, on sait quelles réticences, voire quels rejets, engendrent le fait de devoir inscrire son enfant dans un établissement scolaire classé en zone d'éducation prioritaire (ZEP) ou d'habiter dans une zone urbaine sensible (ZUS). La discrimination positive permanente pose problème. L'effort particulier en faveur de catégories en difficulté devrait être limité dans le temps pour une remise à niveau, et non devenir une discrimination positive permanente.

Par ailleurs, la politique de zonage peut être à l'origine, non de véritables créations d'activités, mais de simples transferts, par « effet d'aubaine ». Selon un premier bilan chiffré au 1er novembre 1997, publié par l'association nationale des villes, cité par JP. Sueur, mille cent vingt-trois entreprises se seraient installées entre janvier et novembre dans les zones franches, dont quatre cent soixante et un (41 %) en transfert d'activité. Sur les cinq mille quatre cent quatre-vingt-neuf emplois qui auraient pu être implantés, 37 % auraient été transférés. A Valence, 45 % des entreprises installées en ZFU proviennent de la commune, et

100 % à Mulhouse (trois entreprises). Il semble même que certaines entreprises se soient contentées de transférer un siège social très réduit afin de bénéficier des avantages proposés, ce qui ne crée pas d'emplois sur la zone, et constitue, en plus, une distorsion de concurrence. Le nombre d'embauches s'élèverait à soixante-quatre en moyenne par zone franche, alors que la moyenne des chômeurs y est de mille sept cent trente-huit. Les résultats de cette politique dérogatoire sont pour l'instant plus que modestes.

Pour respecter l'initiative locale, et donc favoriser un développement local efficace, il est difficile d'imaginer une rationalisation totale des découpages qui aurait par la force des choses un caractère technocratique. Il est inévitable de maintenir une certaine souplesse qui puisse s'adapter aux situations politiques locales mais aussi à l'évolution des projets. La difficulté pour un pays ou une agglomération est de « maîtriser » les différents zonages pour les mettre au service de son projet. La politique de discrimination positive, basée sur des zonages, a bien entendu sa place dans un souci d'équilibre du territoire, mais elle devrait davantage soutenir des projets qu'abonder des crédits de gestion. Ceci pose la question des finances locales. La cohésion et l'équilibre du territoire national devraient s'effectuer par une redistribution bien plus importante des dotations en faveur des collectivités territoriales les plus pauvres, ce qui permettrait de réserver les crédits en faveur des zones éligibles à la dynamisation des acteurs à travers des projets de développement.

IX - LES POLITIQUES SECTORIELLES

A - LA POLITIQUE AGRICOLE

1. Des effets de la politique agricole

La politique agricole est, depuis de nombreuses années déjà, une politique essentiellement européenne. Elle absorbe environ 50 % du budget de l'Union et touche l'ensemble des zones agricoles. L'essentiel des dépenses concerne les aides directes au revenu et le soutien des marchés. Il s'agit d'abord d'une politique axée sur la production et le soutien des filières. Le premier objectif de la politique des structures européenne ou française était l'amélioration de la productivité des exploitations. Le résultat a été une concentration dans certains cas excessive des exploitations, entraînant la disparition d'un grand nombre d'agriculteurs, du fait de la pyramide des âges. Même si cette tendance ne semble pas devoir se poursuivre au même rythme, en cinq ans, entre 1991 et 1996, la France a perdu 20 % de ses exploitations agricoles. Or, sur le plan de l'aménagement du territoire, le renforcement ou la régression du secteur agricole a une incidence directe sur l'occupation de l'espace. La disparition de trente mille à quarante mille exploitations par an n'a pas pour conséquence une extension des friches réellement préoccupante, mais une disparition progressive des hommes sur un grand nombre de territoires.

En outre, cette politique a eu pour effet de soutenir les régions les mieux dotées qui ont considérablement accru leur productivité, alors que les régions fragiles, en particulier les régions d'élevage extensif n'ont pas bénéficié d'un

appui efficace. Deux cent mille exploitations suffiraient aujourd'hui pour assurer la production agricole française. On assiste à une délocalisation de l'agriculture qui a tendance à se relocaliser vers les lieux d'échange et de redistribution. Une politique qui continuerait à aggraver les déséquilibres serait concevable dans une optique de pur calcul économique qui d'ailleurs ne prendrait pas en compte les coûts externalisés, mais serait en revanche désastreuse pour l'aménagement du territoire. Elle serait à l'origine d'un affaiblissement des zones fragiles, par une désertification, et induirait ailleurs, par une augmentation de productions intensives, animales en particulier, de graves sources de pollutions.

C'est pourquoi, à côté de ces politiques de filières, d'autres politiques, plus soucieuses de l'aménagement du territoire, ont été mises en place : politique des structures tentant de limiter les cumuls d'exploitation, et politique d'installation des jeunes agriculteurs. L'une et l'autre n'ont pas donné toujours et partout les résultats escomptés même si la politique d'installation des jeunes agriculteurs a eu des effets positifs. L'agrandissement des structures s'est poursuivi inexorablement, allant de pair avec la diminution des agriculteurs et entrant ainsi en concurrence avec une politique d'installation. Le dispositif actuel ne prend pas suffisamment en compte toutes les formes d'installation. Actuellement, les installations non aidées formeraient de 30 % des installations aidées à 60 % en Languedoc-Roussillon.

Le dispositif des aides publiques s'appuie sur un système trop normatif et général. Personnaliser l'aide à l'installation devient un objectif de territoires. La chambre d'agriculture de Loire-Atlantique, par exemple, a lancé un accompagnement personnalisé aux jeunes candidats à l'installation. L'objectif est de créer un environnement local favorable, avec une mobilisation de tous les acteurs locaux. La transmissibilité des exploitations est très liée à la qualité des relations sociales et économiques du territoire. Il importe de fortement « territorialiser » la politique d'installation.

L'ensemble de la politique agricole a des effets considérables sur l'aménagement du territoire et le développement rural, puisqu'elle intervient sur la localisation des productions et l'emploi agricole.

Ainsi, P. Guihéneuf, du Groupe d'études et de services pour l'économie des ressources (GEYSER) note, dans un document sur les politiques et le développement rural, que la baisse des prix agricoles tend globalement à renforcer le processus de spécialisation des territoires. Seules les primes adaptées, telles que celles promulguées pour soutenir les élevages extensifs, peuvent valoriser les ressources locales. Elles confortent les régions dont elles constituent la ressource principale, et particulièrement les régions de moyenne montagne.

2. Vers la prise en compte de l'aménagement du territoire dans la définition des politiques agricoles

La politique européenne s'oriente progressivement vers une politique rurale, c'est à dire une politique plus territorialisée. Le traité d'Amsterdam fait du développement durable la référence en matière de politique communautaire. Dans cet esprit des mesures agri-environnementales avaient d'ailleurs déjà été

prises. Elles concernent la diminution de l'emploi d'engrais ou de pesticides, l'extensification des productions, l'entretien des terres menacées de déprise, le retrait des terres agricoles en vue de protéger les eaux ou de constituer des réserves naturelles. Financées par la section « garantie » du FEOGA, elles ont pour objectif d'aider les agriculteurs qui adoptent des pratiques plus respectueuses de l'environnement et sont souscrites volontairement par ces derniers. Elles donnent lieu à une subvention annuelle par hectare, avec des contrats de trois à cinq ans. Ces mesures devaient être cofinancées par l'Etat, mais la France, contrairement à d'autres pays européens, a peu investi dans cette politique qui est restée marginale. Elle a, d'autre part, dans une perspective de préservation des territoires, initié dès 1996, une politique, qui, expérimentalement, proposait à des agriculteurs volontaires des « plans de développement durable ». Ceux-ci s'engagent pendant cinq ans à développer un système d'exploitation dans la perspective d'un développement durable.

Mais la France s'est davantage orientée vers le soutien aux produits de qualité, aux appellations d'origine contrôlée, et aux politiques de label. Les résultats sont incontestables, surtout en ce qui concerne le maintien des exploitations modestes dans les zones défavorisées. Les types de production sont, en fait, plus respectueux de l'environnement.

Ces politiques n'ont pas eu, jusqu'à présent, les effets escomptés. La réforme de la PAC de 1992, qui affichait des ambitions sur ce plan, est jugée assez sévèrement par un rapport du Conseil Général du GREF sur *« les incidences de la PAC sur la tenue de l'espace dans les zones à faible densité démographique et potentiel économique faible »*, qui constate « qu'en matière économique et sociale, les mesures de la PAC ne résolvent que des problèmes de court terme. A moyen terme (à l'échelle d'un changement d'exploitant), l'effet de ces mesures sur le maintien de la population agricole et sur l'économie locale est plutôt négatif ». Le GREF propose donc, entre autres, de faciliter la transmission des exploitations et de développer la territorialisation et la contractualisation des aides PAC. PY. Guihéneuf constate que *« le concept de développement rural durable n'existe pas à proprement parler pour l'Union européenne. On parle de développement rural, éventuellement d'agriculture durable et de relation agriculture-environnement, mais la combinaison de la dimension de la dimension territoriale du développement participatif et de la prise en compte de l'environnement doit être trouvée dans l'intégration des politiques entre elles, une intégration qui reste encore largement à concrétiser »*.

De nouveaux textes sont proposés aujourd'hui par la Commission européenne, avec l'Agenda 2000, et par la loi d'orientation agricole au niveau français. La Commission européenne justifie la réforme par une aspiration à une agriculture plus respectueuse de l'environnement et plus soucieuse de qualité, ce qui n'exclut pas le besoin d'une politique rurale à part entière. Cette politique poursuit la substitution des aides directes aux agriculteurs au soutien des prix et renforce les mesures agri-environnementales. La politique agricole française propose, quant à elle, un outil structurant de l'agriculture à travers le contrat territorial d'exploitation. Celui-ci cherche à valoriser les fonctions non marchandes de l'exploitation qui répondent en fait aux enjeux sociaux

importants, que sont la préservation et la qualité des espaces naturels, et le maintien des hommes et de l'emploi sur l'ensemble du territoire. Un tel contrat peut, d'ailleurs, trouver une articulation avec la PAC.

Cette politique s'appuie sur la multifonctionnalité de l'agriculture. A côté de sa fonction traditionnelle de production, l'agriculture doit assurer aujourd'hui une fonction environnementale et sociétale. Elle peut être facteur de création d'emplois, participer au maintien de services sur le territoire, et demeure indispensable à l'accueil, fonction de plus en plus essentielle pour l'espace rural.

3. Un exemple : La Maurienne, aux prises avec les procédures pour soutenir ses projets

Les difficultés rencontrées en Haute-Maurienne sont en fait celles que l'on retrouve déjà dans les zones difficiles. Dans cette vallée, la déprise agricole a réduit le nombre d'exploitations. La double activité, mêlant emplois industriels, emplois saisonniers en station l'hiver et élevage (ovins, bovins, surtout pour le lait), est très répandue.

L'enjeu est donc de maintenir des agriculteurs en nombre suffisant, ne serait-ce que pour conserver des paysages ouverts. Il faut pour cela encourager la multi-activité et étendre une politique de labellisation et de commercialisation en circuit court pour la viande bovine et ovine, mais aussi pour d'autres fromages fermiers, ce qui s'est avéré fort efficace pour le Beaufort. Par ailleurs, il est nécessaire d'installer des jeunes agriculteurs.

Le milieu agricole, bien structuré en Groupements pour l'exploitation et le développement agricole (GEDA) avec trois coopératives de transformation et des SICA, a donc mis en oeuvre plusieurs projets. Une fois ceux-ci formalisés, les agriculteurs ont cherché un soutien adapté parmi les très nombreuses procédures existantes, dans le cadre soit des procédures générales de développement local - un volet agricole étant pris en charge pratiquement dans toutes les procédures mises en oeuvre en Maurienne - soit des procédures spécifiques à l'agriculture. Mais, très vite, une inadéquation est apparue entre le type d'actions soutenues et/ou les règles de mise en oeuvre de ces procédures.

3.1. Installer des jeunes

Les règles d'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs ne sont pas adaptées aux réalités d'une agriculture de montagne : à titre d'exemple, les projets d'installation dans le cadre d'une double activité, alliant activité agricole d'une part, et activité salariale d'autre part, ne sont pas éligibles à la totalité de cette aide. De même, le niveau d'exigence quant au diplôme agricole requis pour pouvoir s'installer avec cent cinquante têtes est le même que pour une installation en pluri-activités avec une dizaine de têtes de bétail. En outre, il est très difficile d'aider les jeunes qui s'installent à construire des bâtiments d'élevage. En effet, l'Union européenne, pour faire respecter les règles de concurrence, a plafonné le montant d'aide total dont peut bénéficier la construction d'un bâtiment d'élevage bovin à 19 500 F par tête. Or, ce montant est peut-être pertinent pour de grandes exploitations situées en plaine, mais il se révèle très inférieur au coût (35 000 F environ par tête) résultant des conditions géographiques de la Maurienne. Ces

difficultés sont d'autant plus marquées qu'il s'agit de petits projets, les candidats potentiels continuant souvent à exercer en parallèle une autre activité. Le nombre des procédures d'aide auxquelles il était possible de faire appel était pourtant non négligeable, mais l'interdiction du cumul a limité le bénéfice qu'il était possible d'en tirer. A titre d'exemple, la subvention nationale existant dans le cadre de la PAM, et la prime du conseil général en matière d'aides à la construction de bâtiments d'élevage cumulées atteignaient à elles seules le plafond. Le conseil régional, bien que disposant lui-même d'une subvention pour réaliser l'étude préalable au bâtiment, ne pouvait de ce fait en faire bénéficier les projets envisagés.

Finalement, la difficulté a été contournée. Le conseil régional a considéré qu'il pouvait participer au financement sur une ligne budgétaire normalement destinée au versement de primes à l'élevage extensif (prime à l'herbe), dans la mesure où l'agriculteur s'engageait, par contrat, à y loger des animaux pour entretenir un certain nombre d'hectares.

3.2. Soutenir l'élevage et développer la filière viande

L'absence de souplesse de la politique des quotas telle qu'elle est menée actuellement en fait un instrument de « déménagement du territoire » : en Maurienne, où les exploitations sont généralement petites, les quotas par exploitation sont généralement faibles, de l'ordre de 50 000 litres de lait en moyenne par an. Il y a quelques années, le système de prêts de quotas en fin de campagne prenait en compte la taille des exploitations en accordant aux petits agriculteurs des « surquotas » de 6 000 litres, en limitant ceux-ci à 10 % pour les gros exploitants. Depuis, la règle des 10 % s'applique à tous, ce qui laisse aux petits exploitants ne produisant que 10 000 litres de lait, une marge de 1 000 litres seulement. Dans le cas d'extension du marché, ce système ne permet pas aux agriculteurs de bénéficier pleinement des potentialités offertes.

Pour développer la filière viande, un projet d'abattoir de proximité pour le Beaufortin et la Haute-Tarentaise a été envisagé. Il était en contradiction avec la politique menée régionalement qui envisageait alors de regrouper l'abattoir de Chambéry avec celui de Lyon. Les acteurs locaux, à force de détermination, sont parvenus à faire admettre que la construction d'un abattoir de proximité était indispensable pour créer un label pour la viande locale, mais l'aboutissement du projet a exigé cinq ans.

3.3. Entretenir l'espace

La procédure nationale relevant de l'article 19 (opération locale à clé environnementale), mise en place de manière expérimentale en Maurienne, a aidé les municipalités à prendre conscience du rôle des agriculteurs dans l'entretien de l'espace, tout en apportant une réponse appropriée au problème des friches : deux cents agriculteurs mauriennais se sont inscrits dans le cadre de cette procédure contractuelle, chacun bénéficiant en moyenne de 5 000 F d'aide pendant cinq ans pour 2 000 hectares entretenus au total. Des dossiers de candidature sont actuellement en préparation dans le cadre de l'article 21, qui l'a remplacé, mais ce dispositif ne devrait en théorie pouvoir bénéficier qu'à des terres nouvellement défrichées. Il a fallu de longues négociations pour obtenir que l'entretien des

hectares défrichés précédemment puisse finalement bénéficier de la prime. Or, conserver des espaces ruraux ouverts est un enjeu important pour le tourisme, d'autant que le nombre des hectares en friche tend à augmenter en parallèle avec la réduction du nombre des agriculteurs susceptibles de les entretenir. Le risque est grand, autrement, de voir des agriculteurs se livrer à une sorte d'assolement périodique des friches pour bénéficier des primes.

Par ailleurs, le contrat de rivière, qui a pour objectif de réduire les pollutions et qui bénéficie de plusieurs cofinancements se voit également imposer des plafonds ne permettant pas de tenir compte des spécificités d'une zone de montagne. Il est préférable localement de créer trois exploitations de vingt vaches chacune dont les trois gestionnaires ont chacun une autre activité, que de créer une « grosse » exploitation de soixante têtes. Mais, alors qu'il est plus onéreux de construire trois fosses à fumier pour vingt têtes chacune, qu'une seule fosse pour soixante vaches, les primes sont les mêmes dans les deux cas, ce qui interdit souvent en Maurienne de réaliser l'opération.

Les procédures, faites pour des situations « moyennes », ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités locales. La part d'autofinancement à fournir dans le cadre des systèmes d'aides fondées sur l'abondement est excessive, et les délais de paiement des financements promis sont trop longs, notamment dans le cadre de la procédure 5b (les financements de certains projets agréés en février 1997 et dont les opérations ont commencé, n'étaient toujours pas arrivés un an après). En outre, la rigidité des procédures amène parfois soit à retenir des projets qui ne constituent pas des priorités locales car ils bénéficient d'aides importantes, soit à détourner les procédures de leur finalité pour parvenir à soutenir le projet souhaité.

B - LES ENTREPRISES DANS LE PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les territoires sont à l'image de la structure économique du pays : si ici et là quelques grands groupes sont installés, le tissu économique est fait essentiellement de PMI et PME et d'artisans. Les PME et les très petites entreprises étaient, en effet, en France en 1996, 2 329 000, elles employaient 8 600 000 personnes sur un total de 13 millions. Cependant, 1,2 million d'entreprises n'emploient aucun salarié. Les grandes entreprises n'étaient que 1885. Cependant leur poids économique et politique sur le territoire est considérable et il ne faut pas regarder ces chiffres d'un point de vue purement statistique, car beaucoup de ces petites entreprises sont en fait des établissements de grands groupes, ou en dépendent, ce qui fausse l'analyse. Depuis 1980, les territoires assistent à une modification profonde de leur tissu économique : disparition d'entreprises anciennes, restructuration des groupes existants, création de petites entreprises le cas échéant par filiation ou sous traitance à partir de grands groupes, de services essentiellement. Ces territoires vivent de ce fait, dans une certaine précarité. La DATAR a néanmoins joué à cet égard un rôle positif, notamment pour l'implantation d'entreprises en province.

1. Les pmi/pme

Ainsi que le souligne le rapport du CES de H. Serieyx sur les incidences des changements d'organisation des entreprises, sur la nature et l'organisation du travail, et sur l'emploi, les PMI/PME sont entrées dans le même cycle de contraintes que les grandes entreprises : *« renforcement de la concurrence, irruption de nouvelles techniques de production, contraintes de donneurs d'ordre imposant de nouvelles normes favorisant les flux tendus, nouveaux modes de management, optimisation des systèmes d'information »*. Sur la période récente, ceci a entraîné les petites entreprises à rechercher une flexibilité accrue (technologique, structurelle, du travail) et à s'insérer, de manière volontaire ou subie, au sein de réseaux d'entreprises plus vastes.

Dans les années de crise et de restructuration, le soutien aux PMI/PME, cherche à atténuer les conséquences des stratégies des groupes qui contribuent à détruire l'emploi, à déséquilibrer le territoire et à anéantir les efforts de petites régions en faveur du développement local. Ce soutien, engendrant une dynamisation des tissus économiques locaux, notamment lorsqu'elle se traduit par la création d'entreprises nouvelles titrant parti de brevets jusque là pas ou mal exploités, tend également à favoriser un vivier d'entreprises innovantes, qui appuie aussi la stratégie des groupes, mais qui ne les conforte pas forcément pour autant. La nouvelle donne qui fragilise les PME/PMI, les faisant entrer dans l'ère de la flexibilité, fragilise également les territoires d'accueil.

De nombreux textes touchent à la vie des entreprises de nature administrative et financière, véritable maquis qui requiert l'intervention de spécialistes pour les appliquer ou en bénéficier.

1.1. Les mesures administratives

Le coût de la gestion administrative est dénoncé depuis longtemps comme un facteur qui bride la création et la vie des entreprises, en particulier les petites et moyennes. Une estimation effectuée par la Commission pour la simplification des formalités (COSIFORM) chiffre à 60 millions de francs le coût de la gestion administrative pour les entreprises. Les tentatives de simplification qui ne devraient pas aller jusqu'à la disparition d'éléments permettant une bonne appréhension de la réalité de l'entreprise ont souvent échoué jusqu'ici *« en raison, parfois, des résistances des organismes ou administrations en charge des procédures et formalités contestées »*, souligne le rédacteur d'un dossier de presse établi par le ministère de l'économie et des finances.

1.2. Les mesures de soutien

D'innombrables mesures de soutien, dont l'évaluation n'a jamais été faite, ont été prises depuis des décennies. Après dix ans de diminution, le taux de création s'est stabilisé, mais il montre de profondes disparités territoriales. Le Nord, en particulier, accuse un déficit réel. Le soutien étant uniquement financier, le taux de cessation d'activité dans les cinq ans est de 50 %, alors que lorsque ces entreprises sont suivies et conseillées, il tombe à 20 %. Ceci démontre une inadéquation entre les aides et les besoins du créateur même si ces aides se

révèlent par ailleurs efficaces, bien qu'une véritable évaluation, encore une fois, ne soit pas réalisée.

Le problème est qu'elles sont totalement sectorisées et ne croisent pas les démarches de développement local. Elles ne tiennent pas compte du terrain de leur implantation, des concurrences possibles ou au contraire des opportunités du territoire. Les aides européennes sont également insuffisamment souples et d'application peu claire. L'exemple de la Maurienne éclaire ce mécanisme. Classée en zone rurale sensible (5b), elle bénéficie pendant un certain nombre d'années d'un droit de tirage, jusqu'à un certain seuil, sur des fonds tels que le FEDER et le FEOGA dont on peut faire bénéficier les entreprises. Lorsque de l'argent a été obtenu sur une ligne pour soutenir tel type de projet, il faut, certes de façon légitime, l'autorisation de la Commission pour faire passer ce montant sur une autre ligne, si, à l'usage, il s'avère que la demande des acteurs de terrain est plus forte sur un autre type de projet. Mais l'approbation de la Commission varie souvent selon les projets, sans que ses critères de décision soient toujours très clairs.

La multiplicité des zonages complique encore la mise en oeuvre des soutiens. Les anciennes zones PAT existent toujours et sont de divers types : la Savoie étant en zone PAT tertiaire, l'Etat y soutient les projets tertiaires, mais comme elle n'est pas, en revanche, en zone secondaire, une collectivité locale ne peut, même si elle le souhaite, soutenir un projet industriel. La loi du 4 février 1995 a créé en parallèle les ZRR et les ZRU (zones de revitalisation urbaine) dont les zonages ne coïncident pas.

1.3. Les mesures fiscales

Elles interviennent dans la localisation des entreprises, mais leur importance dépend des fonctions. Une étude menée en 1992 par des experts indépendants à la Commission des Communautés européennes montre que dans les choix de la localisation effectués par la société mère, en ce qui concerne la production, le point de vente et le centre de recherche développement, la fiscalité n'est pas un élément déterminant. En revanche, c'est un facteur très important pour l'installation de centre de services financiers.

Les soutiens spécifiques prévus pour certaines zones se traduisent par des règles fiscales complexes et peu claires. La Maurienne est classée en Zone de revitalisation rurale (ZRR), ce qui lui confère un statut fiscal privilégié, permettant, du premier au cinquantième salarié, une exonération de deux à cinq ans, portant principalement sur l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle et les charges patronales.

Mais l'interprétation des textes fiscaux est difficile à l'avance ; *a posteriori*, la demande d'exonération entraîne un contrôle fiscal, ce qui n'est pas illégitime mais qui peut aboutir à un redressement que l'entreprise n'avait pas anticipé, surtout lorsqu'elle est de bonne foi. De plus, le ministère des finances met le plus souvent longtemps à publier les décrets d'application des dispositifs prévus par la loi du 4 février 1995, et s'efforce d'en restreindre le champ d'application, pour que la mesure, passé l'effet d'annonce, ne coûte pas trop cher aux finances de l'Etat. Enfin, l'application de certaines dispositions peut varier à brève échéance.

Ainsi, le bénéfice de l'exonération des douze premiers mois suivant l'implantation, qui ne concernait que les SARL pour l'année fiscale 1996, vaut également pour les SA depuis le premier janvier 1997.

L'exemple d'une entreprise créée par essaimage en 1985 fait apparaître la nécessité d'une plus grande précision, en particulier, dans la rédaction des lois de finances et d'une diffusion large des instructions d'application. Cette entreprise, sans lien financier avec la grande entreprise mais disposant d'un contrat de sous-traitance à durée déterminée, se croyait fondée à pouvoir bénéficier des dispositions de la loi de finances de 1984 prévoyant l'exonération pendant cinq ans de l'impôt des sociétés. Son budget prévisionnel et les investissements correspondants étaient bâtis sur cette hypothèse. L'administration effectuant un contrôle considéra que l'opération constituait une restructuration dont la définition n'apparaissait nulle part. L'affaire se termina en 1995 par un jugement qui condamna l'entreprise à reverser l'impôt sur les sociétés ce qui eut pour conséquence de freiner l'investissement et le développement de cette jeune entreprise. Ceci alors même que la grande entreprise qui, cherchant à se recentrer sur son métier, avait mené une opération d'essaimage qui globalement fut créatrice d'un nombre d'emplois significatif.

Le bénéfice du dispositif ZRR ne s'applique pas, sauf exception, au développement sur place d'une entreprise existante. Ainsi, il n'est pas certain que Péchiney, déjà présent sur la zone, puisse profiter du zonage ZRR pour un investissement envisagé de 140 millions de francs, alors que celui-ci correspond à une activité nouvelle (production de fil). A en croire les grands groupes, des dérogations seraient cependant accordées au coup par coup dans certains endroits. L'exonération de la taxe professionnelle pour cinq ans, acquise par une entreprise lorsqu'elle s'implante, ne peut en outre bénéficier à une entreprise qui se développe sur place, que si celle-ci crée plus de cinquante emplois ou augmente de plus de 25 % ses effectifs.

2. Les grandes entreprises

Des grandes entreprises ont pris conscience, depuis quelques années, de l'intérêt, pour elles, de leur environnement. De plus en plus éclatées, elles ne vivent plus en effet en vase clos : leur compétitivité est aussi fonction de la manière dont elles s'appuient sur les ressources du territoire.

Autrefois, beaucoup d'entreprises avaient plutôt tendance à freiner l'installation d'autres établissements, tant elles craignaient la concurrence dans le domaine de l'emploi et des salaires. Aujourd'hui, au contraire, elles ont pris conscience de l'importance d'un tissu économique local en bonne santé, qui permet de dynamiser le marché du travail local en appelant d'autres compétences, et crée une moindre pression en cas de licenciements dus à des restructurations ou à des réorientations de la production. Un territoire d'implantation vivant leur permet également de s'assurer de la qualité de leurs sous-traitants, voire d'externaliser des fonctions en toute sécurité. Enfin, elles récupèrent une flexibilité d'emploi pour leurs cadres, les aidant éventuellement à créer leur entreprise.

Lors d'un colloque organisé par la DATAR avec de grandes entreprises, celles-ci n'ont pas caché leurs objectifs. Il s'agit, pour elles, de maintenir et de dynamiser le tissu économique local autour du, ou des, sites afin d'entretenir ou de développer des débouchés commerciaux et de soutenir les partenaires économiques de l'entreprise. Nouer des relations partenariales avec les pouvoirs publics et les élus locaux permettrait également de faciliter la coopération avec eux « en lien avec des objectifs opérationnels (gestion des restructurations, arrêt d'activités, sûreté des installations). Ces initiatives ont des effets directs ou induits réels ». G. de Giovanni, sous-directeur de la mission emploi externe d'EDF, précise : *« nous attendons aujourd'hui de nos sous-traitants davantage une fonction qu'une tâche. Notre objectif est de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats »*. Les PME et PMI sous-traitantes sont prises entre des exigences de délais et de normes de qualité, et, souvent, la hausse des coûts des matières premières. Elles sont cependant quelquefois confortées par un professionnalisme accru et une aide de leur mandant pour accéder à d'autres marchés, à condition d'être accompagnées dans une telle évolution.

A titre d'exemple, la société CITROËN s'est investie de façon volontariste et comme chef de file de plusieurs grandes entreprises, tant en Bretagne qu'en Basse-Normandie, auprès des PMI de ces deux régions dans le domaine de la Qualité. Elle apporta ainsi aux chambres de commerce et d'industrie qui avaient initié une démarche de sensibilisation un appui décisif.

D'abord avec l'opération « CITROËN superforce » lancée en direction des sous-traitants, CITROËN met à la disposition des PMI trois ingénieurs qui accompagnent 570 entreprises. Dans la même démarche, la chambre régionale de commerce et d'industrie lance et pilote l'opération « Bretagne Qualité plus », inscrite dans le contrat de plan Etat/région, en 1987 et met à disposition quatre ingénieurs Qualité qui ont pour mission d'accompagner les entreprises à se structurer sur le plan de la Qualité pour poursuivre seul ou accompagné d'un cabinet, la démarche Qualité. De 1987 à ce jour 1 522 PME ont été accompagnées, 720 sont certifiées ISO 9000.

Dans le même esprit, la chambre régionale de commerce et d'industrie de Basse-Normandie et la société CITROËN (établissement de Cormelles le Royal) lancent l'opération « performance » en 1993, avec le soutien de l'Etat, de la région et de l'Europe dans le cadre du contrat de plan. C'est à ce jour plus de 1 500 interventions, 45 transferts de technologie, la multiplication des échanges et contacts entre grandes entreprises et PME. Le nombre d'entreprises certifiées ISO 9000 passe de 20 en 1993 à 91 en 1995, 167 en 1996, 243 au 30 avril 1998 et devrait atteindre 300 fin 1998.

L'efficacité de la démarche, globalement peu coûteuse par rapport à son impact, a conduit les partenaires à mener un même type d'opération concernant l'environnement et la certification ISO 14000 et à renouveler cette action dans le cadre du prochain contrat de plan.

Néanmoins, ce type d'implication de grandes entreprises dans le développement local est encore rare. Même les grands groupes publics n'ont pas cette politique et l'Etat ne les incite pas à la prise en compte du territoire dans leur développement. Les contrats de plan des entreprises publiques sont muets

sur ce point. Cependant, les pouvoirs publics ont intérêt à soutenir de telles actions.

3. Les politiques en faveur de la création de tissus économiques locaux

Depuis 1980, les territoires assistent à une modification profonde de leur tissu économique : disparition d'entreprises anciennes, restructuration des groupes existants et création de petites entreprises de services essentiellement. Ces territoires vivent, de ce fait, dans une certaine précarité.

Pour que se constitue un véritable tissu économique local, il est indispensable qu'une dynamique se crée entre les entreprises, la recherche et la formation.

Les politiques publiques sont nécessaires pour réaliser un tel objectif. J. Perrat, chercheur à l'association pour le développement des études économiques et sociales en Rhône-Alpes décrit ainsi la situation dans une étude sur le tissu d'entreprise de micro-électronique dans la région grenobloise : la dynamique de la ville tient au croisement entre la recherche scientifique, les technologies et des applications pratiques dans le secteur des entreprises. Ce qui a permis à des milliers de PME (30 500 ont moins de neuf salariés) de se renouveler lentement et de créer pratiquement la totalité des emplois depuis 1975, en dehors des grands groupes. C'est surtout, constate-t-il, le branchement sur les grands centres publics de recherche qui apparaît aujourd'hui comme structurant pour le tissu grenoblois de micro-électronique. Ainsi, *« la décision des pouvoirs publics nationaux de valoriser un potentiel innovateur en implantant successivement plusieurs grands centres de recherche publique (CEA, CNET, INRIA...) et en organisant la restructuration de l'activité « composants » de Thomson, avec l'objectif de conforter la structuration de filières nationales en micro-électronique et en informatique »* a été déterminante.

Aujourd'hui, les entreprises ont besoin d'appuis très « pointus ». Le CEA est jugé efficace par les acteurs en matière de transfert, plus que le CNRS ou l'INSERM, plus administratifs. Ils posent des conditions difficiles pour les PME.

Les avances de l'ANVAR, sans intérêts, sont très précieuses. A l'issue de nombreux entretiens avec des chefs d'entreprise, J. Perrat souligne que les entreprises attendent de l'action publique ce qui soutient l'entreprise elle-même : financement de contrats de recherche et aide à l'embauche de compétences ou la veille. En outre, ils demandent quelquefois une aide à la construction de partenariats (bourse de compétences, aide au repérage, à la mise à niveau).

Il conclut qu'entre le « territoire » des réseaux auto-constitués, qui s'organise autour de réseaux de proximité, les réseaux longs à portée mondiale et le niveau régional, qui fait fonctionner le réseau institutionnel, se constituent aujourd'hui une sorte de structuration à base d'interrelations entre entreprises, acteurs publics, parapublics, et privés (les professions), au niveau infra-régional et au niveau d'agglomérations et de bassins d'emplois.

4. L'artisanat et le commerce

Les artisans et les commerçants « maillent » les territoires. A la fois producteurs de biens et de services, ils sont un des facteurs essentiels de l'aménagement du territoire. Leur disparition progressive dans certains territoires, ou leur absence dans des périphéries urbaines, est ressentie comme un appauvrissement du tissu économique et social local et, à l'égal de l'absence des services publics, comme un signe du déclin et de l'abandon des territoires.

La pérennité et le développement de l'artisanat et du commerce sont particulièrement en question lors de la transmission et de la rénovation de ces entreprises. Les mutations du secteur sont très importantes. Dans l'artisanat, comme le souligne J. Y. Rossi dans son étude au Conseil économique et social, le taux de renouvellement est en croissance continue depuis dix ans, tandis que 40 000 entreprises disparaissent chaque année sans repreneurs. Le petit commerce pour sa part est concurrencé par de nombreuses installations de grandes surfaces qui ne leur laissent plus la possibilité de jouer réellement un rôle de proximité.

Les politiques publiques de soutien à ce secteur sont celles créées pour toutes les entreprises dans le domaine de l'emploi. Même si les aides et les exonérations à l'embauche d'un premier salarié et d'apprentis se sont révélées bien adaptées, elles demeurent néanmoins insuffisantes à créer une dynamique locale.

Les politiques spécifiques sont très réduites. J. Y. Rossi dresse un tableau comparatif très significatif des aides en faveur de ce secteur par rapport à d'autres : le montant des prêts bonifiés à l'artisanat atteint 165 millions de francs pour un investissement total de l'ordre de 30 000 millions, alors que le secteur agricole bénéficie de ces prêts à hauteur de 2 306 millions de francs. Les crédits de l'Etat à l'animation économique sont de 115 millions de francs alors que les subventions du ministère des affaires sociales aux entreprises intermédiaires et associations d'insertion sont de 350 millions de francs. Or, les besoins en investissements vont croître fortement dans les prochaines années en fonction des exigences de mise aux normes communautaires (entre 20 et 50 milliards de francs selon les estimations, surtout dans le domaine du bâtiment et de l'alimentation).

Des politiques de soutien ont néanmoins été initiées. Les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), les opérations « 1 000 villages », les dotations aux jeunes entrepreneurs ruraux qui ont connu des réussites, ne se sont jamais transformées en politiques de droit commun avec un budget permanent.

Les régions, quant à elles, ont mis en place des soutiens en milieu rural pour aider certaines entreprises artisanales ou commerciales à se mettre aux normes et pour soutenir certains commerces afin d'éviter une désertification commerciale.

En Rhône-Alpes, comme dans la plupart des départements, la taxe prélevée sur les grandes surfaces (FISAC) permet de financer les opérations de sauvegarde, de transmission et de restructuration des activités commerciales et artisanales, indispensables à la préservation de l'équilibre entre les différentes

formes d'activités. Devant les difficultés que rencontrent les commerces, en particulier dans des zones difficiles, les collectivités locales sont contraintes d'intervenir pour éviter le délitement complet du tissu local. La Communauté urbaine de Lyon a ainsi voté un schéma d'urbanisme commercial afin de restructurer et de requalifier les petits centres commerciaux dans les quartiers périphériques. Elle a profité du PIC URBAN pour mettre en place cette politique de soutien qu'elle a voulu axer sur le qualitatif, notamment par la formation des commerçants et par un travail sur la sécurisation par la prévention des conduites à risque.

Cependant, la Commission européenne ne voulait pas que cette opération se déroule sur l'agglomération. Elle désirait un site précis, plus réduit. La Communauté urbaine a mené des négociations difficiles et un compromis s'est fait sur une réduction à dix sites pour mettre en oeuvre le projet. Le projet de départ a donc dû être modifié ce qui, ajouté au choix qualitatif de l'opération, a fortement retardé la mise en oeuvre : trois ans sur les cinq prévus ont été nécessaires pour que le projet puisse déboucher sur des opérations viables de restructuration. La sous-consommation des crédits qui en résulte va contraindre à une accélération trop importante de la mise en oeuvre de ces opérations pour la consommation totale des crédits.

Le soutien au développement et à la modernisation de l'artisanat et du commerce de proximité est une des conditions essentielles de l'aménagement du territoire et de l'animation de la vie locale. Les politiques nationales sont, comme pour les services publics, surtout de nature expérimentale. Ce sont les régions, les collectivités locales et les structures de développement qui sont amenées à prendre des mesures pour faciliter à ces entrepreneurs l'accès au crédit et le bénéfice de conseils et de suivi. Certaines collectivités vont même jusqu'à acquérir un fonds pour le mettre en gérance en soutenant le preneur du bail. Ces initiatives, toujours aléatoires dans leurs résultats, témoignent de l'importance vitale que les responsables du développement accordent au maintien et au développement des entreprises artisanales et commerciales.

5. Les services de proximité

Dans les territoires fragiles, la création d'emplois se fait souvent dans le secteur des services, et plus particulièrement des services de proximité. Ces derniers permettent en effet à la population de bénéficier de services qui ne sont pas assurés par des organismes publics ou privés, tels que la garde des jeunes enfants, l'assistance aux jeunes en difficulté ou l'aide aux personnes âgées. Ils contribuent également à l'amélioration du cadre de vie, notamment en matière d'habitat, d'activités culturelles ou de loisirs, d'entretien de l'environnement.

La création de ces services est adaptée aux besoins du terrain et cherche à initier la réponse la plus proche et la mieux adaptée possible sans avoir à mobiliser des moyens trop lourds. S'ils doivent atteindre une qualité professionnelle, ils permettent toutefois de répondre grâce à une formation appropriée aux besoins d'emploi d'une population à faible niveau de qualification, ou qui désire pour des raisons diverses un emploi à temps partiel modulable. Les services de proximité se développent donc fortement dans ces

territoires (on ne peut néanmoins donner aujourd'hui de chiffres fiables de leur taux de création).

Ces services se caractérisent par un mixage de soutiens financiers (Etat, collectivités territoriales, participation des bénéficiaires), des formes d'économie (marchands ou non marchands) et des statuts d'intervention (salariat, bénévolat). Certains auteurs et praticiens y voient la mise en oeuvre de l'économie solidaire, fleuron du développement local, définie comme *« une économie combinant les principes de réciprocité, marché et redistribution, dans un cadre institutionnel fondé sur la liberté d'adhésion et l'égalité des membres »*, comme le rappelle J. P. Bailly dans son rapport sur les services de proximité.

Cette voie est indéniablement porteuse d'avenir dans les territoires pour toute une population, qu'elle soit bénéficiaire des prestations ou prestataire. Cependant, le développement de ces services se heurte à plusieurs obstacles. Ainsi que le soulignait le rapport Bailly, deux freins se dressent particulièrement : le coût élevé par rapport à la demande et la complexité administrative et financière de gestion du salarié par le bénéficiaire du service.

Il y a donc, d'abord, un problème de solvabilité de la demande. L'Etat solvabilise indirectement par l'exonération totale ou partielle des charges sociales et fiscales qui rendent les prestations plus accessibles à l'ensemble des publics. Cependant, les associations, qui figurent parmi les principales initiatrices des services de proximité, n'ont pas accès aux exonérations et soutiens dont les entreprises bénéficient dans les territoires fragiles.

Mais, au-delà, l'Etat, garant de la cohésion nationale, n'arrive pas toujours à mettre en oeuvre une véritable égalité des citoyens sur l'ensemble du territoire. La loi du 24 janvier 1997 instaurant une prestation spécifique de dépendance en est un exemple éclairant. Cette loi, et les décrets qui l'accompagnent, donne aux présidents de conseils généraux toute latitude, en fait, pour fixer le tarif de la prestation à domicile et en établissement. Dans un recours déposé devant le Conseil Constitutionnel, le parti socialiste affirmait qu'*« en l'absence de tout encadrement législatif, le pouvoir discrétionnaire d'appréciation laissé non seulement au gouvernement, mais aussi, sur des points décisifs, à l'autorité départementale, organise un dispositif incompatible avec l'exigence de solidarité nationale. La loi organise la discrimination territoriale au détriment des personnes âgées »*. Dans le cadre du DDOEF, le 20 mai 1998, un montant minimum a été introduit. Mais les tarifs s'échelonnent de 40 à 80 F l'heure selon les départements. Certains conseils généraux arrivent même, par rejet de dossiers « incomplets » ou sous-évaluation du handicap, à exclure la quasi-totalité des bénéficiaires éventuels. Ces tarifs ne permettent plus à un certain nombre de personnes âgées de vivre en établissement et sont renvoyées vers un service à domicile.

Là encore, des obstacles importants se dressent. Le livre noir de la PSD souligne que *« de mémoire de vie administrative, jamais un dispositif n'a été aussi complexe et aussi coûteux pour un résultat aussi médiocre »* : l'instruction du dossier, qui entraîne des visites à domicile de plusieurs opérateurs, l'élaboration d'un plan d'aide par une notification différente incompréhensible

pour les personnes âgées et leur famille. De plus, plusieurs évaluations peuvent être conduites en même temps.

La personne âgée est employeur, même dans le cas d'un recours à une association mandataire. L'absence de réelle solvabilité empêche une structuration efficace de l'offre. Or, il est indispensable d'offrir aux personnes âgées, surtout dépendantes, un service identifiable permanent et fiable. Selon la CFDT, devant la section « activités diverses » des conseils de prud'hommes, le tiers des procès est généré par des situations de personnes âgées employeur de leur aide à domicile. Ceci va de pair avec une précarisation du personnel d'aide à domicile. Sous-payé, il ne bénéficie pas de la convention collective de l'aide à domicile mais de celle des employés de maison, moins favorable. L'extension du chèque emploi-service par la loi de janvier 1996 à un temps plein a généralisé les marchés de gré à gré, qui laisse les deux parties sans soutien. Le titre emploi-service, d'abord créé pour les comités d'entreprise et étendu ne se développe pas véritablement, du fait de réserves culturelles mais du manque d'information.

L'inadaptation des interventions de l'Etat, et dans une moindre mesure de celles des collectivités territoriales, paraît particulièrement regrettable dans un secteur où des créations d'activités nombreuses et adaptées au terrain seraient promises à un réel développement.

6. Le soutien financier du développement local

Créer des activités économiques et, par conséquent, de l'emploi, suppose un soutien, en particulier au moment de la création. Il n'existe pas actuellement, notamment pour les territoires qui mènent des opérations de développement local, de mécanismes adaptés au soutien des petits projets. Le système bancaire exclut notamment les petits projets à risque et les collectivités locales n'ont que peu de latitude en ce domaine car les lois de décentralisation ont posé des verrous à leur intervention. Même les clubs d'investisseurs, s'ils entrent au capital de SARL, de SA ou voire de coopératives, ne peuvent aider les entreprises individuelles. De plus, le gouvernement n'a pas rétabli la prime d'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRES) supprimé en 1996.

Ce sont les acteurs du développement local et ceux qui le soutiennent qui sont en première ligne en ce domaine. Ils se sont tournés vers l'épargne de proximité ou de solidarité. Sociétés locales de capital risque, club d'investisseurs, fonds communs de placements, livrets d'épargne entreprise, associations à l'origine de plates-formes consentant des prêts d'honneur se sont multipliés.

La région Nord-Pas-de-Calais vient de soutenir cette politique en entrant dans le capital de la Caisse solidaire de Roubaix qui finance des projets ne pouvant bénéficier de soutiens classiques.

Sécuriser l'épargne de ceux qui n'hésitent pas à mettre leurs fonds à disposition de la création d'activités et d'emplois est indispensable pour que ce mouvement puisse s'étendre, mais également pour consolider ainsi un réel lien social sur les territoires.

L'association France Active, qui réunit la Fondation de France, le Crédit coopératif et la Caisse des dépôts, a mis en place, depuis 1990, vingt et un fonds

de garanties territoriaux, alimentés à la fois par des subventions de collectivités locales, de concours privés bancaires et de fonds communs de placement de solidarité. Depuis 1988, cette association a permis l'emprunt de 90 millions de francs correspondant à la création de 15 000 emplois.

C - LES FINANCES LOCALES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

La capacité d'un territoire à mener des projets est directement liée à sa capacité de financement, c'est-à-dire aux moyens qu'il se donne pour avoir une réelle marge de manoeuvre.

La base de la fiscalité reste cependant la commune avec ses quatre taxes : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et non bâti et la taxe professionnelle.

1. Une solidarité nécessaire mais encore timide

L'éparpillement des communes, la pauvreté de certaines d'entre elles (certaines communes rurales lèvent péniblement 250 000 F d'impôts chaque année), mais aussi une nouvelle répartition des hommes et des activités sur un certain nombre de territoires ont rapidement montré les limites d'une fiscalité communale. Le développement urbain a en effet conduit au peuplement de communes périphériques et banlieues résidentielles, qui ont dû multiplier les services aux habitants pendant que d'autres, grâce à l'implantation d'activités économiques, avaient des revenus plus confortables. Dans ces conditions, les communes résidentielles avaient besoin d'une péréquation en leur faveur que les communes voisines bien dotées n'avaient pas vraiment envie de mettre en oeuvre. Cet état de fait a encore été aggravé par la politique de l'Etat qui complète de manière équivalente l'effort fiscal des communes, ce qui revient à soutenir davantage les riches que les moins bien dotées. Les territoires sur lesquels se répartissent entre les communes, emplois, services et logements, constituent un espace de solidarité dans les faits, qui ne se traduit pas par une solidarité financière. Ceci est particulièrement vrai dans les cas où une commune bénéficie de la présence d'un grand équipement public ou privé dont elle tire des revenus considérables (EDF, aéroport, péage d'autoroute, grande surface).

Les disparités entre communes sont aggravées par le comportement des entreprises et des communes elles-mêmes. Pour se développer, créer ou maintenir des emplois, les élus cherchent à attirer des entreprises en leur concédant des avantages, sans toujours se soucier des politiques menées dans les communes limitrophes. Et les entreprises font souvent jouer la concurrence entre les communes, d'autant plus que la disparité des taux des taxes locales, quelquefois très forte, favorise la surenchère. La multiplication de zones d'activités plus ou moins désertes est le symbole de cette concurrence qui a finalement stérilisé le développement local des territoires. Ces disparités existent autant en milieu rural qu'à l'intérieur même des agglomérations.

Le législateur, pour remédier à cet état de fait, a cherché, par le biais de la fiscalité, à inciter les communes à se grouper sur une base assez large afin qu'elles puissent disposer ensemble d'un levier financier significatif. La création des districts en 1959, des communautés urbaines et des SAN en 1966, et enfin

des communautés de communes et de villes en 1992 a eu pour objectif le regroupement de communes en EPCI à fiscalité propre. Cette politique a connu des résultats puisqu'au 1er janvier 1998 plus de 32 millions d'habitants et près de 18 000 communes étaient groupées au sein de structures à fiscalité propre.

Fig. 6 : Population regroupée des structures à fiscalité propre
au 1er janvier 1998

| Structures à fiscalité propre | Nombre d'habitants | Nombre de communes |
|--|--------------------|--------------------|
| Districts et communautés de communes | 23 690 389 | 16 578 |
| Communautés de villes ou assimilés (76 communautés de communes et 2 districts à TP unique) | 3 150 464 | 818 |
| Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) | 749 109 | 51 |
| Communautés urbaines | 4 590 355 | 309 |
| TOTAL | 32 180 317 | 17 756 |

Ceci n'empêche pas l'empilement des structures et des fiscalités. Le CESR de Lorraine, dans un rapport sur la coopération des collectivités territoriales, note que « *c'est bien l'addition des prélèvements individuels de chaque collectivité locale qui engendre, au final, une fiscalité très lourde.* »

Fig. 7 : Moyenne des taux de fiscalité locale des collectivités locales en Lorraine
par strates communales

| TH ¹ | Moins de 700 habitants | 700-2000 habitants | 2000-5000 habitants | 5000-10000 habitants | 10000-20000 habitants | 20000-50000 habitants |
|-----------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Communes | 6,50 | 7,99 | 9,02 | 11,27 | 10,61 | 15,34 |
| Groupements | 0,62 | 0,70 | 0,91 | 1,50 | 2,29 | 2,06 |
| Départements | 6,86 | 6,86 | 6,86 | 6,86 | 6,86 | 6,86 |
| Région | 1,51 | 1,51 | 1,51 | 1,51 | 1,51 | 1,51 |
| Total | 15,49 | 17,06 | 18,30 | 21,14 | 21,27 | 25,77 |

| TP ² | Moins de 700 habitants | 700-2000 habitants | 2000-5000 habitants | 5000-10000 habitants | 10000-20000 habitants | 20000-50000 habitants |
|-----------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Communes | 5,76 | 6,58 | 7,41 | 10,07 | 9,57 | 14,54 |
| Groupements | 0,44 | 1,22 | 0,94 | 1,50 | 1,04 | 1,58 |
| Départements | 6,25 | 6,25 | 6,25 | 6,25 | 6,25 | 6,25 |
| Région | 1,60 | 1,60 | 1,60 | 1,60 | 1,60 | 1,60 |
| Total | 14,05 | 15,65 | 16,20 | 19,42 | 18,46 | 23,97 |

¹ Taxe d'habitation.

² Taxe professionnelle.

2. La taxe professionnelle instrument essentiel du financement du développement

Dans la mise en oeuvre de la solidarité financière au sein d'un groupement, c'est la taxe professionnelle qui apporte l'essentiel de leurs revenus aux collectivités locales. En 1997, 75 milliards provenaient de la taxe professionnelle sur les 164 milliards d'impôts collectés par les communes et les groupements. C'est donc l'impôt qui crée la richesse fiscale et qui est au coeur de la création d'un dynamisme économique territorial. C'est également lui dont la mise en commun peut, si elle est bien gérée, notamment pour la mise en place d'un véritable projet collectif, être la plus efficace pour nourrir un développement intercommunal, fondé sur une réelle péréquation des ressources mais aussi des coûts. La péréquation volontaire peut simplement avoir pour objet une répartition plus équitable des ressources entre communes. Mais elle peut, bien plus, être le moteur du développement et rester, dans ce cas, entre les mains de la structure intercommunale. La définition de son périmètre sera alors celle du territoire concerné par le développement local. Mais les communes restent libres d'organiser les modalités de la péréquation : de 100 % des ressources de la commune à la structure intercommunale, jusqu'à un partage de X % entre les communes et le groupement. Actuellement le partage est le plus souvent modeste. Pour donner au développement local les moyens dont il a besoin et pour augmenter la masse intercommunale, les communes devraient restreindre leur part. Ceci permettrait également, par le processus de développement, un meilleur rééquilibrage sur le territoire.

Cependant, la matière même de la taxe professionnelle pose problème à un certain nombre de territoires qui ne bénéficient pas de la présence d'entreprises importantes. La taxe professionnelle est surtout basée sur le volume de main-d'oeuvre, sur les locaux et les machines. Elle n'est pas directement liée au chiffre d'affaire. Les territoires qui ont un tissu économique de petites et moyennes entreprises, d'artisans et de commerçants perçoivent directement peu de taxe professionnelle. Ils continuent cependant à en augmenter le taux comme si toutes les activités économiques étaient taxées de la même façon. L'Etat compense le manque à gagner, mais il a bloqué le taux de remboursement depuis deux ans.

Par ailleurs, l'Etat a cherché à apaiser les tensions sur les territoires. Depuis la loi de 1992, la taxe professionnelle communautaire, obligatoire pour les communautés de ville, a instauré un régime de solidarité financière intercommunale qui unifie la politique fiscale (au niveau du taux, des exonérations et des aides aux entreprises) et qui a atténué la concurrence entre les communes vis-à-vis de l'accueil des entreprises. En outre, trois cents territoires ruraux ont aujourd'hui adopté la taxe professionnelle de zone, régime à option qui permet d'avoir un seul taux de taxe professionnelle sur les zones communautaires. Les élus urbains estiment désormais qu'une agglomération ne peut vivre sur la seule taxe professionnelle comme ressource, ce qui fragilise son action. Le prochain projet de loi sur l'intercommunalité devrait proposer un nouveau régime fiscal, la TPU, taxe professionnelle urbaine mixte, composée de toute la taxe professionnelle et des trois impôts additionnels, la taxe d'habitation,

la taxe sur le foncier bâti et non bâti. Elle devra s'imposer aux communautés d'agglomération, qui seront de fait les grandes villes de plus de 100 000 habitants. Ce régime devrait éliminer la concurrence entre les communes à l'intérieur d'une agglomération et peut-être permettre un réel développement de l'intercommunalité urbaine. De même, si le projet de loi de finances supprime réellement la base « salaires » dans l'assiette de la TP, les reproches qui lui sont faits disparaîtront en partie.

3. Les limites de la fiscalité locale dans le financement du développement local

L'Etat soutient particulièrement les territoires groupant des communes sur une base large qui concentre les richesses. Plus les territoires s'intègrent, plus l'Etat les aide, ce qui aboutit à favoriser davantage ceux qui ont déjà plus de ressources. Les territoires faiblement dotés, mais qui ont de vrais projets de développement, devraient être aidés proportionnellement plus que les autres. Aujourd'hui, la contribution financière principale de l'Etat, la DGF (dotation globale de fonctionnement), va encore prioritairement aux communes et aux départements, alors que l'intercommunalité de développement n'a que des miettes.

Fig. 8 : Répartition de la DGF en milliards de francs
Total 1997

| | |
|---|------|
| Part réservée aux communes (y compris la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité ? | 82,3 |
| Part des groupements de communes à fiscalité propre | 5,00 |
| Part des départements | 17,7 |

Source : Mairie Conseils - Caisse des dépôts et consignations.

La fiscalité propre est indispensable pour soutenir le développement local et pour pouvoir disposer d'une structure pérenne de développement, car les financements extérieurs ne soutiennent que des projets, et encore de façon précaire. La réflexion sur la solidarité territoriale devrait s'étendre à des territoires ville/campagne, surtout dans les projets actuels de restructuration du territoire. De même, des voies devraient être explorées dans le domaine d'une éventuelle mutualisation des trésoreries.

4. La fiscalité locale aggrave les disparités des territoires

Actuellement les disparités deviennent considérables. A Saint-Denis, la TP prélevée est trois fois moindre qu'à Neuilly (les taux de TP sont respectivement de 18,56 et de 3,28), avec un tiers d'habitants en plus et des charges d'aide sociale incomparablement plus élevées. L'effort de l'Etat en faveur des collectivités locales est de plus en plus irrégulier et soumis aux aléas de la conjoncture. Sur l'ensemble des ressources dont disposent les collectivités, 45 % seulement font l'objet d'une péréquation, ce qui est évidemment très faible. Le système de péréquation ne peut fonctionner de toute façon, et encore faiblement, qu'en période de croissance.

La Basse-Normandie a un niveau de base de taxe professionnelle par habitant légèrement supérieur à la moyenne nationale Ile-de-France incluse, depuis 1992. Cette région a la particularité d'avoir connu une croissance exceptionnelle de ses bases fiscales de taxe professionnelle qui ont augmenté de 50 % de 1991 à 1996, alors que les bases nationales progressaient de 29 %. En 1996 les bases de taxe professionnelle de la COGEMA et de la centrale nucléaire de Flamanville représentent 27,4 % des bases communales de l'ensemble de la Basse-Normandie. Hors nucléaire les bases ont augmenté, durant cette période de 35 % et s'établiraient à 8 990 F par habitant : la région serait alors éligible au fonds de péréquation des déséquilibres régionaux. Cet investissement régional bénéficie largement à la Manche, très peu à la région alors que le Calvados et l'Orne n'en tirent aucun bénéfice, ces deux derniers départements se trouvant exclus du bénéfice du système de péréquation.

Enfin, la fiscalité locale, telle qu'elle existe aujourd'hui, pose le problème de l'aménagement du territoire. Des régions en retard de développement ne trouvent pas auprès de l'Etat, par le biais de la fiscalité, le soutien particulier qu'elles seraient en droit d'attendre. L'Etat ne remplit pas aujourd'hui sa mission de péréquation et de garant d'une certaine égalité de traitement entre les villes et les régions sur l'ensemble du territoire, mission qui demeure pourtant l'une de ses responsabilités essentielles. Il est à cet égard regrettable que les dispositifs de péréquation entre les régions prévus par la loi du 4 février 1995 ne soient pas effectivement mis en oeuvre.

D - LES TRANSPORTS

1. La prépondérance de la route

Selon l'INSEE, en quarante ans, le secteur des transports a connu de profonds bouleversements, notamment la modification de la part relative des différents modes.

La croissance de la mobilité des personnes a été à la fois forte et régulière, et la prépondérance de la route s'y est affirmée. L'utilisation de l'automobile a augmenté beaucoup plus rapidement que celle des transports collectifs.

Au milieu des années cinquante, les deux-tiers des déplacements intérieurs de voyageurs étaient déjà assurés par la voiture particulière, et cette proportion n'a fait que s'accroître pour atteindre 85 % en 1995. Si le réseau routier a globalement conservé la même dimension, la longueur des autoroutes a été multipliée par six entre 1970 et 1995, et la voirie urbaine et périurbaine s'est développée de manière considérable.

Jusqu'à la fin des années soixante, ce sont plutôt les campagnes, alors plus peuplées, qui ont bénéficié de l'augmentation de l'équipement et du trafic automobile, en raison notamment de la longueur des distances parcourues. A partir des années soixante-dix, le développement de la péri-urbanisation a pris le relais, avec l'allongement de la distance domicile-travail et le début de la multi-motorisation. Puis, dans les années quatre-vingts, le déséquilibre entre l'automobile et les transports collectifs s'est avivé et depuis une dizaine d'années une tendance à la saturation de la voiture individuelle apparaît en zone urbaine.

La croissance des transports collectifs, quant à elle, a été peu rapide, même si elle a été continue.

Les transports ferroviaires de voyageurs se sont accrus à un rythme assez lent, compris entre 2 % et 3 % par an jusqu'en 1985, pour stagner ensuite. Le développement du TGV qui, en 1995, assurait 45,5 % des transports sur le réseau principal, s'est effectué aux dépens du réseau classique, et au cours des dix dernières années, les transports ferroviaires de voyageurs ont même globalement diminué de 0,7 %. La situation a été comparable pour les transports collectifs urbains, malgré le renouveau qu'ils ont connu dans les années quatre-vingts en raison du développement du RER et de l'extension des réseaux de la banlieue parisienne et de ceux de province.

Les contrats de plan témoignent d'ailleurs de la place accordée par les pouvoirs publics aux communications routières.

Dans les premiers, la part des cofinancements affectée aux programmes d'infrastructures de communication représentait 38 %, et les programmes routiers ont été prédominants, même si les régions ont souvent voulu contracter avec l'Etat pour les transports collectifs de voyageurs.

Ces priorités ont été maintenues dans la deuxième et la troisième génération puisqu'au cours de la période 1994-1999, le domaine qui retient le plus de moyens est celui des communications, dont plus spécialement les transports terrestres et les routes nationales qui absorbent à elles seules 30 % de la dotation globale des contrats de plan. L'exemple donné par les récentes orientations de la SNCF semble toutefois ouvrir une voie nouvelle.

2. L'exemple de la sncf

2.1. La régionalisation des transports ferroviaires

L'histoire française a légué à notre pays un système ferroviaire très centralisé, régulé essentiellement par un dialogue entre l'Etat et la SNCF.

De ce point de vue, la régionalisation qui a introduit auprès de cette dernière un nouveau partenaire institutionnel, la région, par nature sensible aux réalités locales, constitue une réforme historique.

Certes, l'expérimentation de la régionalisation des transports ferroviaires régionaux engagée avec six régions (Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes) et qui vient d'être étendue à une septième, le Limousin, n'est que l'aboutissement d'un processus initié depuis plus de vingt ans. Elle s'inscrit donc à la fois dans la continuité de ce qui s'est produit alors en même temps qu'elle constitue une rupture.

Dans la continuité, parce que le gouvernement avait déjà confié, en 1974, à six régions, le soin d'établir des schémas régionaux de transports collectifs avec le souci d'améliorer la desserte à courte et à moyenne distance à l'intérieur de leur territoire et de l'adapter aux besoins et autorise en 1977 les EPR à organiser leurs transports locaux de voyageurs, routiers ou ferroviaires.

En 1982, la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a accéléré le processus.

A partir de 1984, la SNCF a proposé aux régions de signer des conventions dites « à la marge » qui se sont généralisées assez rapidement. Mais celles-ci - c'est encore le cas pour les régions non expérimentales - n'avaient pas les prérogatives pleines et entières d'une autorité organisatrice.

En 1987, la SNCF a pris l'initiative de lancer le Transport express régional (TER), s'inscrivant dans la perspective d'une modernisation du transport régional ferroviaire appuyée sur une conception intermodale du transport public. Le TER a ainsi complété la stratégie TGV de la SNCF.

Dès 1990, les régions et la SNCF, avec l'appui de l'Etat, ont engagé une coopération pour définir une nouvelle génération de matériel régional TER, matériel qui commence actuellement à entrer en service.

Après le rapport du sénateur Haenel et les travaux de la commission créée par Bernard Bosson, la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire dans son article 67 prévoit le transfert aux régions de la responsabilité des transports collectifs d'intérêt régional.

Le gouvernement a annoncé, en juin 1996, le lancement officiel de la régionalisation sous forme expérimentale pour trois ans à partir de 1997. Six régions volontaires ont alors été chargées d'explorer, en liaison avec l'Etat et la SNCF, les conditions qui leur permettront de devenir autorités organisatrices au plein sens du terme, et de préciser les modalités financières et institutionnelles, notamment les modalités de coopération avec les autres autorités organisatrices concernées par le transport régional, dans sa dimension intermodale.

L'expérimentation constitue aussi une rupture dans la mesure où l'Etat a transféré aux régions la totalité de la dotation pour le fonctionnement des services régionaux. Celles-ci décident donc elles-mêmes de l'usage qui en est fait et sont désormais en mesure d'organiser un service public au plus près des besoins des gens. Par ailleurs, l'Etat, afin d'éviter tout transfert de charges, a réévalué cette dotation de près de 50 %, lors de son transfert aux régions. Concrètement cela a permis à toutes les régions expérimentales d'engager des programmes très significatifs de renouvellement du matériel roulant.

Pendant l'expérimentation, les six régions et maintenant le Limousin ont toutes les prérogatives d'une autorité organisatrice à part entière. Ce sont elles qui définissent le niveau de service.

La loi du 13 février 1997 conclut le processus en instituant une réforme qui marque le choix d'une solution française originale. Elle repose sur trois principes, au demeurant non réalisés au même niveau à ce jour : la clarification des responsabilités en matière d'infrastructures (Réseau ferré de France (RFF) qui a été créé au 1er janvier 1997 assure, pour le compte de l'Etat, la responsabilité du financement et de la maîtrise d'ouvrage de l'infrastructure) ; le désendettement de la SNCF (libérée de la charge de la dette contractée pour financer les infrastructures, la SNCF peut se recentrer sur le service de ses clients et poursuivre son effort de maîtrise des coûts) ; le transfert aux régions de l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs.

2.2. *Les modalités*

La SNCF propose, la région décide, la SNCF réalise le service, la région rémunère la SNCF, la SNCF rend compte.

Dans les six régions expérimentales, la SNCF produit le service demandé par l'autorité organisatrice dans le cadre de son autonomie de gestion et prend le risque industriel sur les charges.

Le risque sur les recettes est en revanche partagé entre les deux partenaires qui ont chacun une responsabilité propre en la matière. En tant qu'autorité organisatrice, la région exerce une responsabilité sur la coordination entre les différents transports publics, sur les tarifications régionales, sur la communication institutionnelle... En tant qu'opérateur, la SNCF a le devoir d'engager une action commerciale de qualité. Un objectif de recettes est donc renégocié chaque année, et l'écart entre la réalisation et l'objectif doit faire l'objet d'un partage entre les deux partenaires.

Dans certaines conventions, pour mieux responsabiliser l'entreprise sur l'atteinte d'objectifs de qualité, un mécanisme financier de bonus et de malus est mis en place portant sur la régularité des TER et sur des critères de qualité dans les gares et à bord des trains.

Le financement des investissements de matériel roulant est par contre à la charge de la région qui joue aussi un rôle important dans la définition des nouveaux matériels.

2.3. *Les transports de proximité*

Des enquêtes effectuées en 1996 sur les déplacements régionaux montrent l'importance du TER dans les déplacements quotidiens de proximité. Elle tient au fait que les modes de vie « urbains » s'étendent au territoire régional.

75 % de déplacements TER se font entre bassins de vie (intervilles) et 25 % se font à l'intérieur des bassins de vie (périurbains) ; les besoins d'échanges entre régions voisines sont loin d'être négligeables et le train se confirme comme un mode de transport public structurant. Les déplacements TER sont majoritairement effectués par des jeunes : plus de la moitié des utilisateurs ont moins de 26 ans. Pour la plupart, ils utilisent les TER pour leurs trajets domicile-travail ou pour aller à l'école ou à l'université. Le taux de déplacements de type quotidiens est très élevé (70 %). La fonction de correspondance avec les grandes lignes représente seulement 10 et 20 % des déplacements selon les trains et les périodes. Ce sont cinq mille trains TER qui circulent par jour pour mille deux cents TGV ou autres trains de grandes lignes et les activités TER génèrent environ vingt mille emplois. Chaque jour, cinq cent mille personnes empruntent les trains mais aussi les autocars et les taxis TER.

Cependant, 11 % seulement de la population française habite à moins d'un kilomètre d'une gare, ce qui montre le besoin de développer en complément une véritable chaîne de transports publics.

Les utilisateurs actuels des TER résidant majoritairement en dehors des centres-villes, la question des modalités d'accès à la gare, par un autre transport public, par une voiture particulière ou avec un deux-roues (d'où l'importance du

stationnement) et plus généralement d'un maillage du territoire par une offre de qualité est une condition indispensable pour développer l'usage du transport public en général et du train en particulier.

Le développement de l'intermodalité est particulièrement nécessaire dans les zones périurbaines qui sont aujourd'hui fortement émettrices de déplacements en voiture particulière.

L'évolution des territoires suppose donc que la continuité entre les réseaux régionaux et les réseaux urbains soit mieux assurée. La SNCF s'est donné comme objectif d'être une force de proposition vis-à-vis des régions et des autorités urbaines à la fois pour développer une offre TER périurbaine par la technique ferroviaire traditionnelle (ceci s'est fait notamment en Midi-Pyrénées et en Bretagne autour de Toulouse et de Rennes), pour développer des matériels ferroviaires susceptibles d'évoluer en milieu urbain (concept du train-tram), ce qui ouvre, à terme, la perspective d'interconnexion entre les réseaux régionaux et urbains, pour transformer les gares en pôles d'échanges du transport public et enfin, pour développer des services (tarifications, information. . .) interconnectant les réseaux urbains et régionaux. A ce titre, la SNCF considère qu'il y a un rendez-vous historique à ne pas manquer pour les acteurs du transport public qui permettra de « fédérer » des modes de transport actuellement séparés.

2.4. Les relations nouvelles qui se développent à tous les niveaux

En 1996, la contribution de l'Etat versée à la SNCF a été de 4 270 MF ; en 1997, la contribution de l'Etat versée à la SNCF au titre des quatorze régions non expérimentales a été de 2 320 MF alors que, pour les six régions expérimentales, elle a été de 2 780 MF.

Des engagements financiers significatifs ont été pris, également de la part des régions. Plusieurs régions se sont engagées dans des programmes de développement de dessertes, à l'image de la région Rhône-Alpes créant quatre-vingt-onze trains supplémentaires dès le service d'hiver 1997/1998.

La plupart ont voté des programmes d'investissements substantiels en faveur du ferroviaire, au-delà des dotations transférées par l'Etat à cet effet.

Les évolutions du trafic sont d'ailleurs encourageantes. L'année 1997 a vu globalement une augmentation du trafic TER plus affirmée pour les six régions expérimentales : + 4,4 % pour le total de ces dernières et + 1,5 % pour le total des quatorze autres régions.

Des instances de concertation se sont constituées. Le suivi de l'expérimentation est assuré à l'initiative de l'association des présidents de conseils régionaux par :

- le comité national de pilotage tripartite, qui a vocation à examiner, en présence du représentant du ministre de l'équipement, des transports et du logement, des présidents de régions expérimentales et du président de la SNCF, la mise en place de l'expérimentation, les questions de fond qu'elle pose et les positions des parties sur ces sujets ;

- le comité national de suivi qui est destiné à informer l'ensemble des régions sur le déroulement de la régionalisation.

L'expérimentation a également développé les relations entre les régions et la SNCF qui sont devenus quasi quotidiennes.

Les régions ont toutes créé des instances de suivi qui ouvrent l'expérimentation à d'autres acteurs et notamment aux autorités organisatrices départementales et urbaines avec lesquelles elles sont amenées à coopérer.

Certaines régions ont institué des comités de lignes TER réunissant l'ensemble des acteurs concernés, notamment des usagers. Ces organes doivent permettre de rechercher, au plus près des réalités quotidiennes, les améliorations de service répondant aux attentes du public et cela dans des conditions financières compatibles avec les contraintes fixées par la région.

La concertation locale se met donc aussi en place. Conformément aux conventions, les contacts sont formalisés, selon l'importance des sujets, avec la participation des autres partenaires (départements, associations d'usagers, représentants de cheminots, etc...).

2.5. Les perspectives

A l'issue de l'expérimentation, c'est-à-dire après le 1er janvier 2000, le législateur devra en tirer les conclusions et fixer des règles du jeu plus définitives.

La réussite de cette expérimentation constitue un défi pour les deux nouveaux partenaires.

Pour les régions d'abord, qui devront prendre une responsabilité politique et financière importante en matière de transport ferroviaire laquelle, inévitablement, débouchera sur une responsabilité intermodale renforcée. C'est un enjeu qui devrait avoir un fort impact sur la vie quotidienne des populations et sur l'aménagement régional.

Pour la SNCF aussi, qui va sortir de son face à face avec l'Etat et voir s'ouvrir de nouveaux créneaux de développement plus ancrés dans les réalités locales : déplacements intervilles, déplacements quotidiens, déplacements périurbains..., qui va devoir également apprendre à raisonner en termes d'intermodalité. La régionalisation devrait favoriser un rééquilibrage de l'entreprise entre les deux pôles de la grande vitesse et des transports de proximité. Elle devrait lui permettre aussi d'évoluer vers de nouvelles modalités de management plus décentralisées et plus ouvertes sur l'environnement local.

La perspective du développement durable d'un transport ferroviaire régional, inscrit dans une perspective intermodale assurant un service de « bout en bout », se concrétise néanmoins de plus en plus.

La SNCF se déclare d'ailleurs décidée à s'engager dans un esprit pragmatique, respectueux des pouvoirs confiés aux régions et tourné vers l'intérêt du client final.

Elle considère pourtant que, si au bout d'un an, la perception par le public et les régions de cette expérimentation est plutôt favorable, il est nécessaire de

rester prudent et de ne pas se laisser aller à un optimisme irréfléchi. De nombreuses conditions restent encore à satisfaire.

Tout d'abord, il importe que l'Etat veille à ce que des déséquilibres trop importants ne se manifestent pas entre les régions expérimentales et les autres : c'est d'ailleurs dans cet esprit que le Limousin a été ajouté à la liste des six premières régions.

L'interrégionalité doit également être prise en compte, de même que le problème des correspondances grandes lignes trains régionaux et celui des lignes transversales par la concertation entre les différentes régions concernées.

Il faut que les différentes autorités organisatrices ne se concurrencent pas mais au contraire se rapprochent et les moyens de la coordination entre elles et les régions doivent être précisés.

En matière d'aménagement du territoire, il est indispensable que la régionalisation n'aggrave pas les disparités entre régions riches et régions pauvres et que soient bien étudiées les conditions financières pour ces dernières d'une extension du système.

Enfin, sur un certain nombre de questions juridiques ou financières, les réponses ne pourront vraisemblablement être apportées qu'en étroite concertation avec les partenaires que sont RFF et l'Etat (investissements et tarification d'infrastructures, bases financières et comptables retenues lors de la généralisation,...).

En interne, les questions qu'il reste à résoudre concernent, en premier lieu, le matériel roulant, ses moyens de maintenance, le problème de sa propriété et l'éventualité d'une mutualisation du parc.

Par ailleurs, le problème de l'articulation se posera, d'une part entre tarification nationale et régionale, si les régions expérimentales ont la possibilité de définir leur propre tarification, et d'autre part entre les différentes dessertes.

Enfin, la question d'une consultation des régions en matière de transport de fret méritera d'être étudiée.

Toutefois, la régionalisation constitue un élément positif de modernisation dont les enjeux sont importants : enjeu institutionnel car elle donne à la région les moyens de prendre en charge les besoins quotidiens de la population en matière de transport ; enjeu culturel car elle doit faire disparaître la vieille tradition centralisatrice de la SNCF et ne plus fonder les réalisations sur la seule offre mais aussi sur la demande ; enjeu technique et commercial car il faudra à l'une et aux autres gagner la bataille de l'innovation et du trafic, le public attendant beaucoup du renouvellement du train ; enjeu enfin sur l'emploi et les industries ferroviaires.

La conquête de la proximité, que cette réforme du transport public pourrait permettre, constitue donc l'un de ses grands apports et le Conseil économique et social souhaite que les espoirs mis en elle ne soient pas déçus.

X - LES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT LOCAL FACE AUX POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A - LES TERRITOIRES PERTINENTS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET LEUR ORGANISATION

Le développement local est un développement territorial. Il pose d'emblée le problème de la pertinence du territoire, de son périmètre, de son importance et de sa cohérence.

1. La détermination du périmètre

Dans le domaine du développement local, le territoire est appréhendé de deux façons différentes. Il l'est, d'abord, par les acteurs qui façonnent et délimitent leur territoire en fonction d'une histoire, de données géographiques particulières, de leurs projets et de la convergence des responsables en matière de dynamique de développement.

A l'origine, en milieu rural, les pays se sont constitués dans une très grande liberté, de façon souvent progressive, instituant des périmètres à géométrie variable, c'est-à-dire différents selon les sujets traités. Sur certains territoires, l'histoire et la géographie qui ont façonné l'identité de ses habitants s'imposent en quelque sorte. C'est le cas de la Maurienne, vallée où existe un très fort sentiment d'appartenance et de destin collectif. Mais souvent, les territoires se construisent à l'occasion de la mise en route d'un projet de développement.

Les 7 Vallées, le pays de Saône et Madon ou le syndicat de la Côte d'Opale n'ont pas vraiment, a priori, déterminé leur périmètre d'intervention. Au noyau des premiers acteurs se sont agrégés des territoires venus parce que « ça bougeait », dit un maire dont la commune est tout à fait excentrée par rapport au pays. Il n'existe même pas forcément de continuité territoriale entre les collectivités concernées. Le pays ne se fédère pas toujours sur la base des institutions qui gèrent le territoire - les EPCI par exemple - mais par l'adhésion volontaire des responsables qui ont pris conscience de la nécessité du développement. Ceci explique que dans ces territoires, surtout ruraux, les clivages politiques sont transcendés par une démarche commune de développement. Présidents et vice-présidents ont souvent des engagements politiques opposés mais travaillent ensemble malgré l'incompréhension, voire l'hostilité, de leurs camps respectifs. Le moment des élections est « une parenthèse où chacun reprend son étiquette. »

A l'origine de la constitution des territoires de développement se trouve le plus souvent une situation très dégradée, voire dramatique. C'est en Maurienne, la disparition d'emplois massive due à la restructuration des grands groupes industriels du fond de la vallée, à la disparition du noeud ferroviaire de Modane et à l'ouverture des frontières. En Lorraine, c'est la disparition totale du bassin sidérurgique avec dix mille suppressions d'emplois en dix ans. De manière moins brutale, la prise de conscience progressive d'un déclin inéluctable a conduit, à Dunkerque ou dans les Sept Vallées, à un sursaut collectif.

1.1. L'intervention de l'Etat

Certains territoires en développement sont, par ailleurs, des territoires créés, déterminés par des interventions extérieures émanant de l'Union européenne, de l'Etat ou des régions. L'association des maires de Maurienne, à l'origine du processus de développement, a été ainsi créée sous l'impulsion forte de la DATAR qui tentait d'atténuer les effets dévastateurs des interventions publiques dans la région. Elle a poussé les élus à s'organiser afin d'aider financièrement la vallée dans sa reconversion.

La constitution du Val de Lorraine s'est faite sous l'impulsion de l'Etat. Dans la stratégie de reconversion menée sur le bassin de Pompey, la DATAR et le préfet nommé à la reconversion ont poussé les acteurs locaux à s'organiser tout en ayant une vision globale de la destination du site. Cette politique a conduit à la création d'un pays de trente-huit communes, deux bassins de vie et 80 000 habitants. Il est à noter que les lorrains ont le sentiment très vif d'avoir beaucoup donné à la France, à la fois pour sa défense et comme contribution à son développement industriel. Ainsi, tout comme en Maurienne, l'action de l'Etat et une certaine prise en main par ses représentants de l'effort de reconversion a été bien accueillie, comme un juste retour attendu de la solidarité nationale.

Les pouvoirs publics montrent aujourd'hui la volonté, d'ailleurs inscrite dans le projet de loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire, de mailler le territoire national en un ensemble plus ou moins cohérent de pays et d'agglomérations. Ils traduisent ainsi, bien qu'ils s'en défendent, un essai de rationalisation. Le projet de loi n'impose pas de normes précises dans la détermination des périmètres des pays. La DATAR souhaite néanmoins le groupement de plusieurs bassins de vie, mais les futures communautés d'agglomération devront, elles, compter 50 000 habitants au moins, avec une ville centre qui ne soit pas inférieure à 15 000 habitants. L'Etat, à travers la DATAR, conçoit le pays comme la résultante de plusieurs bassins de vie, regroupés autour de petites villes, voire d'agglomérations significatives (pays de Bourges, de Brest, de Béarn avec Pau). La carte des trois cent soixante-et-une aires urbaines dessinée par l'INSEE donnait une bonne indication du fonctionnement du territoire et du maillage qui pourrait être proposé. Le rapport Kotas précise que « le pays verra son découpage opéré localement de manière décentralisée avec tout le pragmatisme requis par un tel exercice. Masse critique et offre urbaine traduiront la solidarité ville-campagne et faciliteront les stratégies de localisation des services ou d'équipements collectifs de premier niveau nécessaires à un développement moderne ».

Mais l'intervention de l'Etat dans sa fermeté n'aboutit pas toujours. Si l'association des maires de Maurienne, créée sous leur impulsion, fonctionne bien, des communes restent réticentes et réussissent à bloquer des projets communs en restant volontairement à l'écart. La région Nord-Pas-de-Calais n'a pas été associée à la politique de la ville, et celle-ci n'a pas été insérée dans la politique d'agglomération menée par la région. L'Etat, en fait, en signant en urgence, de façon individuelle des contrats avec chaque commune, a cassé le contrat d'agglomération selon lequel chaque quartier devait être associé à l'élaboration du projet de territoire.

Les politiques d'intervention en faveur de la ville ont imposé des périmètres à des quartiers sensibles, classés en territoires éligibles aux mesures édictées par la loi. Certaines villes ont résisté à ces définitions imposées par les politiques de l'Etat. Elles ont, dès le départ, conçu leur politique de développement local comme celle de l'agglomération toute entière, persuadées qu'il n'était pas possible de régler les difficultés de la ville et a fortiori, des quartiers périphériques en les isolant. Ainsi, Saint-Nazaire a, dès 1988-1989, lancé une réflexion sur le développement à l'échelle de l'agglomération, celle-ci étant considérée par ses investigateurs comme la seule référence urbaine pertinente en l'espèce. La communauté urbaine de Dunkerque est la première à avoir vu le jour, dès 1969. Elle comprenait dix-huit communes groupant 200 000 habitants. Naturellement, en 1990, Dunkerque fut un des treize sites à l'échelle nationale à bénéficier d'un contrat de ville sous la forme d'un contrat d'agglomération.

L'offre de procédures, comme le programme LEADER, les contrats de villes, ou les contrats régionaux de développement poussent à la création de territoires, les acteurs locaux cherchant alors à former le périmètre qui a le plus de chance d'être retenu lors de l'examen des réponses aux appels d'offre.

1.2. L'action des collectivités territoriales

Les régions ont, en ce qui les concerne, des niveaux d'exigence très différents sur les périmètres des territoires avec qui elles contractualisent. Elles cherchent à mailler leur territoire mais de manière pragmatique, reconnaissant les initiatives locales, même si les périmètres proposés paraissent faibles par rapport aux enjeux du développement. La plupart incite au regroupement des collectivités là où il n'y a pas de démarche endogène. Certaines procèdent par la mise en oeuvre de contrats de développement, d'autres, comme Poitou-Charentes, par une démarche pédagogique, en mettant à disposition de communes des agents de développement payés par la région qui ont vocation à travailler à la constitution de groupements intercommunaux en vue de la constitution de pays. La région Nord-Pas-de-Calais souhaite que les territoires soient mixtes - pays et agglomérations - et que le projet de territoire intègre l'agglomération et son environnement.

Les régions sont en réalité devant un dilemme : elles ont une conception de ce que devrait être un territoire pertinent de développement mais elles ne peuvent imposer de façon autoritaire un découpage. Chaque collectivité reste libre de ses engagements, et une telle intervention serait, de toute façon, très mal perçue et se révélerait ainsi inopérante. Les régions ne peuvent donc imposer que des méthodes de détermination de projets ou de territoires mais non des résultats. Elles ne peuvent non plus avoir des délais impératifs de manière unilatérale.

La différence d'approche entre l'Etat et les régions dans la délimitation des périmètres est quelquefois alourdie par la réaction des départements, qui, spontanément, préfèrent enserrer les pays dans des limites départementales, quand ils ne font pas clairement preuve de méfiance vis-à-vis du « pays subversif lancé contre le département » selon le mot de Charles Millon.

Malgré le désir du préfet, le pays du Val de Lorraine s'est arrêté aux limites départementales qui restent néanmoins très fortes. Le pays de Colombey et du

sud Toulinois s'étend sur quarante et une communes, trois cantons et deux départements, la Meurthe-et-Moselle et les Vosges. La commission départementale de coopération intercommunale des Vosges a refusé de reconnaître le pays de Colombey créant ainsi une situation difficile. Le préfet de région n'a pas réellement le pouvoir d'arbitrer.

1.3. La politique des territoires

Les territoires sont donc confrontés aux pressions externes des échelons supérieurs dont la philosophie et les stratégies ne sont pas harmonisées. De plus, en raison des découpages des différents zonages, ils sont soumis à des incitations divergentes qui n'aident pas à la constitution ordonnée et pertinente de leur regroupement.

La variété des situations locales géographique, démographique, sociale et politique des territoires impose de respecter l'initiative locale et son évolution propre dans la détermination du périmètre. Les solutions ne peuvent être purement rationnelles. Des « blancs » subsistent dans le périmètre du syndicat de la Côte d'Opale. Le pays de Saône et Madon n'a pas de continuité territoriale absolue. Des pays sont à cheval sur des départements et même des régions.

Pour les agglomérations, le problème réside davantage dans l'homogénéité, ou à l'inverse, dans l'hétérogénéité de l'espace urbain, dans ses limites de territoire de développement ainsi que dans sa définition, qui est imposée par les interventions de la politique de l'Etat et les découpages des collectivités territoriales. Le territoire de Bron présente ainsi côte à côte un espace d'habitat social qui rencontre les problèmes classiques d'une population fragilisée et une zone d'activités, créée sur l'ancien aéroport, où se sont installées des entreprises de haute technologie ne générant pratiquement aucun emploi pour les familles des ensembles voisins et ne constituant en aucun cas un élément favorisant la mise en place d'une aire de solidarité.

A l'inverse, les quartiers d'habitat social, par l'homogénéité de leur population, et la faible implantation d'activités économiques ne peuvent constituer un réel espace de développement local. Il existe une différence de nature entre la constitution en pays d'un territoire rural avec des villes petites ou moyennes et la mise en place d'une agglomération recouvrant la ville et sa périphérie. Dans le premier cas, les entités sont incitées au regroupement car elles sentent plus ou moins clairement que leur taille ne leur permet pas d'initier un véritable développement. Dans les villes, la difficulté est plus grande car les localisations des entreprises par rapport aux services et des quartiers en difficulté par rapport aux zones résidentielles ne poussent pas à la solidarité. Une intervention extérieure ferme paraît en effet seule en mesure d'obliger à mettre des ressources en commun et à planifier l'avenir d'un territoire.

Il semble cohérent, ainsi que le font un certain nombre de responsables locaux, de retenir au moins deux bassins de vie comme délimitation de périmètre pour les pays tout en sachant que dans certains territoires très isolés ou enclavés ce sera plus difficile. Le bassin de vie est l'espace d'identification, de mobilisation, du mieux vivre ensemble et de la communication intercommunale des populations concernées. A l'échelon des pays, espaces plus vastes et plus

diversifiés, donc plus complémentaires, se posent les problèmes de développement économique, de stratégie d'aménagement du territoire et de politique de formation des populations. C'est également le niveau où se définissent les liens à bâtir avec les espaces environnants : pays proches d'agglomérations et positionnement dans l'espace régional. Pour exister aux yeux des habitants mais aussi vis-à-vis de l'extérieur, le pays a besoin de se construire une image. Le nom choisi revêt une extrême importance : il doit être simple et renvoyer à un espace facilement identifiable par tous et si possible évocateur, surtout lorsque le pays cherche à développer le tourisme.

Le pays doit être structuré avec des pôles urbains et les campagnes alentours. Certains le sont avec une ville et son environnement large d'autres avec trois ou quatre bourgs-centres plus ou moins importants répartis sur le territoire. La complémentarité ville/campagne s'ordonne à travers la création de pays, espaces structurés en fonction de leurs spécificités géographique et historique.

La délimitation des périmètres des pays ou des agglomérations ne peut intervenir que sur l'initiative des collectivités concernées, et progressivement, sous peine de voir s'instaurer des groupements de pure opportunité, coquilles vides qui n'impulseront en rien un processus de développement local. Cela ne signifie nullement que l'Etat ou les régions ne puissent mettre en place des politiques initiatives mais ils doivent en respecter les temps de maturation nécessaire et les phases de plus ou moins étroite collaboration. Enfin, Etat, régions, et départements devraient harmoniser leurs points de vue et ne pas faire poser sur les territoires l'absence de cohérence dans la définition souhaitée des périmètres et la mise en oeuvre de politiques incitatrices. Il serait souhaitable que les contrats de plan Etat/régions fassent un réel effort d'harmonisation autour de l'idée « d'aires de solidarités réciproques » entre les différents niveaux.

2. La définition du territoire par le projet

Les territoires en développement ne peuvent s'organiser et se structurer, donc créer leur périmètre qu'autour d'un projet élaboré, approuvé et mis en oeuvre par les acteurs. Autrement dit, créer un territoire pertinent dans une perspective d'aménagement du territoire revient à inscrire dans l'espace un projet de développement. Les programmes déterminent les actions à mener en tenant compte des contraintes naturelles et économiques, mais aussi des choix stratégiques des acteurs. Ce faisant, ils localisent les hommes, les activités, les équipements et les moyens de formation et de communication sur le territoire. Ce dernier s'aménage et affiche ses priorités dans une transparence qui permet une connexion avec les autres territoires et les différents niveaux de collectivités. Le projet permet également de placer le territoire dans son environnement car, au fur et à mesure qu'il prend forme, il doit s'articuler aux collectivités voisines et au-delà. C'est lui qui va déterminer la bonne échelle et non pas un territoire *a priori* sur lequel va se plaquer un projet. Le développement touristique amène à concevoir des complémentarités entre territoires afin de mettre en place des circuits, éviter les doubles emplois en matière d'animation, coupler des activités etc. L'intégration des populations en difficulté oblige à travailler avec des pôles

de gestion de formation ailleurs. L'inscription dans des réseaux s'impose. La nature des thèmes traités oblige à travailler sur des périmètres différents. Le développement économique, la politique de l'habitat, la politique de développement social urbain, les politiques culturelles recouvrent des espaces qu'il ne faut pas nécessairement emboîter.

A Saint-Nazaire, par exemple, le développement économique ne peut se concevoir que dans son intégration dans la métropole Nantes-Saint-Nazaire. Mais cette échelle de territoire, pertinent au niveau économique et associant étroitement les deux CCI, ne l'est pas pour la politique de la ville par exemple. Les quartiers doivent s'intégrer dans une politique d'agglomération qui n'a pas besoin de déborder cet espace. Pour articuler, intégrer politique de la ville et politique économique, il faut faire appel à des échelles de territoires différentes qui ne peuvent se résumer à un périmètre unique.

En matière de politiques urbaines, il ne suffit pas d'aménager un quartier, encore que ce soit indispensable, mais il faut trouver les conditions de son intégration au tissu urbain auquel il est rattaché. C'est par rapport au centre ville, à l'organisation même de la commune qu'il faut chercher la bonne articulation. Sur le plan du développement économique, les politiques ne peuvent s'envisager au niveau de la commune, il faut alors rechercher l'intégration des politiques du développement social urbain dans des politiques économiques à l'échelle des agglomérations.

Pour un projet de territoire, il existe deux échelles de territoires variables, modulables selon les thèmes abordés. Il faut donc combiner les différentes échelles autour d'un projet d'ensemble.

Le développement urbain se tourne vers des modes plus diffus et déconcentrés qui se transforment en réseaux et villes reliées conventionnellement entre elles (chartes de développement de l'ARC Atlantique, réseau breton de villes moyennes) par des fonctions opérationnelles (*high tech*, formation professionnelle, enseignement supérieur) et logistiques (réseaux inter-urbains de transport). Ceci suppose que le projet, mûri par le plus grand nombre d'acteurs sur le territoire, reste d'initiative locale et ait une visée globale touchant l'ensemble des secteurs. Il ne peut naître de simples opportunités financières sous peine de voir le territoire soumis à des surenchères et des tensions entre collectivités qui cherchent à récupérer « leur part du gâteau » plus qu'à concourir à un développement qui les englobera. Les procédures doivent évidemment permettre une contractualisation réfléchie avec un temps de préparation et de mûrissement collectif suffisant.

C'est ainsi qu'à Saint-Nazaire le projet global de développement, mêlant les questions d'habitat et d'actions sociales, économiques et culturelles, s'est centré sur les objectifs à atteindre et les obstacles à surmonter. La question des moyens à dégager ou à obtenir pour la mise en oeuvre des projets retenus n'a été posée qu'au stade du plan d'action pluriannuel qui a suivi le plan global de développement. Ce plan a été décliné en plusieurs programmes afin d'obtenir les concours financiers des diverses procédures existantes. Ce procédé purement technique, d'habillage administratif, n'a nullement mis en cause la cohérence du projet.

Les difficultés rencontrées au cours du montage des projets de territoire sont de plusieurs ordres. Les délais imposés par les procédures de soutien ne tiennent pas compte, nous l'avons vu, du temps de mûrissement collectif des projets. La force de travail des animateurs est de plus en plus consacrée à la recherche de financement et à l'habillage des projets pour les rendre éligibles. L'animation, qui permet de mobiliser le plus d'acteurs possibles et favorise les innovations, est sacrifiée. Enfin, la difficulté, particulièrement présente aujourd'hui, à monter des projets et à aménager un territoire réclame l'introduction dans ces territoires fragiles d'une force de frappe en matière grise. Des agences de développement ont vu le jour ici ou là. Elles ne se substituent pas aux forces vives mais organisent la mobilisation et la concertation des acteurs, programment les études indispensables, conseillent les entrepreneurs qui veulent s'installer et cherchent les moyens de financement et qui font « vivre le pays en incarnant sa réalité et sa pérennité ».

Cependant c'est le projet qui donne l'unité à l'ensemble et c'est le contrat qui permet de ne pas être prisonnier de l'empilement des collectivités locales en permettant à chacune de prendre ce qui lui correspond. C'est à travers le contrat que peuvent jouer les autres partenaires, comme les acteurs économiques et sociaux dans la mise en oeuvre du projet. Le projet qui s'incarne dans le contrat, n'a de sens que s'il est piloté par un acteur principal.

Ces projets de territoires, qui ont donné lieu à des conventionnements, régionaux le plus souvent, sont appelés par le projet de révision de la LOADT à s'officialiser dans des chartes de territoire qui deviendront la base de la contractualisation locale à travers les contrats de plan.

3. La structuration du territoire

La complémentarité et l'articulation entre les deux niveaux d'une aire de projets, pays et regroupements intercommunaux, communautés ou syndicats de communes sont difficilement assurées aujourd'hui. La division du travail entre un espace pertinent de programmation et de contractualisation (pays) et un niveau opérationnel de gestion (EPCI à fiscalité propre) demande un véritable apprentissage et une évolution des mentalités. Depuis quelques années, les territoires du grand-ouest pratiquent avec succès cette méthode, en instituant des fédérations de communautés de communes, mais actuellement, les acteurs locaux tâtonnent dans l'organisation de leur territoire de développement.

Le président du district de Haute-Maurienne plaide pour des périmètres qui, en zone rurale, ne soient pas trop étendus afin de correspondre réellement à une communauté d'intérêt, préalable indispensable à la définition de projets communs. Les difficultés de communication le long des 125 kilomètres de la vallée de la Maurienne ont créé pendant des siècles de forts particularismes locaux. Les Hauts-Maurienais ont tendance à considérer les gens du bas de la vallée comme des « étrangers ». Toute coopération n'est pourtant pas exclue, en matière de traitement des déchets par exemple. La fusion du district au sein d'une structure de coopération intercommunale à vocation générale plus large présenterait néanmoins pour les élus l'inconvénient de détruire une structure existante correspondant aux réalités du terrain, et disposant de plus d'une

antériorité ainsi que d'une grande expérience dans la gestion de projet. Elle aurait surtout le tort majeur de faire assurer la représentation de zones rurales peu peuplées par des élus des zones urbaines tentés de faire prévaloir les intérêts de leur circonscription, nécessairement plus peuplée. Les membres du district s'opposent donc à la transformation de l'association des maires de Maurienne en une structure supra-communale. Les pays formés par une seule communauté de communes ou district peuvent exercer sans problème leur compétence en matière de développement et d'aménagement du territoire, contractualiser pour leur compte et assurer une maîtrise d'ouvrage. En revanche, assez rapidement la fonction de gestion tend à prendre le pas sur la réflexion, la prospective et la mobilisation des acteurs. Les dossiers l'emportent sur l'imagination.

C'est pourquoi, certains territoires optent pour deux ou plusieurs communautés de communes au sein du pays. C'est cette solution qu'essaie de mettre en place le pays de Saône et Madon. Périmètre de gestion, la communauté de communes lui semble devoir être un lieu de proximité pour que les responsables puissent être identifiés par tous. De plus, les décisions se prenant pratiquement au consensus, le regroupement d'un nombre important de communes alourdirait considérablement la prise de décision qui se ferait alors au plus petit commun dénominateur. Enfin cette pluralité permet de mieux distinguer la gestion et l'animation et de moins effrayer certaines communes à l'idée d'entrer dans un appareil puissant dans lequel elles n'auraient aucune participation réelle. Certains élus désirent avoir une implication directe des chefs d'entreprise et non de leurs représentants institutionnels et ne retiennent pas, à ce titre, la formule du syndicat mixte.

Cette dernière formule présente en fait un intérêt certain sur les grands territoires où elle devient un lieu de cohérence des différentes politiques de contractualisation (européennes, nationales, régionales de soutien au développement local). Le syndicat mixte de la Côte d'Opale réunit ainsi les treize principales structures intercommunales du littoral Nord-Pas-de-Calais (communauté urbaine de Dunkerque, ville de Calais, districts de Boulogne et Saint-Omer...), les quatre chambres de commerce et d'industrie de Boulogne, Calais, Dunkerque et Saint-Omer et les deux chambres d'agriculture du Nord-Pas-de-Calais. Son objectif est de favoriser les complémentarités, valoriser les stratégies respectives en les rendant plus cohérents, grouper certains investissements et conduire collectivement de réels projets.

L'Etat, de même que certaines régions, ont tendance à imposer la création de syndicats mixtes pour gérer les pays. Le Centre a imposé cette formule pour être éligible à des contrats de pays. Une ligne budgétaire « d'action territoriale » de 700 millions de francs permet de financer, dans le cadre des contrats de pays, des actions « sur mesure » beaucoup plus diversifiées que dans le cadre des lignes budgétaires classiques. La création imposée de syndicats mixtes, après les déboires rencontrés par les associations dans le cadre des CRILE, ne modifie pas pour autant la doctrine de la distinction programmation/gestion. Le syndicat mixte du pays n'est jamais maître d'ouvrage directement. Il ne bénéficie de délégations de fonds que pour les petits dossiers (inférieurs à 50 000 F) de certains programmes. Ceux d'un montant supérieur restent instruits au niveau de

la région qui délègue (arrêté de subventions) ses crédits directement au maître d'ouvrage après présentation du dossier par le pays. Ce passage par le pays permet de filtrer les dossiers en les inscrivant dans une stratégie de programmation collective.

Mais, avec l'apparition des EPCI à fiscalité propre, ceux qui assuraient des compétences déléguées par les communes se retrouvent en porte-à-faux et en situation de chevauchement de compétences. Par ailleurs, le syndicat mixte qui coiffe les EPCI n'est guère en mesure d'assurer le reversement de financements globalisés. Le rapport Kotas le présente comme un simple outil de coordination et de programmation, en fait comme un syndicat d'études et de programmation. Le risque demeure que la légitimité du pays ne soit pas suffisamment assise et qu'au-delà de la phase de mobilisation et de l'élaboration du contrat global de développement, chaque EPCI se renferme sur la mise en oeuvre de sa participation au projet.

Autre formule de structuration du territoire, l'association conçoit un projet ou une charte de développement qui est ensuite cosignée par tous les partenaires. Ses crédits sont seulement destinés au fonctionnement, aux études, et prestations d'ingénierie ou de communication. Plusieurs associations de pays ont cependant réussi à bénéficier d'une certaine globalisation des financements sur la base d'une convention précise. Mais la souplesse d'intervention de ces structures est aujourd'hui extrêmement menacée par une déclaration toujours possible de gestion de fait. Le pays des 7 Vallées en a fait la dure expérience.

L'agence de développement des 7 Vallées, association loi de 1901, regroupant trois EPCI, avait été instituée opérateur technique et financier du projet de territoire. Mais l'Etat, qui interdit désormais à un opérateur associatif avec une majorité d'élus d'être gestionnaire de crédits publics, imposa la création d'un syndicat mixte. Cette exigence a été particulièrement mal ressentie. La région refusait la tutelle de l'Etat sur ce territoire et les élus locaux n'étaient pas mûrs pour s'engager dans une coopération structurée, l'une des communautés de communes étant encore très récente et ce pays appartenant par ailleurs au syndicat mixte de la Côte d'Opale. Le sous-préfet est resté sur ses positions et la situation est restée bloquée jusqu'à son départ. La convention de 1995 entraînant la mise en liquidation de l'association n'a été signée que fin 1996. Le pays a alors opté pour une responsabilité conjointe et solidaire des EPCI effectuant ensemble la programmation et se répartissant les opérations financières d'un commun accord. L'agence a été maintenue sous sa forme associative, mais elle ne gère plus de fonds publics. La responsabilité financière retourne ainsi aux EPCI mais la cohérence d'ensemble et la lisibilité du projet vont en être notablement diminuées et le risque de fragmentation entre les EPCI est réel. De plus, un des trois EPCI de constitution récente, qui se sentait épaulé dans l'association, se retrouve aujourd'hui avec des responsabilités, notamment financières, qu'il ne désirait pas assurer.

Le choix des structures de pays ne peut s'établir qu'en en précisant très exactement les compétences. La légitimité de base reste celle des communes, seul échelon bénéficiant d'un choix électif de ses concitoyens. Elles délèguent, dans le cadre de l'intercommunalité, des compétences précises. Les EPCI à fiscalité

propre, quant à eux, confient au pays les compétences qui doivent être exercées à ce niveau. Ainsi l'association de Val de Lorraine a pour seules compétences l'aménagement du territoire et le développement purement économique. Les autres domaines demeurent du ressort des collectivités locales. Cependant, cet empilement de compétences est très difficilement lisible par la population.

Le pays, instance de diagnostic et de programmation, a tout intérêt à s'étoffer en ingénierie car c'est évidemment sur cette fonction qu'est mesurée sa capacité à mettre en place une véritable agence de développement. Les EPCI du Val de Lorraine disposent ainsi de régies et de services techniques, l'association d'une agence d'urbanisme et le pays compte une équipe d'animation et d'ingénierie, soutenue par les communes membres (10 F par habitant). Il élabore un projet global de développement qui associe tout type de maîtres d'ouvrages publics ou privés et fait ainsi de l'intercommunalité un maître d'ouvrage comme les autres.

Le syndicat mixte de la Côte d'Opale a une stratégie plus intégrée. Il cherche à favoriser les complémentarités, à valoriser les stratégies respectives en les rendant plus cohérentes, à grouper certains investissements et à conduire collectivement de réels projets. Le secrétariat général est assuré par une équipe restreinte de trois agents qui coordonne et anime un réseau de techniciens appartenant aux différentes collectivités territoriales et aux divers outils présents sur le littoral : quatre agences d'urbanisme, quatre agences de promotion économique, et deux missions touristiques. Les maîtres d'ouvrage sont, ici aussi, publics et privés. Les pays de taille plus modeste ont du mal à se doter d'une ingénierie efficace, ce qui retarde leur développement et leur désenclavement.

Il existe, semble-t-il, un accord général sur le fait que le pays ne saurait devenir une circonscription supplémentaire. Encore faut-il que la structure dont il se dote présente de vraies garanties en ce domaine, tout en préservant l'efficacité du dispositif. Une structure souple, groupant plusieurs EPCI avec une force de frappe significative en matière grise et séparant nettement le montage des projets de leur exécution, est une formule souhaitable. La multiplicité de la maîtrise d'ouvrage empêche que ne se constitue un pôle de décision fort qui, par la force des choses, serait tenté de devenir une structure gestionnaire. Mais la contrepartie en est une plus grande fragilisation du pays qui ne peut agir auprès des collectivités territoriales que par la persuasion. N'est-ce pas néanmoins le propre du processus de développement d'animer et de mobiliser et non de contraindre ? Le développement ne s'impose pas d'en haut, même au plan local.

B - LA PLACE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS L'ÉCONOMIE GLOBALE

Les acteurs locaux se trouvent confrontés à une situation très difficile sur leur territoire tant en ce qui concerne l'économie que l'emploi. Les dérégulations progressives ont entraîné la disparition d'entreprises industrielles et de services dans les territoires en difficulté. L'emploi s'est amenuisé, particulièrement l'emploi non qualifié. Les territoires ont subi de plein fouet les effets des politiques agricoles ou industrielles dont les pôles de décision sont fort éloignés des territoires et ne prennent aucunement en compte le niveau local.

L'Etat a perdu son rôle d'aménageur qui lui permettait d'inciter les entreprises à s'implanter ou à se développer dans des régions en difficulté ou en mutation, et ce même à l'égard des entreprises publiques. Il semble que le jeu est inversé, et que nombre de choix d'aménagement du territoire dans le domaine des transports, de l'implantation de centres de recherche, ou de la formation soient désormais imposés par les grandes entreprises, souvent transnationales. Ce sont elles qui « imposent » directement ou indirectement aux territoires leurs normes d'excellence dans les domaines du soutien, des équipements, de l'environnement ou encore de la qualification. Elles mettent en concurrence les territoires et les obligent de ce fait, pour emporter la décision d'implantation, à s'adapter aux besoins des entreprises. Aujourd'hui les territoires se trouvent plus dans une logique de concurrence que de redistribution. *« Alors que l'entreprise était auparavant l'objet, la cible, des politiques d'aménagement du territoire, c'est le territoire qui doit devenir la cible, et l'entreprise l'acteur principal »* écrivait en 1993 le délégué de la DATAR.

Pour les territoires, la question est de savoir de quelle marge de manoeuvre ils disposent. Face à un contexte économique dominé par les politiques industrielles et financières des grands groupes internationaux, y a-t-il encore pour les acteurs du développement local, une politique volontariste possible et un développement économique local réaliste ? A quelle condition ?

1. Attirer des entreprises

Pendant de nombreuses années, les acteurs du développement local, en particulier les élus, ont favorisé l'implantation des entreprises, si possible importantes, capables de régler à elles seules le problème de l'emploi sur le territoire. Aujourd'hui encore, ces politiques demeurent. Bénéficiant d'atouts compétitifs et de la proximité de la frontière italienne, les responsables de Haute-Maurienne ont ainsi attiré plusieurs entreprises en provenance de Turin. Le courant d'immigration qui a suivi a permis l'implantation de nouvelles entreprises italiennes désireuses pour la plupart d'échapper à la réglementation Seveso qui, en raison de la nature de leur activité les soumettaient à de nombreuses difficultés. L'association écologiste « vivre en Maurienne » souligne par ailleurs le danger potentiel lié à la présence de plusieurs de ces entreprises chimiques et l'insuffisance de mesures prises à leur égard. De fait, une usine de fabrication de produit pour piscine (chlore uniquement) a déjà brûlé lors de l'été 1997, entraînant l'évacuation de la population d'un village.

La réhabilitation de la zone de conversion de Pompey s'est faite grâce à un établissement public qui, après avoir acquis le foncier, a débarrassé et nettoyé le site, constitué une zone industrielle paysagère puis revendu le terrain à des entreprises que l'agence d'urbanisme a accueillies. Les entreprises nouvellement implantées ont permis de diversifier les activités de cette zone de tradition mono-industrielle prestigieuse qui a alors vécu une véritable mutation. Néanmoins cette politique a montré ses limites. Le pôle européen de développement de Longwy, né en 1985 à Luxembourg sous l'impulsion des gouvernements français, luxembourgeois, belge et de l'exécutif de la région wallonne n'a pu créer les 5 500 emplois prévus initialement sur la partie française. Plusieurs entreprises ont

dû fermer leurs portes après quelques années d'exploitation, malgré les primes d'implantation dont certaines avaient pourtant bénéficié. Cette politique de reconversion fondée sur l'implantation d'entreprises extérieures s'est ainsi soldée par un demi-échec. L'Etat va donc développer de nouveaux efforts, et a d'ores et déjà prévu l'amélioration d'un réseau de transport et une opération pilote en faveur des nouvelles technologies. De même, les territoires cherchent à s'orienter vers des voies différentes pour créer des activités.

2. Créer des niches

Le plus souvent les acteurs du développement local cherchent, à partir des ressources naturelles, à développer des productions en quelque sorte à l'écart des grands flux économiques qu'ils ne peuvent capter ou dont ils suspectent la réelle fiabilité : production agricole de qualité, services liés à la spécificité du territoire, en particulier pour développer un tourisme maîtrisé mais aussi aide aux populations âgées, garde d'enfants, aide aux devoirs ou travaux d'entretien d'immeubles.

Cependant, ces créations sont toujours menacées. En agriculture une production novatrice qui réussit est, après quelques années, durement concurrencée par d'autres territoires, quand elle n'est pas « récupérée » par des entreprises basées au loin. Dans le domaine industriel, la réussite conduit là aussi souvent, lors d'une nécessaire récapitalisation, au rachat d'une entreprise en développement dont le maintien sur le territoire n'est dès lors plus assuré.

Les acteurs soutenus dans le cadre de la politique de la ville ou par des contrats régionaux de développement, et dont le principal objectif est la création d'emplois, favorisent essentiellement les services, notamment les services de proximité. Pour les territoires qui ne peuvent agir, pour l'essentiel, que de façon endogène la voie des services est prépondérante.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales sont en effet confrontées à de multiples difficultés. D'une part, le dépérissement et le départ d'entreprises viennent accroître les problèmes d'emploi. D'autre part, le manque de services dans de nombreux quartiers en difficulté ou sur des territoires diversifiés représente une gêne réelle pour la population et devient le « symbole » de l'abandon des pouvoirs publics. La création de services répond à des besoins évidents que ni le marché, lorsqu'il ne juge pas solvables de telles interventions, ni les pouvoirs publics qui ne peuvent pas toujours les assurer directement, ne comblent entièrement. C'est donc principalement dans ce secteur que de nouvelles entreprises doivent être créées, d'autant qu'avec un faible capital de départ elles remplissent une fonction de qualification primordiale auprès d'un personnel en situation précaire.

Le secteur de l'économie sociale, coopératives, mutuelles ou associations, s'efforce dans bien des cas de répondre à ces besoins sociaux. Coopératives et associations, créées à partir de ressources locales en savoir-faire et financées dans le cadre d'une politique de solidarité, interviennent dans des domaines tels que l'assistance à domicile, la garde d'enfants, les travaux à domicile, l'environnement ou l'insertion par l'économie. De nouvelles formules de crédit permettent de porter des projets qui ne trouvaient pas de soutien dans les circuits

de financement classiques. La caisse solidaire à Roubaix s'est ainsi ouverte grâce à un apport financier du conseil régional à une épargne privée solidaire.

Le processus de développement local soutient l'émergence et le développement d'un secteur tertiaire spécifique, à faible capital de départ, fortement lié aux besoins du local, dont le statut paraît garantir une meilleure prise en compte de l'intérêt du territoire. F. Soulage note que le statut des coopératives mutuelles et des associations leur permet de privilégier l'avenir à moyen terme et de prendre des risques sans être soumises aux contraintes des analystes boursiers. Elles tentent de mettre en avant la question de l'emploi plus que celle du profit. Cependant cette voie de l'économie sociale se heurte aujourd'hui à plusieurs difficultés. Selon l'INSEE, les seuls services aux enfants et personnes âgées dépendantes nécessitent deux cent cinquante mille emplois équivalents temps plein. Ils sont assurés, au plan local, par des réseaux associatifs très denses qui ont tissé avec les élus et les administrations locales des liens solides. Mais elles sont actuellement menacées sur deux fronts. D'une part, les grandes entreprises qui cherchent à intervenir sur ce créneau en écrétant la part solvable de la demande, laissent aux associations les services aux populations sans moyens. Leur politique en sera immanquablement perturbée puisqu'elle se fonde sur une péréquation entre part solvable et non solvable du marché et le maintien au plan local des services pour toutes les populations, évitant ainsi que ne se crée un « service pour les pauvres. » D'autre part, la politique de certaines collectivités territoriales qui ont tendance à reprendre ou à vouloir « instrumentaliser » les associations directement un certain nombre de services en régie menace la survie des associations qui souffrent déjà par ailleurs d'un manque de fonds propres ne leur permettant pas d'avoir une trésorerie. La fiscalité encore incertaine est un autre élément de fragilité. Ainsi que le souligne D. Demoustiers, les associations participent aux fonctions de régulation, de façon directe par leur poids dans certains domaines où elles peuvent infléchir les quantités offertes et les tarifs pratiqués, mais aussi de manière indirecte par l'effet de levier lié à leur fonction d'interpellation et de revendication. Dans certains secteurs, elles sont en situation de quasi-monopole au plan local et peuvent donc discuter avec les organismes publics, la quantité, la qualité, l'offre et les tarifs. Elles participent à la constitution d'un marché secondaire de recyclage et de distribution de biens de première nécessité (vêtements, équipement électroménager d'occasion, redistribution de surplus alimentaires.).

De fait, les territoires sont affaiblis par l'absence de politiques incitatives de l'Etat pour insérer véritablement les grandes entreprises, y compris publiques, dans le tissu local de leurs lieux d'implantation, le faible soutien aux très petites entreprises qui constituent la base du tissu économique local et l'incertitude réglementaire et fiscale dans laquelle vit le secteur de l'économie sociale. La responsabilité de la gestion des effets des mutations économiques, de la transformation rapide du contenu et des modes de production incombe aux acteurs du développement local, contraints à l'innovation et au risque. Certaines expériences, mêlant les fonctions, innovent dans des créneaux porteurs comme les services aux entreprises préfigurent des voies nouvelles. En revanche, beaucoup naissent et ne perdurent dans le meilleur des cas que dans une extrême

précarité. Il est évident que le recours à cette économie territoriale ne peut être qu'un complément et ne saurait seul impulser un développement durable. Si l'Etat n'avait pas soutenu la construction navale à Saint-Nazaire, secteur majeur pour la ville, et préservé ainsi six mille emplois sur les douze mille existant en 1970, le choc économique et social aurait été terrible et le processus de développement local mis en oeuvre n'aurait pas suffi à l'amortir.

L'articulation entre les secteurs économiques porteurs et l'économie locale ne se fait pas réellement. Il n'y a pas de synergie entre eux. Le développement local préfigure-t-il l'économie de service de demain ou n'est-il qu'un secteur voué à la marginalité ?

Actuellement, par sa nature et ses contraintes, le développement local induit souvent une certaine flexibilité dans la position des acteurs économiques et partant des salariés. Se pose néanmoins la question, préalable à la création d'un nouveau tissu économique local, de la marge raisonnable de précarité que l'on peut admettre.

3. Soutenir les acteurs économiques

Le soutien aux activités économiques est un moteur essentiel du développement local nécessitant à la fois une stratégie d'attraction d'investissements extérieurs mais aussi une politique de soutien et de dynamisation du tissu économique existant.

De nombreux acteurs interviennent dans ce secteur pour informer et aider les entrepreneurs et les candidats à l'entreprise et sur les montages de dossiers. On observe notamment que de nombreuses structures ont été créées à cette fin par les collectivités locales et parfois même par les entreprises elles-mêmes sur des territoires à géométrie très variable et avec des missions plus ou moins étendues. Répondent-elles sur tout le territoire national aux besoins des entreprises ?

C'est en tout cas la vocation première du réseau des 162 chambres de commerce et d'industrie présentes sur l'ensemble du territoire. Etablissements publics d'Etat, elles ont en effet pour tâche de faciliter les projets dans le cadre de leurs missions de service public. C'est notamment dans cet esprit que s'est mise en place l'opération « entreprendre en France » visant à promouvoir la création d'entreprises dans un esprit partenarial où elles sont, en tant que généralistes de l'entreprise et acteurs neutres, « porteuses de dossier » auprès d'autres institutions publiques et de partenaires privés.

L'investissement des CCI sur la politique de la ville, et plus particulièrement sur les zones franches urbaines, répond aux mêmes préoccupations avec un souci de pérennisation des activités économiques d'autant plus fort que ces quartiers sont dans une situation très difficile. A cet égard, les CCI de Lille métropole ou d'Amiens par exemple mènent aux côtés des collectivités locales des projets de restructuration de quartier.

C'est aussi dans cette optique qu'elles assurent une mission dédiée à l'environnement des entreprises dans le cadre de la gestion d'équipements

(notamment 121 aéroports, 75 ports maritimes) et la réalisation d'aménagements en concertation avec les collectivités locales.

En fonction du contexte local et des moyens dont elles disposent, des besoins exprimés par les entreprises, les CCI s'associent avec d'autres partenaires pour monter avec succès des actions collectives.

De leur côté, dès qu'elles en ont les moyens, les structures de développement local créent des organismes de développement économique afin d'attirer et d'aider des entreprises locales à se développer. Ces structures sont souvent soutenues par les régions, voire les départements. Elles se fixent comme objectif, l'information des entrepreneurs ou des candidats à l'entreprise, le montage de dossiers et la mise en réseau au plan local et régional des acteurs économiques. Ces structures ont quelquefois du mal à imposer partout leur légitimité d'intervention. Ainsi, Maurienne expansion, cellule de soutien économique aux acteurs n'intervient pas dans le canton de Modane ni dans le district de Haute-Maurienne. Saint-Nazaire a créé une agence associative « délégation au développement de la région de Saint-Nazaire », financée notamment par l'Etat dans le cadre de la politique de la ville, à travers la MOUS (maîtrise urbaine et sociale). Ce projet a été pensé d'emblée à l'échelle de l'agglomération avec un champ de compétence générale et, devant les difficultés que pouvait engendrer l'hétérogénéité économique et politique de cette petite région, les collectivités locales ont affiché une liberté totale par rapport à l'agence. De ce fait, les maires de la région nazaréenne n'hésitent pas, lorsqu'ils en ressentent besoin, à faire appel aux services de l'agence. Ce soutien est d'autant plus nécessaire que les aides ne sont pas suffisamment souples et d'application incertaine.

Un territoire ne peut se passer aujourd'hui de tels soutiens aux acteurs économiques, même s'ils s'avèrent parfois difficiles quel que soit l'organisme à l'origine de l'initiative.

4. Développer l'emploi

Dans les zones rurales périphériques, se « mettre à son compte » avec ou sans salariés demeure encore la solution privilégiée, notamment parce qu'elle est toujours un symbole de réussite sociale. Par ailleurs, le resserrement de grands groupes a provoqué l'essaimage de petites firmes et la volonté des entreprises de réduire les charges salariales permanentes a tendance à transformer le statut des salariés sous-traitants en travailleurs indépendants.

Mais, sur les territoires où les jeunes en particulier ne bénéficient pas d'une tradition familiale et sociale forte, l'accès à l'emploi reste difficile. Les politiques en ce domaine ne sont pas territorialisées. Les déséquilibres du marché du travail sont imputés à sa rigidité, et au coût trop élevé du facteur travail. Sont préconisées de manière uniforme la baisse des charges sur les salaires correspondant aux emplois les moins qualifiés, la discrimination positive à l'embauche de catégories prioritaires (CES, CIE, contrat de qualification, emplois jeunes...) et des mesures favorisant l'emploi à temps partiel. Par ailleurs, il existe une politique générale d'incitation à la création d'entreprises ou

d'emplois destinée essentiellement aux populations privées d'emploi, donc fragiles.

De fait, l'Etat attend des acteurs locaux - collectivités, service public de l'emploi ou secteur associatif - qu'ils se chargent d'insérer ceux qui n'ont pas encore trouvé d'emploi. B. Simonin remarque que *« c'est sur le local que repose la charge de mettre en cohérence l'ensemble des mesures existantes afin de proposer aux personnes en difficulté des services adaptés à leurs besoins et de les agencer dans la durée, de manière à permettre un retour progressif à l'emploi normal (c'est par exemple l'objectif des plans locaux d'insertion par l'économie) »*. Les acteurs locaux sont, en quelque sorte, chargés d'inventer une stratégie locale pour jouer avec la panoplie de mesures nationales qui ne peut avoir d'efficacité sans coordination locale. La politique de l'emploi vise simplement à une réinsertion dans le monde du travail, même dans une situation temporaire, voire un statut de plus en plus précaire. *« Il n'y a plus de mauvais emplois qui pourraient être améliorés, ou de mauvais employeurs »* note B. Simonin. La politique de l'emploi vise l'employabilité et non l'amélioration des conditions de travail et la réflexion sur la gestion et la formation initiale et en cours d'emploi des personnels.

Les acteurs locaux, eux, ont imaginé des dispositifs pouvant agir à la fois sur l'emploi des personnes en difficulté sur le marché du travail, et sur la gestion de l'emploi dans les entreprises. Les structures d'insertion par l'économie, les comités de bassin d'emploi, les plans locaux d'insertion par l'économie, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) poursuivent cet objectif.

Les acteurs de terrain ont créé de nombreuses structures d'insertion : entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartiers et centres d'adaptation à la vie active qui ont été par la suite reconnues et soutenues par les politiques publiques mais faiblement et avec des aléas dus aux changements de responsables. Si cette charge considérable qu'est aujourd'hui l'emploi au niveau local est reconnue par l'Etat, elle ne l'est pas en matière de moyens financiers et humains. Le partenariat n'est pas facilité par l'attitude des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. De nombreux efforts doivent être déployés vers la publicité des débats des instances de concertation et leur ouverture aux partenaires sociaux, en particulier les syndicats.

5. Préparer l'avenir

Les acteurs de développement local se trouvent confrontés à des enjeux économiques majeurs : soutenir la création d'activités et en particulier la création d'entreprises, créer des emplois pour les personnes en difficulté, mais également préparer l'avenir en cherchant à placer le territoire dans le développement « immatériel ». Les capacités d'innovation peuvent en effet affecter les procédés appliqués à une activité traditionnelle ou déboucher sur des produits nouveaux. L'innovation de procédés donne un avantage compétitif à ceux qui la créent et l'appliquent. L'innovation de produits enrichit ses initiateurs en élargissant leur capacité à produire les richesses qui en résultent. Cette capacité stratégique

nouvelle suppose le développement de l'intelligence par tous les moyens : formation, multiplication d'appartenance à des réseaux, et mise en place des conditions de l'expérimentation. « *En la matière* », note H. Bouchet, « *toujours plus ne sera jamais assez pour que chacun établisse le socle le plus large et les fondations les plus solides pour s'adapter à un avenir moins que jamais prédictible* ». L'avenir de la société du savoir accentuera la rupture du lien entre activités et territoires. Il fera également exploser la corrélation entre la durée du travail et la production qui en découlera, avec les conséquences que l'on peut attendre dans le débat social.

Le développement local ne peut aujourd'hui se fonder sur les seules ressources du local. L'avenir des territoires s'inscrit dans une logique d'échange et de concurrence qui pose le problème de leur attractivité. Plus que jamais, ils vont devoir s'organiser autour de pôles structurants géographiques et de réseaux permettant la synergie entre recherche, formation, activités culturelles et entrepreneurs de toute nature.

Dans cette perspective, la nécessité d'introduire des innovations, tant technologiques qu'organisationnelles, oblige les collectivités à construire des relations nouvelles avec les entreprises, les syndicats, les chambres consulaires et les associations de développement. C'est ce que J. B. de Foucauld appelle « *un surcroît d'implication institutionnelle et organisationnelle à côté de la dynamique du marché.* »

C - LES ACTEURS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les politiques d'aménagement et de développement en faveur des territoires en difficulté, fondées sur des discriminations positives, sont concrètement mises en oeuvre par des élus de différents niveaux de collectivités territoriales, des fonctionnaires d'Etat, et des professionnels du développement (agents, animateurs...).

Le rôle de ces différents acteurs est capital car les textes seuls, si pertinents soient-ils, se révèlent inopérants, surtout dans un domaine si complexe. La façon dont sont mises en oeuvre sur le terrain ces politiques est déterminante. Leur succès passe par le respect des règles, mais également une interprétation voire un aménagement, adapté à la très grande variété des situations. De même, le partenariat entre les acteurs est décisif. L'harmonisation des modes de prise de décision, la concertation préalable, et surtout le respect par tous des phases de développement et des échéances qui s'y rattachent sont essentiels. Enfin, il faut rappeler, selon le mot d'Alain Touraine, que « *lutter pour la cohésion sociale ce n'est pas créer des structures, c'est créer des acteurs* ».

1. Les élus

Les élus disposent d'un certain nombre de compétences selon le niveau territorial de leur circonscription. Avec la crise et la décentralisation, des pouvoirs et des responsabilités nouvelles leur ont été concédés. Ils se sentent désormais en charge du devenir de leur territoire, en particulier de son essor économique, et de l'emploi. Certains choisissent la voie du développement local pour répondre à ce qu'ils ressentent comme une exigence forte.

Ils se sentent néanmoins pris dans une dichotomie : gestion du territoire et développement. S'ils perçoivent clairement le type d'engagement qu'implique un territoire d'intercommunalité, ils demeurent en revanche incertains face à l'émergence d'un territoire de développement assez vaste. Sur un tel territoire, les projets touchent en effet de nombreux domaines et supposent une mobilisation de la population. Ils prennent de ce fait des orientations complexes que maîtrisent difficilement les élus. Ceci explique que, si les maires des communes acceptent de rejoindre une formule souple type association pour former un territoire de développement, ils montrent plus de réticences à lui donner un statut juridique contraignant et des limites stables qui les placeraient dans une dynamique dont ils ne peuvent anticiper l'avenir et risqueraient de les entraîner malgré eux dans une voie sans retour.

Le fait qu'une petite commune prenne l'initiative et la tête d'une structure de pays facilite cependant la coopération car elle est moins facilement soupçonnée par les autres de vouloir satelliser. Les rôles et les pouvoirs se répartissent alors en quelque sorte entre le chef-lieu de canton, leader reconnu, et un responsable du pays. Dans les rapports avec la région, il est par ailleurs important que ce dernier soit également conseiller régional. En Maurienne, la présence d'un conseiller régional élu depuis longtemps, connaissant parfaitement la région et ayant collaboré à l'élaboration de sa politique de soutien au développement, a constitué un atout important. Il a été permis de faire le lien avec l'association des maires de Maurienne, instance naturelle de concertation et d'élaboration des projets, dont il est un membre actif. Le président la Côte d'Opale était également vice-président du conseil régional. La connaissance des procédures mises en place et du personnel de la région chargée de mettre en place la politique est un « plus » pour le territoire qui cherche à bénéficier de ces procédures.

Le processus de développement local doit néanmoins faire face à des difficultés réelles. Les élus sont soumis à des échéances qu'imposent leurs mandats qui ne sont pas en phase avec le temps d'élaboration et de mise en route d'un processus de développement local. Afin de pouvoir rendre des comptes à leurs électeurs avant l'issue de leur mandat ils sont tentés d'agir dans la précipitation alors qu'une mobilisation forte des populations et des acteurs demande du temps. De plus, certaines échéances électorales renouvellent considérablement les élus sur le territoire, ce qui freine, et souvent modifie, le contenu du programme et même le périmètre du territoire en développement. En Maurienne, deux maires avaient pris l'initiative de faire le tour des mairies et des acteurs économiques, sociaux et associatifs de la vallée afin de les sensibiliser et de susciter des projets dans le cadre de la préparation du contrat global de développement proposé par la région. Mais, après les élections municipales, un certain nombre d'élus, souvent en place depuis vingt ans, ont été remplacés et la procédure de concertation a dû être reprise à son stade initial.

Des problèmes identiques se posent dans le cadre des structures intercommunales. Alors que les maires des communes sont au fait des projets, de l'avancement des réalisations et de la situation du regroupement, il n'en est pas de même des conseillers municipaux. Ceux-ci sont très partiellement ou mal

informés. L'ordre du jour des conseils municipaux ne comprend de fait que peu de questions relevant des structures intercommunales, encore moins lorsque le processus de développement est piloté par une structure de nature différente, telle une association loi de 1901.

Les élus locaux sont confrontés, dans le cadre des processus de développement local, à des exigences au niveau du pays, de l'agglomération. Il leur faut organiser la communication, auprès des élus, de leur population. Ils sont soumis de plus en plus à des contrôles de leur gestion et ils se sentent insécurisés par d'éventuelles actions en responsabilité. Une sanction est difficile à assumer collectivement. Ces contraintes nouvelles amènent les élus à mettre en place un véritable système d'information, de communication.

Enfin, le temps à consacrer à un mandat électif, du fait de la multiplicité des appartenances et des partenariats, est aujourd'hui très lourd. La plupart des élus ne touchent que de très faibles indemnités, ce qui conduit à la sur-représentation de certaines catégories sociales ou à un cumul abusif de mandats.

2. Les représentants de l'Etat

Dans l'application des politiques d'aménagement et de développement du territoire, le rôle des représentants de l'Etat est fondamental. Placés par la décentralisation face aux différents niveaux de collectivités locales, sans aucune hiérarchie, ces fonctionnaires ont pour rôle d'arbitrer, de faciliter et de concrétiser les dispositions de la loi en faveur du développement local. Ces politiques s'appliquant à une réalité particulièrement complexe obligent les services de l'Etat à déployer un savoir-faire nouveau. Il convient de dépasser les modes de gestion sectoriels traditionnels (agriculture, équipement, éducation etc.) pour mener sur les territoires des interventions coordonnées sur des objectifs communs. C'est ce que visait d'ailleurs explicitement la politique de la ville, notamment les contrats de ville, dont un des deux objectifs prioritaires était ainsi défini : accroître l'efficacité des interventions publiques en instituant une démarche unique et globale destinée à mettre en synergie l'ensemble de toutes les actions sur un territoire donné. Il s'agit d'un processus destiné à transformer le mode d'action publique.

Les travaux d'évaluation montrent que les politiques novatrices restent fortement marquées par la personnalisation. L'engagement très personnel de tel ou tel agent public conduit à des résultats qui souvent dépassent les espérances mais révèle aussi l'extrême faiblesse du dispositif car la relève n'est jamais assurée. D'autant plus que la « militance » n'est pas prise en compte dans le déroulement de carrière des fonctionnaires qui s'impliquent et que la cohérence des équipes mises en place n'intervient pas dans les décisions de transfert de tel ou tel responsable.

L'exemple de la région Rhône-Alpes est éclairant quant à la mise en place de cette politique nouvelle. Le niveau régional y a toujours conservé de l'autorité. Au SGAR, on remarque que les relations entre le niveau départemental et régional sont d'autant plus fortes et étroites que le niveau départemental est fort, compétent, actif dans l'interministériel : il existe un échange de réflexion, de

savoir-faire, « d'astuces » administratives et financières, source d'excellence cumulative. Le niveau régional est facilitateur et dynamiseur.

Dans le département du Rhône, l'équipe interministérielle, formée de délégués départementaux, est très soudée grâce à une très forte volonté préfectorale, appuyée sur une relation directe du préfet et des délégués et à un sous-préfet à la ville unanimement respecté.

Au niveau régional ou départemental apparaît la nécessité d'avoir une masse critique de matière grise, de compétences et de réels meneurs d'équipes reconnus. Véritables hommes de terrain qui connaissent la réalité, les hommes et les femmes qui vivent sur le territoire, ils sont le visage compétent et humain des politiques publiques.

A côté de réussites incontestables, d'autres situations moins favorables témoignent d'un certain effacement de l'Etat. En milieu rural, le sous-préfet est en général la figure la mieux identifiée, la plus proche, le recours des élus. Pourtant, placé en poste avancé, il n'est pas toujours dans la meilleure position pour assurer sa mission. Il ne se sent pas suffisamment soutenu, sauf exception, par une équipe interministérielle départementale ou régionale soudée. Face aux élus, il ressent une certaine solitude, d'autant plus que la demande est forte à son égard. Ainsi, en Maurienne, le sous-préfet ne s'est vu demandé que tardivement de s'investir dans la politique du contrat global de développement sur les territoires, alors que la consigne était inverse au départ et que, de plus, l'Etat ne participait pas financièrement. Dans les arrondissements ruraux, les sous-préfets restent en moyenne un peu plus de deux ans, quelquefois beaucoup moins, et les vacances de plusieurs mois ne sont pas rares car l'administration centrale mesure l'importance des postes en fonction de la taille et de la population des arrondissements.

Pour que les politiques de soutien au développement local soient efficaces sur le terrain, il faut miser sur des hommes et des femmes, militants convaincus, capables de travailler ensemble sans trop d'enjeux de pouvoir ou de prérogatives. L'Etat doit faire passer sans les compromis locaux traditionnels des orientations peu populaires comme l'implantation de populations en difficulté.

La qualification des hommes est un élément important qui ne peut se limiter à des formations initiales ou continues, certes utiles mais insuffisantes et doit s'élargir à la dynamique de groupes, à l'analyse des pratiques et à la confrontation des approches en mêlant les acteurs venus d'horizons différents. En région Rhône-Alpes, une rencontre hebdomadaire d'une matinée entre agents de l'Etat venus d'horizons divers a permis une formation mutuelle et interactive et contribué à leur transmettre collectivement une autre culture administrative.

Après ces années d'expérience, le SGAR de Rhône-Alpes conclut qu'« *une parole forte de l'Etat est très souvent attendue et souvent absente. Ce n'est pas de trop de présence de l'Etat sur le terrain dont les acteurs se plaignent mais bien souvent du contraire. Mais pour être crédible, cette parole doit être engagée, y compris sur des sujets peu porteurs comme l'intégration et tenue à la fois par des responsables compétents, motivés et au service de ceux qui sont sur le terrain au quotidien* ».

3. Les agents de développement

Les agents de développement sont aujourd'hui les pivots des processus de développement local. Ils sont de plus en plus nombreux depuis quinze ans et se retrouvent aussi bien dans les grandes entreprises, les chambres de commerce, les associations de développement, les comités de bassin d'emploi ou les parcs naturels. Un tiers est au service des régions et départements, des villes et des structures intercommunales, des agglomérations et des pays. Depuis peu, les collectivités importantes ont créé des services de développement dans lesquels travaillent de véritables équipes d'agents de développement. Lors d'une enquête de Mairie conseils sur le personnel des structures intercommunales à fiscalité propre, 45 % des EPCI déclaraient avoir eu recours à des agents contractuels pour gérer des dossiers sur la promotion du développement local. 75 % d'entre elles se déclaraient favorables à ces recrutements. La majorité des agents (58 %) ont un salaire net entre 7 000 et 10 000 F par mois et 18 % inférieur à 7 000 F dont une partie à temps partiel. Un quart seulement est supérieur à 10 000 F. Le niveau requis est relativement élevé. 71 % des recrutements se font bac + 4.

Ce sont des acteurs privilégiés de l'aménagement du territoire. A l'interface des politiques et des divers acteurs engagés dans des processus de développement local (élus, fonctionnaires de l'Etat, personnel des collectivités territoriales, acteurs socio-économiques), ils ont une approche globale du développement qui les place au centre de l'exécution des politiques publiques. Ils jouent un rôle multiple à la fois d'animateur, de négociateur, de médiateur entre gestionnaires de procédures, de chargé d'études et de technicien. Hommes orchestres, ils sont cependant souvent tentés par une dérive gestionnaire et technicienne, liée à la complication des missions et des procédures et à la pluridisciplinarité des problèmes et des projets, d'autant que le plus souvent, ils doivent trouver, à travers les dossiers qu'ils montent les moyens de financement de leur poste.

Des agents de développement ayant participé à une enquête sur leur métier lancée par l'UNADEL en 1996 se plaignaient que cette dérive procédurière conduise à une moindre reconnaissance de l'animation comme outil de développement et donc « à une précarisation croissante » du métier. Cette précarisation est accentuée par la proximité complète avec les élus. Pierre Teisserenc note « *que les conceptions du développement ne sont pas toujours les mêmes entre les élus et les agents* » et que « *leurs évolutions respectives peuvent conduire à des décalages* », les premiers ayant souvent une vision plus économique du développement alors que les seconds privilégient une approche transversale des problèmes du territoire. De même, les conflits peuvent naître des échéances électorales. Un élu est sensible à la durée de son mandat, il a besoin d'un bilan fort, de manifestations visibles du travail accompli. Un agent de développement, plus soucieux de l'action en profondeur, dans la durée sera plus sensible au changement de mentalités, gage d'un véritable développement.

On assiste actuellement à une certaine précarisation de la situation des agents de développement, surtout de ceux au service d'EPCI ou d'associations qui n'ont pas de moyens importants. Si certains contrats sont liés à des procédures, d'autres sont à durée déterminée d'un an ou dix-huit mois et leur prolongation est subordonnée à l'obtention éventuelle de soutiens publics. Il est

paradoxal de demander à des agents en situation si précaire d'élaborer des plans de développement à cinq ans ou plus. Néanmoins dans le pays de Saône et Madon, un agent chargé de l'insertion, dont les résultats ont été salués par tous, a pu récemment transformer son contrat emploi solidarité en contrat consolidé.

Les agents de développement réunis au sein de l'UNADEL font des propositions pour clarifier leur situation. Ils réclament une définition (animateur ou technicien en charge de montage de dossiers) et une structuration de leur métier (définition d'un statut plus précis des champs de compétence et d'intervention, des conditions de recrutement, de l'accès à la formation permanente).

Pour bien marquer la particularité du développement, champ spécifique, mouvant, au rythme complexe, ils mettent en avant l'importance d'avoir un regard neuf sur le territoire et de conserver un dynamisme intact. La durée d'engagement doit donc être négociée avec les élus qui les emploient. Le métier d'agent de développement comprend un ensemble de missions requérant un professionnalisme certain, mais ne débouche pas pour autant sur une carrière professionnelle, au sens classique du terme. Cette limite pose la question de la nécessaire évolution ou reconversion professionnelle.

Dans le milieu urbain, deux types de situations professionnelles coexistent : les unes, de type action sociale classique, les autres faisant appel à des organisations par projets ou par mission. Le contenu est largement défini par son titulaire, le coefficient personnel étant fondamental. En effet, face aux difficultés locales qu'elles n'ont plus le sentiment de maîtriser par les pratiques classiques, les institutions créent un service, une mission, un projet et cherchent à mettre en oeuvre des actions transversales. Parallèlement, les métiers semblent en crise. Les différences d'approche, d'exercice ou même d'apprentissage ne font plus l'unanimité. Les professionnels de ces nouveaux métiers revendiquent la mise en place d'une dynamique de reconnaissance professionnelle qui pourrait leur permettre de sortir de l'ombre, de l'indiscrétion et de prouver leur utilité sociale et la plus value qu'ils apportent à la résolution des problèmes posés.

Pour bon nombre de professionnels, la politique de la ville est un moyen de qualification des acteurs de développement, nombreux dans les quartiers DUS mais avec des pratiques et des formations professionnelles très diverses. Elle doit favoriser, grâce à son volet partenariat, une connaissance réciproque des acteurs et à terme une réflexion commune et des pratiques tenant compte des modes d'intervention des autres intervenants. Certains agents réclament des formations communes qui permettent une cohérence tout en gardant à chaque professionnel son rôle et ses fonctions propres. Il faut que les institutions concernées donnent au moins un aval tacite à une volonté de travail collectif et même incitent leur personnel à une telle démarche qui ne peut qu'accroître leur efficacité.

La situation professionnelle et sociale des personnels au service du développement local est surtout « transversale ». Ils doivent marier les compétences, travailler en partenariat étroit avec des acteurs très divers, et cela en étant soumis à une certaine précarité financière ou sans reconnaissance professionnelle. Le coefficient personnel compte beaucoup et l'exigence à cet égard est considérable.

D - LES TERRITOIRES LIEUX DE LA COHÉSION SOCIALE

Jusqu'à ces dernières années, les acteurs du développement local ne se posaient pas la question en ces termes. Dynamiser sur les territoires la vie économique, sociale et culturelle renforçait, de fait, la cohésion sociale. Elle était la résultante dans tous les domaines, mais n'était pas recherchée en tant que telle.

La mondialisation, la fragmentation de la société, l'effacement des repères et des valeurs ainsi que la montée de l'exclusion ont imposé à la société, mais également à chaque territoire, la prise en compte de la question de plus en plus prégnante de la cohésion sociale. Présenté dans le débat préparatoire à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ce souci est inscrit bien qu'imparfaitement, dans cette loi dont le préambule affirme que « *la politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationale* », « *a pour but d'assurer à chaque citoyen l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire* » et « *corriger les inégalités des conditions de vie des citoyens* ».

1. La territorialisation de la cohésion sociale

Tout au long du XX^e siècle, la cohésion sociale a été assurée par l'exercice de droits politiques économiques et sociaux que la politique d'aménagement du territoire cherchait à rendre effectifs sur tous les points du territoire, notamment grâce à la protection sociale et à l'implantation des services publics. La décentralisation devait, en quelque sorte, relayer ce modèle par une meilleure adaptation aux sociétés locales. Mais, au même moment, la montée de l'exclusion et de la précarisation, la crise de l'Etat providence et l'affaiblissement des corps intermédiaires ont changé profondément la donne et ont remis le territoire en première ligne dans l'espoir d'y trouver le lieu d'une réorganisation sociale.

Pour le groupe de réflexion prospective du Commissariat général du plan sur « cohésion sociale et territoires », ces derniers doivent s'inscrire dans un seul et même processus, « le processus permanent d'invention et d'actualisation d'un projet collectif, porteur de valeurs partagées qui donne sens à un futur commun », « un espace constituant de la cohésion sociale. »

Le développement local prend le relais de l'aménagement national du territoire. Le local serait le lieu où les grandes valeurs culturelles de la société seraient complexifiées par celles émanant de la société civile : qualité de la vie, droit à la différence, aux loisirs, protection de l'environnement et développement durable. L'émergence du vivre autrement va supplanter le mieux vivre et le vivre ensemble. Cependant, il n'est pas certain que les territoires soient réellement en mesure d'assumer une véritable fonction de réparation sociale et de se substituer à une politique d'aménagement du territoire. Les dynamiques de territoire, dans la mesure où elles font preuve d'efficacité, tendent plutôt à créer des déséquilibres et des inégalités entre pays et agglomérations. Cette fonction est d'ailleurs difficilement remplie également au sein même des territoires.

2. La situation des espaces urbains

Le rapport du Commissariat général du Plan note que les villes sont écartelées entre des pôles économiques vivants et des zones de régression

sociale. Sur le terrain, la situation paraît encore plus difficile. La cohésion sociale se heurte à des politiques d'acteurs qui la pénalisent. Un ensemble de politiques publiques contribue à déresponsabiliser les entreprises dont les stratégies ne tiennent pas compte des priorités locales en matière d'emploi ou de sous-traitance. Un certain nombre de villes refusent l'implantation de logements sociaux imposée par la loi d'orientation sur la ville (LOV) et, quand elles y sont contraintes, préfèrent payer plutôt que d'accepter une certaine mixité de population. Lors de l'adoption de la loi sur l'exclusion, les députés ont souhaité que la loi d'orientation sur la ville redevienne plus contraignante vis-à-vis des communes qui ne construisent pas ou trop peu de logements sociaux et ont réformé la procédure d'attribution des logements sociaux.

Aujourd'hui, la répartition des populations sur le territoire est un problème de plus en plus difficile à organiser. La décentralisation a confié aux élus locaux une responsabilité d'accueil à travers les compétences des collectivités locales en matière de logement et d'urbanisme. Or l'expérience montre que si des ségrégations territoriales ont toujours existé - quartiers pauvres et quartiers riches - les politiques locales ont tendance à accentuer ce mouvement. Le problème de la mixité de la population semble de plus en plus difficile à résoudre. Implanter des îlots de populations fragiles dans des quartiers résidentiels, les coupant ainsi d'un environnement social proche, ne paraît pas plus souhaitable que de masser dans les banlieues périphériques des familles « lourdes » avec des populations à l'équilibre fragile qui se sentent déstabilisées dans un quartier qu'elles jugent perturbant. Les responsables de logements sociaux s'interrogent : mixité par cage d'escalier ? par îlots ? par quartiers ?

La décentralisation fige les agglomérations à l'aise qui refusent les populations en difficulté. La politique de la ville est impuissante à imposer la mixité et la solidarité entre agglomérations, de même qu'entre quartiers. Il ne paraît plus possible aujourd'hui d'agir par voie législative. Seule la voie contractuelle semble praticable. En Rhône-Alpes, le sous-préfet à la ville, cherchant une monnaie d'échange, proposait l'attribution de PLA à des constructeurs sociaux pour augmenter le volant de logements à disposition du préfet, afin d'agir sur la répartition des populations. Ces interventions à la marge n'ont plus guère d'efficacité car les organismes construisent de moins en moins, de toute façon, faute de terrains adaptés, de loyers trop élevés qui ne trouvent pas preneurs et faute aussi de capacités financières.

3. La situation des territoires ruraux

Par ailleurs, de manière encore diffuse mais néanmoins significative, une stratégie des services sociaux urbains vise à installer en milieu rural des populations en difficulté, les familles monoparentales en particulier. La possibilité de trouver en milieu rural un logement peu cher, l'occasion d'emplois peu qualifiés et précaires et l'éloignement d'un milieu perturbant pour les enfants est censée leur permettre de retrouver un certain équilibre et des moyens d'insertion dans un autre milieu. Le milieu rural, et surtout les territoires où existe un véritable développement local, est ainsi sollicité plus ou moins directement par les villes mais les élus locaux se montrent extrêmement réticents

car leurs moyens d'encadrement et de gestion du social sont faibles. Ils n'ont pas ou peu de personnel qualifié capable de se charger de l'insertion, en particulier des jeunes, d'autant que le milieu rural voit d'un oeil méfiant l'arrivée d'étrangers au pays, qui plus est en difficulté. Ceci s'explique en partie par le fait que depuis quelques années, le milieu rural est confronté lui aussi à des problèmes d'insertion de catégories fragiles au sein même de sa population.

Dans une dynamique de développement local, les élus des pays des 7 vallées et de Saône et Madon ont créé des organismes chargés de l'insertion : associations intermédiaires, chantiers de réinsertion et suivi des personnes en difficulté en cherchant, selon la philosophie du développement local, à articuler l'économie, le social, le culturel et la mobilisation de l'ensemble de la population. Devant les succès obtenus par l'association intermédiaire du pays de Saône et Madon qui assure l'interface entre les donneurs d'ordre et les demandeurs d'emploi (3 800 heures d'interventions en 1996 concernant trente quatre personnes travaillant dans les domaines du ménage, jardinage, bricolage), les services sociaux des villes du département ont cherché à placer en réinsertion des jeunes de banlieues en difficulté, y compris des jeunes ayant eu affaire à la justice. Les ruraux ont le sentiment que la région et les départements cherchent à opérer un certain desserrement en dispersant les cas difficiles. Une ou deux expériences ont montré les limites de l'opération. Le milieu rural n'est pas plus un milieu d'insertion pour les personnes en difficulté que le milieu urbain, et les responsables refusent que les problèmes de la société toute entière, génératrice d'exclusion, soient renvoyés sur leurs territoires.

Le développement local n'est pas destiné à panser les plaies d'une société fragmentée qui n'est plus capable d'intégrer ses citoyens. Le commissariat au plan note que le survalorisation du local, en tant qu'espace de l'appartenance et de la sociabilité de proximité et support de la solidarité pourrait déboucher sur une idéologie inacceptable du local comme espace du refuge social et du repli identitaire.

4. Normes et cohésion sociale

La cohésion sociale pose inévitablement la question des normes d'autant que la société française est confrontée dans ce domaine à un changement déstabilisant. La notion d'égalité était, théoriquement, incarnée par des normes applicables sur l'ensemble du territoire en matière d'aménagement, d'équipements et de services. Facteurs incontestables d'intégration, elles servaient de repères aux citoyens et leur donnaient le sentiment de bénéficier d'un égal traitement. Progressivement pourtant ces normes se sont distendues, parfois considérablement, marginalisant des territoires, notamment les zones désertifiées ou les quartiers urbains périphériques.

Actuellement, il s'agit moins de se plier aux normes que de les adapter à des lieux ou des populations spécifiques. Dans ce contexte, doit-on adapter les normes des quartiers en difficulté à celles du centre ou au contraire les prendre comme base pour repenser le système normatif ? Le processus de développement local, qui est davantage dans une dynamique de création à partir des ressources

propres du territoire que dans une démarche revendicative, peut aider à baser la cohésion sociale sur une nouvelle approche.

5. Le rôle des territoires dans la cohésion sociale

Il est évident que la prise en charge par les territoires de l'intégration des populations à travers un processus de développement local ne peut se justifier que dans la mesure où ce dernier collabore et s'articule avec un projet global de société. Une juxtaposition de projets locaux, si pertinents soient-ils, ne peut répondre à l'enjeu essentiel qu'est la cohésion sociale, d'autant qu'au niveau local, ces dynamiques reposant sur des acteurs bénévoles sont lourdes à porter et risquent de s'essouffler, voire disparaître ou laisser place à une institutionnalisation de la gestion sociale de l'exclusion.

Le projet de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire s'appuie sur les pays et les agglomérations comme espaces de mise en cohérence des solidarités économiques, sociales et culturelles pour développer le territoire. Ceci ne saurait exonérer l'Etat de ses responsabilités, surtout que la crise de l'action publique tourne essentiellement autour de la cohésion sociale. Des valeurs et des objectifs prioritaires doivent être définis et affichés au niveau national. Le Commissariat général du plan note à cet égard que *« la construction continue de la cohésion sociale est en effet autant une affaire de références collectives que de qualité d'intervention et de pertinence de la dépense publique. »*

Le développement local permet alors de bénéficier de l'expérience et de l'imagination créative des acteurs locaux qui récupèrent dans ce processus des marges de manoeuvre leur permettant d'adapter à la situation spécifique du territoire les références collectives qu'ils partagent.

E - LE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Un des enjeux des lois de décentralisation était de rapprocher les institutions et la décision publique du citoyen. Les articles qui devaient, à l'origine, organiser la participation des citoyens à la vie sociale n'ont jamais vu le jour. Par la suite, la loi de 1992 portant réforme de l'intercommunalité n'a pas non plus pris de dispositions en la matière malgré les demandes formelles d'organisations qui avaient pourtant fait des propositions précises. Certains auteurs ont conclu, quelques années plus tard, que la décentralisation avait plutôt eu pour effet de bâtir des féodalités que d'initier de nouvelles pratiques démocratiques.

Le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire vise à renforcer la participation des citoyens dans le cadre du pays. L'article relatif aux pays prévoit qu'un conseil de développement, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, est créé par délibération conjointe des collectivités territoriales et de leur groupement. Il s'organise librement selon les modalités les plus aptes à fédérer l'ensemble des forces vives du territoire et est étroitement associé à l'élaboration de la charte du territoire. Il peut être consulté sur toutes les questions relatives à l'aménagement et au développement du pays. Le projet de loi fait néanmoins

preuve d'une certaine prudence : si le conseil est associé à l'élaboration de la charte de territoire, il n'a par ailleurs qu'un rôle consultatif, à l'initiative des élus. D'autre part, le texte ne traite pas de la participation des habitants au sein des agglomérations.

L'idée se fait jour, dans des milieux divers, aussi bien politiques, universitaires qu'associatifs, que la société française a intérêt à accompagner la démocratie représentative qui la structure d'une démocratie participative. Réconcilier les citoyens avec la chose publique exige de rendre transparents les modes de prise de décision et leur exécution et de clarifier les niveaux de compétences. Il faut permettre à ceux qui le désirent d'apporter leur pierre à la construction collective.

Le processus de développement local peut favoriser cet approfondissement de la démocratie locale. Certains ont ouvert les voies mais, dans ce domaine, beaucoup reste à inventer. C'est au niveau local que la démocratie s'incarne au quotidien pour les habitants. De sa pratique dépend, pour eux, leur véritable insertion de citoyen et leur engagement personnel et social dans le devenir de la société toute entière.

Ceci suppose que le territoire s'organise en véritables échelons de pouvoir et qu'il trouve les voies de la participation des forces vives. Le pays, territoire de développement, ne se confond pas avec l'intercommunalité de gestion. Certains recherchent une nouvelle forme de gouvernement assurant la participation des citoyens.

1. Les instances de participation des citoyens

De nombreux exemples, néanmoins non exhaustifs, permettent de juger de la diversité des possibilités offertes pour mettre en place de telles instances.

Au niveau régional, l'instance de concertation de la politique régionale est le CESR. Celui-ci, actif, fait de nombreuses propositions qui, le plus souvent, sont reprises pour parties par les conseils régionaux. Cependant, certains secteurs socioprofessionnels se plaignent de ne pas être suffisamment entendus.

Au pays de Colombey-les-Belles et du sud Toulinois, les quarante et une communes du district élisent chacune deux délégués, qui ne sont pas forcément des élus locaux, au comité districte. Celui-ci procède tous les ans à l'élection du président et des vice-présidents qui, en vertu de la charte, démissionnent chaque année. Des commissions de travail par objectifs élisent leur président qui, deux fois par an, participe au bureau qui statue alors en bureau de synthèse pour mettre en cohérence l'ensemble des propositions faites par les commissions. L'assemblée générale de district se tient tous les ans. Elle comprend les quatre-vingt-deux délégués des communes et tous les participants aux groupes de travail. C'est elle qui vote à bulletins secrets le programme de l'année. La procédure, en « allers-retours », cherche le consensus. Lorsque le programme est adopté, les financements sont recherchés et lorsqu'ils sont obtenus, les délégués le votent. Le débat sur les finances locales qui s'est tenu sur le territoire est resté public jusqu'au bout.

Le président Michel Dinot raconte ainsi le déroulement de ce travail : *« lorsque l'EPCI a pris la décision de se transformer en district, le projet de partage de la taxe professionnelle faisait déjà partie des conditions d'adhésion. Mais, si tout le monde était d'accord sur le partage des richesses à venir, on l'était beaucoup moins sur le partage des pertes éventuelles. Un groupe de travail d'une trentaine de personnes s'est réuni, dont beaucoup de maires, et a réfléchi pendant deux ans. Il y a eu toutes sortes de simulations financières. Chacune des règles adoptées et qu'on peut trouver dans la convention correspond à une soirée de délibération autour de cas concrets. Dans la dernière phase avant d'arriver à une convention rédigée, l'EPCI a organisé un stage de formation pour les élus. Le principal document de travail du stage était rédigé sur trois colonnes et récapitulait chaque clause envisagée et ses implications. On passait en revue les cas de figure un par un. A la fin de chaque séance on procédait à une consultation à bulletins secrets. S'il n'y avait pas consensus, il fallait remettre en chantier le point litigieux. »*

Certains territoires se dotent d'une « deuxième chambre », organe exerçant une fonction de régulation et de développement des initiatives. Ainsi, le conseil de la flamboyance du plateau picard se présente comme un cercle de réflexion et d'engagement de retraités actifs, ressources intellectuelles ou relationnelles, que la retraite rend disponibles. Placé auprès du district, il examine les dossiers que ce dernier lui soumet, se consacre à l'étude de problèmes locaux et propose des pistes d'action. Ce conseil, complémentaire des autres institutions, fonctionne au consensus et transmet ses avis au district.

Dans le pays de Saône et Madon, les foyers ruraux ont été à l'origine de la création du processus de développement local. La commission économique et sociale du foyer rural départemental a donné naissance sur ce secteur à un atelier de développement de type association loi de 1901. Il comprend trois collèges : celui des communes, celui des personnes morales (entreprises, associations) et celui des personnes physiques et adhérents. Il travaille par commissions et impulse des initiatives très diverses en particulier dans le domaine du tourisme mais aussi de l'emploi. C'est une structure de sensibilisation et de mobilisation pour un projet de territoire qui s'apparente en fait à un « mini conseil économique et social ». Il définit un projet, avalisé ensuite par la communauté de communes qui prend en charge les actions. Ceci n'empêche pas l'atelier de conserver une vie autonome et de continuer à mener ses propres projets. La communauté de communes a créé des commissions mixtes communauté de communes/atelier qui font largement appel à la participation, en fonction de ses centres d'intérêt, de la population.

Il est intéressant de noter l'aller-retour entre forces vives et élus à travers la dynamique croisée de la communauté de communes et de l'atelier de développement. Un certain partage des rôles est cependant maintenu, qui, aux yeux de la population, rend lisibles les mécanismes de la décision. Certains membres de l'association sont devenus élus locaux et ont démissionné de leurs responsabilités associatives tout en restant très proches des responsables de l'atelier. L'association a ainsi été une pépinière d'élus formés au travail collectif et à des pratiques démocratiques.

Dans un essai sur l'urbanité rurale, F. Poule et Y. Gorgeu concluent que ces territoires ruraux sont en train de se doter de gouvernements. Non seulement, ils sont administrés au sens où l'Etat de droit règne, mais s'y construit aussi une vraie république locale. Une démocratie participative se met en place qui modifie l'exercice de la citoyenneté. Piloté par les élus, le gouvernement mène sur le territoire la construction d'institutions démocratiques. Ces territoires d'innovation privilégient l'appel à la matière grise, la technicité, la créativité et la responsabilisation afin de donner à tous, forces vives, élus ou techniciens, les mêmes méthodes et techniques de gestion et de créer un autre lien social. Ces élus se sont saisis des compétences que leur ont conférées les lois de décentralisation et les ont incarnées selon leur idéologie, leur sensibilité et leur expérience en leur donnant vie dans une création commune en lien avec leurs concitoyens.

Dans les villes également des formules se cherchent : commissions municipales élargies, conseils de quartiers, conseils économiques et sociaux locaux... Mais les formes de leur articulation avec les EPCI ou les communes ne sont pas vraiment efficaces, bien que des efforts, ici ou là, aient été accomplis. Ces efforts devraient répondre aux aspirations des citoyens à la démocratie locale. En témoigne la création de multiples regroupements qui la revendiquent : le mouvement pour une citoyenneté active, le comité d'initiative citoyenne, la charte de la citoyenneté, la citoyenneté locale en Europe, l'université du citoyen. Un sondage sur la citoyenneté de proximité réalisé en décembre 1997 par l'institut pour le forum de la communication publique et locale (CAP COM) est éclairant à cet égard : 73 % des personnes interrogées déclarent que « *se mobiliser sur un problème local, participer à une manifestation d'intérêt local est jugé essentiel en terme de citoyenneté* » ; 66 % indiquent « *qu'elles seraient prêtes certainement, ou probablement, à participer à des actions citoyennes au niveau local, si les associations et structures locales avaient davantage de pouvoir.* »

Dans les quartiers sensibles qui sont la cible des politiques publiques, il est moins question de la mise en pratique d'une démocratie locale que de la participation des habitants.

Ces diverses expériences ne règlent pas pour autant pleinement le problème de la représentativité des instances de participation des citoyens ni des modalités de leur consultation.

2. La participation des habitants

Une des principales recommandations d'Hubert Dubedout était « de faire des habitants les acteurs du changement. » Or, si la participation des habitants est évoquée à toutes occasions, elle est bien difficile à mettre en oeuvre. En effet, l'exercice de la démocratie locale concerne ici des populations fragiles, souvent éloignées des formes traditionnelles d'expression et de représentation. A. Fourest rappelle qu'en 1992, les préfets concernés par un programme de développement local ont reçu des crédits représentant 1 % de la totalité de leurs moyens disponibles, destinés à financer, sous toutes ses formes, l'expression des habitants

à travers les mouvements associatifs mais aussi les groupes informels. Pour la plupart, ces crédits n'ont pas été utilisés et certains ont été détournés de leur fin.

L'Etat peut-il facilement soutenir l'expression de petits groupes « non représentatifs » au sens classique du terme, qui risquent de contester et sans y mettre les formes, des projets prévus par des professionnels compétents ou pire s'opposer au maire ?

Néanmoins, la plupart des services publics intègrent une dimension de relation avec les usagers en particulier dans le cadre des plates-formes de services publics de quartiers. Les projets urbains sont exposés aux habitants du quartier et des permanences d'information sont assurées. Les activités financées par les contrats de ville (loisirs, prévention, insertion, accompagnement scolaire) sont portées par les associations.

Mais PH. Estèbe, qui a participé à l'évaluation de nombreux contrats de ville, note que « *la participation cherche surtout à incorporer les habitants dans la gestion territoriale et non à la faire délibérer sur l'utilité collective des décisions à prendre. Les caractéristiques de la participation selon la politique de la ville tendraient presque à en faire un facteur de dépolitisation des habitants. Ils participent en fait comme auxiliaires de la puissance publique. On a donné de l'argent aux quartiers mais pas le pouvoir qui va avec l'argent.* » Le problème est de faire apparaître des élites indépendantes du pouvoir local et de l'Etat et « de fonder le développement social sur le développement des capacités politiques des habitants. »

Ainsi à Bron, un comité de locataires d'un quartier concerné par un projet de démolition avait établi un contre-projet de réhabilitation. Il se plaint de ne pas avoir été entendu par l'OPAC, ni même vraiment par la mairie, alors qu'auparavant une concertation ville/OPAC/habitants avait été bien menée. L'impression est alors que la concertation peut se faire sur des quartiers sans grand enjeu, mais que les grandes orientations se prennent en dehors des habitants et dans une certaine opacité.

Une animatrice de Bron précise que la participation formelle mise en place dans le cadre de la politique de la ville ne fonctionne pas. L'assemblée générale dans le cadre du DSU en est, dit un habitant, la caricature. « *Il y a à peu près cent vingt personnes dont soixante représentants des institutions tous groupés face à nous, les habitants : ils forment un bloc, on ne se mélange pas. Les experts du quartier, c'est nous, puisqu'on y habite.* » Les habitants ne viennent pas aux réunions de la commission sociale du DSQ. Les chefs de projets sont face aux représentants de l'Etat, de la ville et de l'agglomération. Ils sont responsables devant eux, doivent défendre leurs bilans et faire passer leurs projets. Ils font ensuite ce qu'ils peuvent auprès des habitants mais il n'y a pas de construction commune ville/techniciens/habitants.

Cependant à Bron, dans un cadre informel, les habitants et surtout les femmes parlent à partir de leur expérience quotidienne. Des ateliers d'écriture ont permis de faire un travail avec les parents et les enseignants et ont donné l'occasion, aux femmes en particulier, de parler des problèmes d'éducation, de

scolarité et du comportement collectif des enfants de la cité. Ce sont des lieux de confiance ou tout le monde peut s'exprimer.

Dans des espaces institutionnels, lorsqu'une voix autorisée s'exprime, on ne peut qu'approuver ou s'opposer. Il est très difficile pour les habitants d'exprimer leur réticence devant la façon dont sont exposés des problèmes qu'ils ressentent différemment sans oser s'en expliquer publiquement. De plus, la complexification des procédures nuit aux initiatives. Les chefs de projets doivent rendre compte d'opérations qui rentrent dans les cadres.

A Bron, les bénévoles animateurs vont cesser les ateliers d'écriture où les problèmes d'intégration étaient spontanément posés, car le FAS a décidé de ne plus financer que la formation à l'emploi. La formation change en fonction des financements et non selon les besoins de groupes qui évoluent dans leurs démarches. Il n'y a pas de discussions fructueuses entre associations bénévoles et institutions au service de la politique de la ville. Cette dernière développe des procédures et des financements dans lesquels doivent se ranger les bénéficiaires. Une animatrice conclut que les lieux réels d'expression populaire n'ont pas de relais institutionnels et que le désir des habitants quand il s'exprime n'est pas pris en considération. Pourtant les populations témoignent d'une très grande énergie qui, seule, peut sauver la situation. Il n'est pas possible de développer un quartier ou une ville sans l'aide de ses habitants. *« Pour travailler à la base, dit-elle, il faut être sans pouvoir. »*

Cette participation est également rendue difficile par la mobilité de la population. Celle-ci, dans la majorité des cas, ne désire pas rester dans ces quartiers et se perçoit en situation d'attente avant de pouvoir partir ailleurs, ce qui ne facilite pas l'implication dans la vie locale. Par ailleurs, alors que, même dans les quartiers urbains résidentiels, la population n'a pas vraiment une pratique de participation, il semble irréaliste de demander cet effort à des populations en difficulté.

Dans ces quartiers, nous l'avons vu, il s'agit davantage de développement social que de développement local. Ils se placent davantage dans une perspective de participation et d'intégration des populations et des habitants que de construction collective du fonctionnement d'une démocratie locale participative. Ceci supposerait, en effet, que la participation puisse quelquefois aboutir à des modifications des projets proposés. Tout se passe comme si les élus, les représentants de l'Etat, les agents de développement travaillant « pour les populations », se sentaient mis en cause lorsque les habitants prennent des initiatives. Ils ressentent la mise en oeuvre de ces projets comme un palliatif à des défaillances dans l'exécution de leur mission. Ils ont alors tendance à contrôler ou à récupérer ces actions.

Les associations sont bien souvent le premier interlocuteur des habitants. Elles sont amenées à travailler en réseau avec des partenaires pour pouvoir répondre à la multiplicité des demandes du public. Actuellement, la faible présence de l'Etat dans les quartiers fait peser sur elles une charge considérable qu'elles n'ont pas les moyens humains et financiers d'assumer.

L'analyse de la situation montre que les politiques mises en place dans toute leur complexité de même que les différents agents chargés de leur exécution ont tendance à former une structure technico-administrative et financière dont la complexité de gestion entraîne facilement une dérive bureaucratique. Le système risque, au bout d'un certain temps, de tourner sur lui-même et de ne plus pouvoir, dès lors, intégrer les souhaits, les formes d'appréhension de la réalité et les expressions atypiques de populations très éloignées des formes classiques de gestion administrative.

Le développement social paraît davantage une forme de gestion des populations, que l'on voudrait plus participative, que la recherche de voies de construction de l'organisation d'une démocratie locale. Cette recherche constitue aujourd'hui l'un des grands enjeux de la conquête du territoire, de la cohésion sociale et de l'intégration des populations dans leur diversité.

CONCLUSION

Au fur et à mesure de la mondialisation de l'économie et de l'amenuisement des moyens de l'Etat, la politique d'aménagement du territoire, de redistributive, s'est progressivement orientée vers un soutien au développement et le développement local est apparu comme une possible réponse à la marginalisation de territoires ou de populations en difficulté.

Cette politique cherche à mieux correspondre aux spécificités locales en soutenant l'effort des acteurs eux-mêmes sans se substituer à eux. Sa logique conduit à une politique qui se concrétise, avant tout, par le recours à la contractualisation. C'est une politique davantage axée sur le soutien « à ceux qui s'aident eux-mêmes » que sur une péréquation basée sur des critères objectifs de marginalisation.

La politique d'aménagement du territoire ainsi conçue rencontre, nous semble-t-il, deux écueils : dans l'enveloppe disponible, les appels à projets mettent en concurrence des territoires et des acteurs dont les mieux armés, ceux qui ont le plus de moyens en ingénierie en particulier, seront les mieux servis. Deuxièmement, une trop forte focalisation sur les territoires risque d'entraver la mise en oeuvre d'une véritable politique d'ambition nationale et européenne en faveur de la cohésion sociale ainsi que l'élaboration d'un schéma de développement au bénéfice de l'ensemble du territoire.

Dans les faits, les acteurs du développement local, que la politique d'aménagement du territoire cherche à soutenir, sont l'objet de la sollicitude d'un nombre considérable de niveaux et d'organismes d'intervention : l'Europe, l'Etat, aux niveaux national et déconcentré, les régions, les départements, les structures intercommunales. Chaque niveau met souvent en oeuvre ses propres procédures de soutien, très mal articulées entre elles, tant sur le choix des opérations soutenues que sur les périmètres d'intervention, les périodes d'instruction des dossiers et le versement des fonds.

Les procédures de contractualisation visent de plus en plus à associer à chaque contrat et à ses diverses phases le plus grand nombre d'organismes travaillant sur le terrain, ce qui multiplie et alourdit considérablement la mise en oeuvre. Le coût en temps, en moyens financiers et en personnel qualifié pour les structures de base est de plus en plus exorbitant.

C'est en effet aux acteurs du développement local qu'est renvoyée non seulement la gestion de la complexité institutionnelle et procédurale, mais celle du dysfonctionnement des divers niveaux et organismes d'intervention : obtentions tardives de contreparties dans les dossiers européens, rétention par l'Etat des versements des fonds structurels, modes d'instruction des dossiers différents aux exigences souvent divergentes, tours de table de financeurs qui attendent chacun la décision de l'autre...

Plus les acteurs sont engagés dans un développement à la base, sur le terrain, moins ils ont de moyens pour gérer cette complexité, et plus ils sont soumis à des décisions qui leur paraissent lointaines, à des jugements qu'ils

ressentent comme technocratiques. Il devient impossible aux acteurs de base de bénéficier d'une aide véritablement adaptée à leurs besoins sans un solide appui extérieur dans le domaine de l'information, le montage de dossiers, le pilotage dans les circuits administratifs et financiers.

Sur les territoires eux-mêmes, le coût de l'empilement des diverses collectivités territoriales pèse lourdement. La délimitation des périmètres de développement dépend des élus et non des acteurs socio-économiques, ce qui entraîne parfois des inadéquations par rapport aux enjeux du développement territorial. Le niveau intercommunal, dont les responsables ne font pas l'objet d'un choix électif et n'ont pas l'occasion de débattre réellement avec leurs concitoyens, reste opaque aux yeux de ces derniers. La transparence n'est pas au rendez-vous : il n'est pas facile de savoir qui a la responsabilité dernière dans tel ou tel domaine d'intervention. D'autre part, le cumul excessif des mandats rend encore moins identifiable, aux yeux des acteurs et des citoyens, la répartition des compétences.

Le développement local a des caractéristiques qui ne s'harmonisent que difficilement avec les modes d'intervention publique traditionnels. A base d'animation des acteurs et de la population, il a besoin de temps. Il connaît des phases de mobilisation qui doivent rapidement engendrer des opérations concrètes pour maintenir la pression et, au contraire, des phases de latence. Tourné vers l'emploi, la formation; l'animation culturelle, la création économique à faible capital engagé, il a moins besoin de fort soutien financier que d'appuis souples, et surtout accordés au moment opportun. Soutenir l'investissement immatériel, la formation des hommes, l'amélioration de l'environnement est plus décisif à terme que des investissements lourds, plus prestigieux, mais rarement porteurs d'initiative locale par eux-mêmes.

Aider le développement local, donc contribuer à la cohésion nationale, suppose de profonds changements dans la politique d'aménagement du territoire. Donner à chaque territoire sa chance suppose tout d'abord de lui assurer une liaison au reste du territoire national et l'accès aux services dans les conditions auxquelles les citoyens peuvent prétendre en cette fin de siècle.

Les divers niveaux et organismes d'intervention doivent gérer eux-mêmes leurs diversités, leurs oppositions. Un chef de file devrait maîtriser une telle complexité à la place des acteurs locaux.

Si la politique d'aménagement du territoire n'est plus redistributive, elle doit alors, pour soutenir réellement les plus faibles, leur assurer un soutien particulier leur permettant d'entamer et d'affirmer leur entrée dans un véritable processus de développement local.

Enfin, le développement local participe du développement économique et de la cohésion sociale. Les entreprises doivent être encouragées à un effort de territorialisation afin de créer des espaces d'innovation et de dynamisme économique. Les acteurs économiques, quels qu'ils soient, doivent collaborer à la construction d'un territoire de développement.

La cohésion sociale et la démocratie locale sont de grands enjeux de notre société. Au moment où l'exclusion et la montée des extrémismes menacent, un

projet de société mobilisateur et rassembleur ne peut qu'inclure le local en lui donnant du sens, tout en s'appuyant sur son dynamisme.

Liste des personnalités rencontrées ou consultées

Mme Marie-Elisabeth Chassagne,
Consultante européenne

• En Lorraine :

| | |
|---------------------|--|
| M. Jacques Cherèque | Conseiller régional, ancien ministre |
| M. Collignon | Délégué général de l'Association de développement de la Meurthe et de la Moselle |
| M. Pierre Dap | Président du Conseil économique et social régional |
| M. Michel Dinot | Président de l'UNADEL, Président du Conseil général de Meurthe et Moselle |
| M. Thill | Directeur des services du conseil régional |

• En région Nord-Pas-de-Calais :

| | |
|------------------------|---|
| M. Guillaume | Président du Conseil économique et social régional |
| M. Julien Delaby | Rapporteur général au Plan du Conseil économique et social régional |
| M. Jean-Marie Basilien | Directeur de l'équipe technique des 7 Vallées |
| M. De Hautecloque | Maire de Fruges, Vice-Président de l'association de développement des 7 Vallées |
| M. Gérard Lejosne | Maire de Beaurainville, Président de l'association de développement des 7 Vallées |
| M. André Demarthe | Maire de Grande-Synthe |
| Mme Dubray | Chargée des fonds européens |
| M. Delagrangé | Secrétaire général du Syndicat de la Côte d'Opale |
| Mme Fasguelle | Chargée de la question des agglomérations |
| M. Jean-Marie Fauvel | Agent de développement économique |
| Mme Goanvic | Flandre création |
| M. Lauverjat | Responsable au SGAR du pôle de conversion du littoral de Calais |
| M. Christian Petit | Maire de Hesdin |
| M. André Szybowicz | Directeur des projets urbains et ruraux au conseil régional |

• En région Rhône-Alpes :

| | |
|---------------------------|---|
| M. Patrick Strzoda | Secrétaire général pour les affaires régionales |
| M. Marc-Henri Beguin | Chargé de mission au SGAR sur les zones rurales |
| M. Olivier Heres | Chargé de mission au SGAR sur les zones en développement industriel |
| M. Bernard Constantin | Directeur du service d'études du SGAR |
| M. Jean-Jacques Leogier | Direction régionale de l'agriculture et de la forêt |
| M. Morrisson | Président d'une association de l'habitat |
| M. Chazalotte | Responsable du PLIE |
| Mme Chazalotte | Politique globale procédures/terrain |
| Mme Anne Guillemot | Chargée de la politique de la ville à Bron |
| M. Nicolas Millet | Directeur, direction cadre de vie au Conseil régional |
| Mme Colette Gras-Plouvier | Chargée de mission pour la politique de la ville à la direction du cadre de vie du Conseil régional |
| M. Jean Soulas | Directeur des politiques territoriales |
| M. Michel Rouge | Responsable de l'habitat à la communauté urbaine de Lyon |
| M. Pierre Suchet | Directeur du service de développement social urbain |
| M. Gérard Geoffray | Président du Conseil économique et social régional de Rhône-Alpes |
| M. Michel Raffin | Attaché au cabinet du Conseil économique et social régional |
| M. Claude Chardon | Conseiller du président du Conseil économique et social régional |
| M. Perrat | Universitaire |
| M. Bruno Voisin | Agence d'urbanisme |
| • En Maurienne : | |
| M. Félix Anselme | Maire de Saint-Michel de Maurienne et président de l'association des maires de la Maurienne |
| M. Benet-Chambellan | Sous-préfet de Saint-Jean-de-Maurienne |
| Mme Annie Collombet | Présidente de l'association « Vivre en Maurienne » |

| | |
|---------------------|--|
| M. Deville-Cavelin | Directeur du secteur Maurienne de la banque populaire savoissienne |
| M. Roger Favier | Conseiller régional, Maire du Chatel |
| M. Pascal Houcke | Directeur de Maurienne Expansion |
| M. Jorcin | Président du district de Haute-Maurienne |
| M. Laverre | Président de l'association pour le développement économique de Modane |
| M. Jean Longueville | Technicien du groupement agricole de Moyenne et de Haute-Maurienne |
| M. Daniel Roux | Technicien du groupement agricole de Moyenne et de Haute-Maurienne |
| M. Roland Merloz | Maire de Saint-Jean-de-Maurienne |
| M. Brunet | Président de l'association de l'écomusée, membre du CA de l'association cantonale d'animation |
| Mme Chabanne | Membre de l'association de l'écomusée, membre du CA de l'association cantonale d'animation |
| Melle Ploquin | Agent de développement |
| M. Marc Vuillermoz | Directeur « Mission locale jeunes Maurienne » |
| • Dans les Vosges : | |
| M. Daniel Audinot | Conseiller général des Vosges, Maire de Jésonville, Président de la communauté de communes du pays de Saône et Madon |
| M. Albert Fah | Maire de Esley, Président de l'atelier de développement du pays de Saône et Madon |
| M. Robert Audinot | Association des foyers ruraux |
| M. Pierre Claude | Maire de Begnecourt |
| M. Serge Lestrade | Agent de développement |

TABLE DES SIGLES

| | |
|----------|--|
| ACCRE | : Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises |
| ADEVAL | : Agence de développement et d'urbanisme du Val de Lorraine |
| ADVMM | : Association de développement des vallées de la Meurthe-et-Moselle |
| APCG | : Association des présidents des conseils généraux de France |
| BEI | : Banque européenne d'investissement |
| BTP | : Bâtiment et travaux publics |
| CEC | : Contrat emploi consolidé |
| CES | : Contrat emploi solidarité |
| CESR | : Conseil économique et social régional |
| CGI | : Code général des impôts |
| CIALA | : Comité interministériel à la localisation des activités |
| CIASI | : Comité interministériel d'aménagement des structures industrielles |
| CIAT | : Comité interministériel d'aménagement du territoire |
| CIDAR | : Comité interministériel pour le développement et l'aménagement rural |
| CIV | : Comité interministériel des villes |
| CNV | : Conseil national des villes |
| CODEFI | : Comités départementaux de financement |
| COSIFORM | : Commission pour la simplification des formalités |
| CPER | : Contrat de plan Etat-région |
| CRDU | : Convention régionale de développement urbain |
| DIV | : Délégation interministérielle à la ville |
| DOCUP | : Document unique de programmation |
| DSQ | : Développement social des quartiers |
| DATAR | : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale |
| EPML | : Etablissement public métropole lorraine |
| EREF | : Espaces ruraux formation |
| EPR | : Etablissements publics régionaux |
| FAD | : Fonds d'aide à la décentralisation |
| FAR | : Fonds d'aménagement rural |
| FARIF | : Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France |
| FDL | : Fonds de développement local |
| FEDER | : Fonds européen de développement régional |
| FEI | : Fonds européen d'investissement |
| FGER | : Fonds de gestion de l'espace rural |
| FIDAR | : Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural |
| FNADT | : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire |
| FNDE | : Fonds national de développement des entreprises |
| FRACC | : Fonds régional d'aide au conseil aux collectivités |
| FRILE | : Fonds régional pour les initiatives locales à l'emploi |
| FSE | : Fonds social européen |
| GAL | : Groupe d'action locale |

| | |
|--------|--|
| GEDA | : Groupement pour l'exploitation et le développement agricole |
| GEYSER | : Groupe d'études et de services pour l'économie des ressources |
| GIRZOM | : Groupement interministériel pour la restructuration des zones minières |
| GPU | : Grands projets urbains |
| GRDR | : Groupe régional de développement rural |
| HVS | : Habitat et vie sociale |
| ILE | : Initiative Lorraine pour l'emploi |
| LOADT | : Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire |
| LOTI | : Loi d'orientation des transports intérieurs |
| LOV | : Loi d'orientation sur la ville |
| MOUS | : Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale |
| NTC | : Nouvelles technologies de l'information et de la communication |
| OID | : Opération intégrée de développement |
| OPAH | : Opération publique d'amélioration de l'habitat |
| ORAC | : Opération de restructuration de l'artisanat et du commerce |
| PACT | : Programme d'aménagement concerté du territoire |
| PIM | : Programme intégré méditerranéen |
| PAM | : Prime nationale d'aide à l'agriculture de montagne |
| PAT | : Prime d'aménagement du territoire |
| PGD | : Projet global de développement |
| PLH | : Programme local de l'habitat |
| PLIE | : Plan local d'insertion par l'économie |
| PME | : Petites et moyennes entreprises |
| PRE | : Primes régionales à l'emploi |
| RCEA | : Route Centre Europe Atlantique |
| RFF | : Réseau ferré de France |
| SDAU | : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme |
| SDEC | : Schéma de développement de l'espace communautaire |
| SGAR | : Secrétariat général aux affaires régionales |
| SIRNA | : Syndicat intercommunal de la région nazairienne |
| SRAD | : Schéma régional d'aménagement et de développement |
| TRDP | : Territoires ruraux de développement prioritaire |
| TUC | : Travaux d'utilité collective |
| UNADEL | : Union nationale des acteurs et des structures du développement |
| ZAT | : Zones d'aménagement du territoire |
| ZFU | : Zones franches urbaines |
| ZNIEFF | : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique |
| ZRR | : Zones de revitalisation rurale |
| ZRU | : Zones de redynamisation urbaine |
| ZUS | : Zones urbaines sensibles |

LISTE DES ILLUSTRATIONS

| | | |
|----------|--|-----|
| Fig. 1 : | Répartition par objectif des fonds structurels communautaires en France pour la période 1994-1999 - (en millions d'Ecus 1994)..... | 60 |
| Fig. 2 : | Les priorités régionales dans le cadre du troisième contrat de Plan | 66 |
| Fig. 3 : | Crédits FNADT répartis par rubriques et régions en 1997 avec RI 7 février 1997, 28 mars 1997, 2 mai 1997 et 5 novembre 1997 - <i>Titres IV et VI</i> | 75 |
| Fig. 4 : | Répartition des actions dans le cadre des conventions régionales de développement urbain | 92 |
| Fig. 5 : | L'inégale accessibilité des bureaux de poste..... | 115 |
| Fig. 6 : | Population regroupée des structures à fiscalité propre au 1er janvier 1998 | 166 |
| Fig. 8 : | Moyenne des taux de fiscalité locale des collectivités locales en Lorraine par strates communales..... | 166 |
| Fig. 9 : | Répartition de la DGF en milliards de francs Total 1997 | 168 |

Notes de bas de page

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 164 voix et 6 abstentions au scrutin public (voir résultat du scrutin en annexe).

2 nuts : Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, en France le niveau nuts ii correspond au niveau administratif régional et le niveau nuts iii au niveau administratif départemental.

3 « La négociation des contrats de ville, le cas du Languedoc-Rousillon », Yann Maury, CNRS, Les annales de la recherche urbaine n°68-69, cité par J. P. Sueur..