

Le développement territorial : petite ou grande histoire ?

René Caspar, 2002

Aménagement et développement local, une histoire dominée par les changements structurels de la France et de l'Europe.

Première partie : de la reconstruction à l'écroulement de l'économie traditionnelle.

Cette phase peut se scinder en trois périodes :

- **De 1947 à 1968, ...**

Qui correspond à celle de la reconstruction et des mutations urbaines et industrielles. En effet, après une phase de reconstruction marquée par la double dynamique de la construction européenne (traité de Rome en 1957, PAC en 1958, Marché commun en 1962) et de l'industrialisation, à l'époque limitée et traditionnelle, **l'aménagement du territoire doit se structurer.**

Une direction aménagement du Ministère de la Reconstruction naît en 1949 et une structure de mission en 1963. Sa principale mission est de gérer les effets négatifs des mutations urbaines et industrielles qui génèrent des déséquilibres territoriaux.

C'est l'époque des grands aménagements des régions agricoles en 1963, des métropoles d'équilibre et des villes nouvelles en 1963, des zones industrielles en 1964 et de la création de la DATAR en 1963. Deux livres font références de cette période : *Paris et le désert français*, de J.F. Grenier en 1947 et *Une image de la France en l'an 2000, scénario de l'inacceptable*, Sésame en 1967. On est dans un contexte de passage d'une société essentiellement rurale et agricole à une société urbaine et industrielle avec l'exode agricole et rural.

Trois points marquent cette phase : **le développement territorial n'existe pas, le rural hors agricole est l'espace restant et l'agriculture devient le pilier des exportations.**

- **De 1968 à 1975, ...**

Qui correspond à la période de contestation du modèle de croissance et de la résistance rurale. Le mois de mai 1968 est le fait révélateur d'une société déséquilibrée et d'un modèle de croissance anarchique qui confond abondance et qualité de vie. Cette phase se caractérise par la définition du scénario de l'inacceptable en 1967, du plan de développement de la Bretagne en 1968, la mise en chantier des grands schémas directeurs en 1972.

Parallèlement, émerge une forte résistance du monde rural et une montée des problèmes urbains (chômage, choc pétrolier, contrat de pays, conservatoire du littoral).

- **De 1975 à 1981, ...**

Qui correspond à la période de récession économique où l'on assiste à la montée des terroirs. En effet, dès 1977 sont créées des aides spéciales rurales, la Directive Montagne, le plan grand sud-ouest et la création du FIDAR. Le FSE s'intéresse à la formation développement. Parallèlement, les crises industrielles s'aggravent notamment dans le secteur de la sidérurgie. La période qui se termine par l'appel de Mâcon en 1982 (préparé en 1981) est l'âge d'or du ruralisme alternatif face aux méfaits de la concentration urbaine (vivre au pays). Les termes de développement local, territoire et éducation populaires sont à la mode.

Malgré cette « embellie », la société a du mal à comprendre qu'une époque, les 30 glorieuses, celle du plein emploi, est définitivement révolue et que la construction européenne ne règlera pas tous les problèmes.

La montée des terroirs apparaît sous cet aspect autant comme un refuge que comme une véritable alternative.

Deuxième partie : les territoires à l'épreuve des problèmes économiques (de 1981 à 2000)

- **1981 à 1987, ...**

Correspond à une phase d'ardente obligation de l'emploi. L'appel de Mâcon en 1982 marque l'apogée du mouvement pour le développement local, suivi de près par sa chute face à la pression de la crise qui s'installe et qui s'aggrave. Les procédures territoriales se referment clairement sur des logiques de projets. A travers la décentralisation, le territoire est donné contractuellement aux régions, ouvrant le conflit naissant avec les départements. C'est l'époque des restructurations des grands groupes qui ne participeront pas au développement local en 1981, de la loi de décentralisation en 1982.

Avec l'aggravation du chômage en 1984, le Territoire est « donné » aux régions, avec le 1^{er} Contrat de Plan en 1984, la loi Montagne en 1985. Finalement, le rural devient le local, par intégration des problèmes de quartiers difficiles et le « Territorial » est le lieu de cohérence d'une dynamique de projets portés par des assistants techniques.

Le projet de territoire s'efface derrière les territoires de projet et le local doit gérer socialement la déprise économique et humaine.

- **1987 à 1995, ...**

Correspond à la montée des problèmes liés à l'ouverture des Etats. En 1989, la chute du mur de Berlin illustre un bouleversement de l'ordre mondial et européen établi. Au niveau du rural, l'Union Européenne crée Leader 1, la PAC est réformée en 1990. Cette période se caractérise par l'aggravation du chômage liée aux fermetures et reconversion qui conduit à la naissance des problèmes urbains (3500000 chômeurs en 1992). La montée des réseaux (effritement du territoire) dessine de nouvelles exclusions (territoire des intensités aggravées par la remétropolisation (remontée du travail en amont).

Le « local » se cherche avec l'atténuation du clivage urbain/rural.

- **De 1995 à aujourd'hui, ...**

C'est l'installation de la nouvelle économie et de ses modalités. La période est marquée par l'émergence de la nouvelle économie qui substitue au Territoire des étendues, celui des intensités, par la mondialisation de l'économie (Triade) et l'internationalisation du capital (marchés financiers), par l'acceptation voulue ou forcée des nouvelles modalités de l'économie (flexibilité, flux tendus, remontée du travail en amont), par la disparition ou l'atténuation du clivage urbain/rural au profit d'une nouvelle organisation « en réseau » définissant de nouvelles lignes de partage (les nœuds) et par la montée du travail précaire.

Les lois Pasqua (LOADT) de 1995 et loi Voynet (LOADDT) en 1999 fixent l'émergence des pays et du durable qui met au premier rang de ses préoccupations :

- L'économie des ressources renouvelables,
- L'équité et la solidarité sociale,
- La logique du vivant et la protection de l'environnement.

Le pays devient un échelon reconnu de concertation et d'émergence confronté à l'organisation d'un pouvoir intercommunal naissant (loi Chevènement).

Quels acquis pour le développement territorial ?

Parallèlement à ces évolutions socio-politiques, le développement local déjà culturel et identitaire (culture d'opposition) est devenu social (lieu de cohésion et de citoyenneté), puis économique (logique de projet).



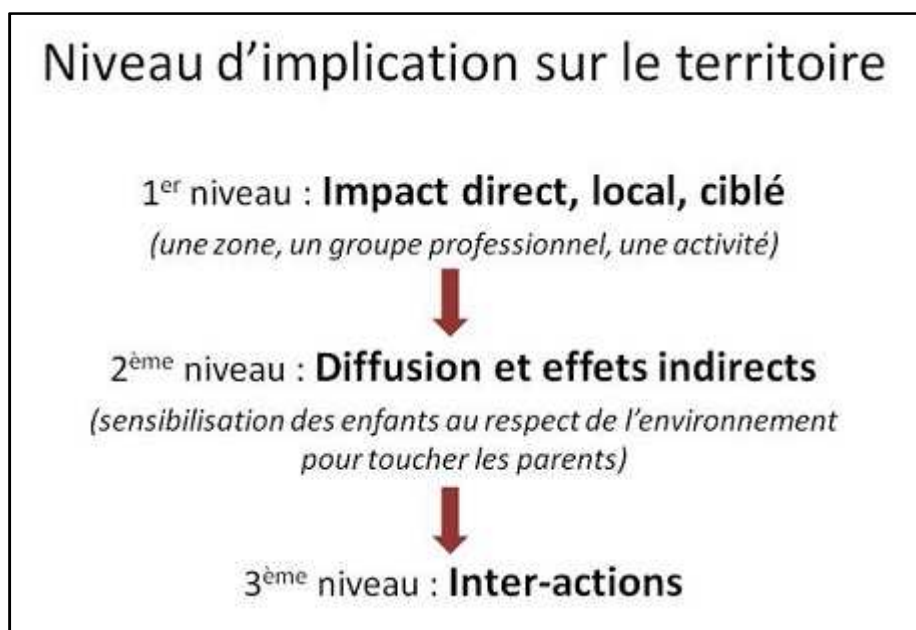
Il a également été fortement tributaire de ceux qui en ont été les porteurs militants, pour le meilleur et pour le pire.



Ce n'est que très progressivement que l'on a compris la différence entre l'action locale et le développement territorial.

L'action a toujours une composante locale, qu'elle soit recherchée ou non, directe ou indirecte. Le problème de l'effet local d'une action ne suffit donc pas pour qualifier la relation au territoire qui implique une volonté active et non de subir des retombées (phénomène passif).

A contrario, 3 niveaux permettent de mieux définir l'aspect territorial du développement et correspondent à des degrés différents d'implication sur le territoire :



L'émergence du concept de « développement territorial » a, avant tout, permis de découvrir 4 forces.

La force du projet (pas de mobilisation sans projet)

Autour du projet de territoire :

- Se structurent les intérêts et la relation des acteurs.
- Se précise leur capacité collective à observer la réalité locale :
 - à se donner et à articuler des priorités,
 - à organiser des ressources disponibles.
- Se dessinent des stratégies et des coopérations.
- Se fabriquent des partenariats d'actions.

La force de l'idée (pas de projet sans idée)

Autour des idées :

- S'organise la réflexion et se modifient les comportements.
- S'expriment les attentes et les conflits et se rapprochent les points de vue.
- Se révèlent les compétences et les savoir-faire.
- S'organise l'innovation.

La force de l'identité partagée (pas d'idée sans débat)

Autour du débat sur le développement :

- S'élaborent des lectures enrichies du territoire.
- Se fondent de nouvelles associations d'idées.
- Se mûrissent les projets.
- Se créent des liens, gage d'une meilleure mise en œuvre.

La force d'une démarche (pas de débat sans démarche)

La démarche doit aider les acteurs locaux à se situer, à participer, à prendre leurs responsabilités :

- A saisir les possibilités et les limites liées à leur position.
- A accepter, comprendre, intégrer les intérêts des différents groupes.
- A mettre en lumière les opportunités non soupçonnées, à maîtriser collectivement les risques.
- A faire germer l'innovation et à se renouveler.

Les autres acquis du développement territorial

Les autres acquis du développement territorial peuvent se classer ainsi :

La clarification de concepts nécessaires à l'accord entre les acteurs locaux

- Pertinence territoriale (projets de territoires et territoire de projets)
- La complémentarité des logiques (projet, stratégie de territoire)
- Logique d'acteurs et solidarité partenariale
- Facteurs subis (exogènes) et facteurs acquis (endogènes)
- Transversalité et effets (synergique, multiplicateurs)
- Formation action (liée à un projet) et Formation- développement (liée à un territoire).

L'importance de certaines règles et modalités

- Approche contractualisée
- Approche ascendante
- Approche intégrée
- Approche partenariale
- Approche pluriannuelle et globale.

Les effets attendus

- La mobilisation des personnes, détection des porteurs d'idées et de projets
- La fédération des moyens autour des idées latentes
- La modification des comportements et la création de liens
- La rénovation de la démocratie locale et la nouvelle citoyenneté
- L'ouverture aux autres groupes sociaux et vers l'extérieur
- L'émergence de réseau.

Conclusion : Le développement territorial se trouve face à trois défis

Surmonter les menaces, risques et contraintes liés à la situation nouvelle

- L'ouverture des territoires et l'exigence de compétitivité territoriale (mise en concurrence)
- Le poids des logiques financières a-territoriales et l'effondrement de la production face aux logiques de circulation
- La mondialisation économique et la recherche des avantages comparatifs
- Délocalisation et recherche des avantages spécifiques
- Réseau et système local productif (dessine de nouvelles exclusions)
- Mobilité professionnelle et attachement au territoire
- Cohérence entre l'approche ascendante, multisectorielle et la gestion descendante, sectorielle
- Montée des villes et effritement du territoire.

Clarifier les enjeux et défis

- Recentrer le local sur le développement territorial et l'atout de la proximité
- Mieux articuler le descendant (gestion de programmes) et le remontant (propositions d'actions)
- Donner un contenu local (ici et maintenant) au développement durable (ailleurs et demain)
- Intégrer les filières (verticales) dans une stratégie locale (horizontale)
- Penser globalement et à long terme, agir localement et à court terme
- L'importance du thème fédérateur comme levier
- La rencontre positive entre la société civile et le pouvoir.

L'obligation de répondre à des défis

- Filières et Territoire
- Citoyenneté et pouvoir
- Global et local
- Ouverture et Territoire
- Economie et Environnement
- Identité et Village planétaire