

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

[Des citations pour une multitude de définitions, mais il est possible de s'entendre sur une définition « accommodante »](#) ► pp. 4-6

[Les 7 fondamentaux de son histoire, par un « vieux briscard »](#) ► pp. 7-9

[Les 3 âges de l'aménagement du territoire par des universitaires](#) ► pp. 10-16

[Vu de l'Europe : caractéristiques, enjeux, politiques passées, programmation 2014-2020](#) ► pp. 17-21

[Développement local versus développement territorial](#) ► pp. 22-24

Un bref dossier composé d'articles écrits par des personnes extérieures à Cap Rural qui ne prétend pas traiter ce thème ni en profondeur, ni de façon exhaustive, mais qui dégage des pistes et permet à chacun de s'initier à cette notion et de se l'approprier.



- **Des citations pour une multitude de définitions, mais il est possible de s'entendre sur une définition « accommodante »**

Le développement local : réflexion pour une définition théorique du concept

LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET LES PRATIQUES QUI S'Y RATTACHENT SE CARACTÉRISENT PAR LA MULTIPLICITÉ DES DISCOURS ET DES PROGRAMMES, TOUT À TOUR COMPLÉMENTAIRES ET CONTRADICTOIRES.

« C'est une des meilleurs souvenirs de fac ! Le professeur chargé de cours sur le développement local nous racontait des histoires drôles et sympathiques sur les expériences d'élevage d'animaux exotiques en Bretagne, sur la transformation des fermes en auberges, sur la renaissance de l'artisanat et du patois. Comme au bon vieux temps ! »

(Un directeur d'études au sein d'une agence de développement et d'urbanisme)

Katalyn Kolosy

« De quel développement s'agit-il? culturel, économique? de micro-actions? en tant que tel et sans en préciser les contenus, le développement local est un concept vide, un slogan. »

Version
archivée le
2 avril 2006
du
site/annuaire
horizon local
de Globenet

(Un membre de l'équipe de direction d'une communauté urbaine)

« C'est une démarche volontaire d'acteurs se réunissant sur un territoire à taille humaine pour envisager l'avenir de leur territoire. Cela en perspective avec d'autres niveaux d'administration et d'autres échelons politiques de la nation. C'est une vision du local dans le global, qui voit le territoire comme un système en relation avec d'autres systèmes et d'autres acteurs. Les acteurs oeuvrent à l'amélioration des conditions de vie de leur territoire, ce qui passe, notamment, par le développement et l'emploi. »

(Un chargé de mission auprès du Comité de Liaison des Bassins d'emploi - CLCBE)

« Le développement local est la contribution qu'un petit territoire apporte au mouvement général du développement, en termes de plus-value économique, sociale, culturelle, spatiale. C'est un produit de nature globale instrumenté par le projet de territoire d'une équipe, articulé autour d'initiatives économiques et écologiques. »

(Un chargé de mission auprès de Mairie-Conseil)

Lien vers :

[Le développement local : réflexion pour une définition théorique du concept](#)





**Le
développe
ment local :
définitions**

Le CRIDEL

1995

- 1. Le développement local peut être considéré comme la mise en valeur d'un patrimoine qui n'est pas un simple gisement à exploiter, il est encore et surtout un bien à valoriser et à dominer.

Institut du développement local Chauvet – Nantes

- 2. Le développement local est un processus concret d'organisation de l'avenir d'un territoire par les effets conjoints de la population concernée, pour construire un projet de développement intégrant les diverses composantes économiques, sociales et culturelles des activités et ressources locales.

DATAR 1972

- 3. Le but du développement est d'élever le niveau de vie des masses du peuple et de donner à tous les êtres humains, la chance de développer leur potentiel.

ONU

- 4. Le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies.

Xavier Greffe

- 5. Le développement local est une intervention structurée, organisée, à visée globale et continue, dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des déstructurations et des restaurations.

J. Mengin

- 6. Le développement local est l'expression d'une forme de mobilisation des potentiels humains dans laquelle se mêlent le culturel, le social et l'économique.

Bernard Pecqueur. Le développement local. Syros.

- 7. Le développement local est une démarche fédérative de mobilisation des acteurs d'une zone géographique autour d'un projet visant à créer une dynamique durable sur un territoire

- 8. Le développement local est une démarche cohérente et concertée, combinaison de l'ensemble des facteurs économiques et sociaux, qui permet de renforcer les potentiels d'un territoire à partir de ressources locales, ou valorisées localement, en vue de l'adapter ou de le développer.

Cabinet Ten

- 9. Le développement local est le processus de croissance économique et de modification structurelle gouverné par les organisations locales et les particuliers exploitant les ressources locales, il se traduit par une amélioration des conditions de vie.

Europe – Dg XVI

- 10. Le développement local est un processus par lequel les habitants d'un territoire et leurs institutions représentatives :

- identifient leurs richesses sociales, culturelles et naturelles
- s'organisent pour les mettre en valeur, en tirer un profit économique, en assurer la conservation et la maîtrise.

Revue des Safer

- 11. Tout processus ou activités de développement mis en place pour maximiser

CRDR
11291

les chances pour le plus grand nombre possible de personnes de vivre dans l'espace rural.

Un processus continu par lequel les gens apprennent à utiliser au mieux les ressources humaines et matérielles disponibles afin d'accéder à ce qu'ils croient être une meilleure vie.

Saery 94

(...)

Ni mode, ni modèle, le développement local est une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent.

Bernard Pecqueur

Un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies.

Xavier Greffe

Le développement local est fondé sur la mobilisation locale des ressources et des savoir-faire, et met l'accent sur le développement des initiatives locales, le renforcement des solidarités intercommunales et la prise en compte des aspirations et des besoins de la population dans les domaines économiques, social et culturel.

Région Alsace, n°7, juin 1988

[...] construction of a « better society, where « better » is defined by the people who are part of it and who become consciously and actively involved in helping to bring this "better" society about.

E.A. Cebotarev

[...] le développement local vise à recréer un espace structuré par des pôles, relativement autonomes, capables de négocier avec l'extérieur. L'objectif du développement local est de créer, ou de faire exister à nouveau, un partenaire avec des atouts de négociation, dans le jeu économique, social et culturel de la société globale.

Jacqueline Mengin

[...] le développement local [...] une intervention structure, organisée, à visée globale et continue, dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des déstructurations et des restructurations.

Datar

Le défi le plus important du développement local, c'est sa capacité à changer les mentalités, à passer des mentalités d'échecs et d'assistés à des mentalités d'acteurs sociaux et économiques, à des mentalités de créateurs.

Pierre Nardin

CERTAINS MOTS, CERTAINES NOTATIONS FONT TOUT DE MÊME L'UNANIMITÉ DANS LE DISCOURS. Ainsi, sont particulièrement mis en avant les dimensions sociales (social, lien, humain) et économiques. Mais aussi les notions de projet, de territoire (espace le plus souvent défini comme « homogène ») et de mobilisation (fédération, regroupement...). Il semble intéressant de remarquer que la « forme » (Comment pratiquer du développement local ?) est plus régulièrement et plus clairement décrite que le « fond » (Pourquoi pratiquer le développement local ?). Le compromis autour de ce dernier paraît cependant moins aisé, et il ressort finalement peu à travers les définitions du développement local. De plus, il semble plus facile d'éprouver des outils qui ont fait leurs preuves sur d'autres espaces que d'en inventer sans cesse de nouveaux. Cela permet d'ailleurs d'homogénéiser les pratiques. Enfin, René Caspar précise que « *le développement local a un sens si vague qu'il permet d'obtenir un consensus à peu de frais* ».

Si la forme l'emporte sur le fond, doit-on en déduire que le développement local est avant tout une question de technique ? Cela sous-entendrait que l'éthique guidant l'action importerait... dans une moindre mesure. Peut-on se suffire de l'apparence ?

Il faut relativiser ce constat car la pratique quotidienne du développement local traduit le fond de la pensée de ceux qui l'animent. Et un grand nombre de personnes impliquées dans le développement local agissent par convictions. Celles-ci sont probablement davantage vécues qu'elles ne sont exprimées. Aussi, nous retiendrons que la technique du développement local

Fréquence de mots dans les définitions du développement local :

Afin de saisir des notions clés et partagées du développement local, il a semblé intéressant de comptabiliser chaque mot ou groupe de mots (signification similaire). (...)

Les 15 mots les plus cités sont respectivement : économie (18), social (15), culture (14), territoire ou espace homogène (14), population locale ou habitants (12), ressources ou richesses locales (12), processus (11), valoriser (11), mobilisation ou regrouper (10), projet (9), acteurs (8), créer ou produire (8), environnement ou nature (7), homme ou humain (7), lien ou relation (6).

Imaginons une définition accommodante :

A partir des 15 mots les plus rencontrés, voici quelques définitions reconstituées :

Le développement local est...

- un processus de mobilisation des acteurs autour du projet de valorisation des ressources économiques, sociales, culturelles et environnementales d'un territoire pour la population et la création de liens humains
- un processus de mobilisation des ressources économiques, sociales, culturelles et environnementales créant ou valorisant des projets humains, c'est-à-dire faisant le lien entre acteurs, population locale et territoire.

bénéficie d'un discours élaboré et rôdé, tandis que les motivations profondes, orientant ces actions, sont plus difficiles à expliquer ou bien sont sources de malentendus.

Comment aborder ces motivations ? Deux postures sont possibles : en se plaçant soit à l'extérieur, soit à l'intérieur de l'objet d'étude, c'est-à-dire en privilégiant l'analyse ou bien le vécu. Dans une perspective de transmission à autrui, le choix d'une posture influencera une attitude éducative particulière.

► Les 7 fondamentaux de son histoire, par un « vieux briscard »

Développement local : les racines du futur

Georges Gontcharoff

Territoires, octobre 2011

Développement local : les racines du futur

Si la réforme des collectivités locales a relancé le débat sur la décentralisation, elle vient aussi couronner une ère politique dominée par la droite au cours de laquelle le développement local n'a pas été épargné. L'heure du bilan s'approchant, les acteurs locaux se doivent de redéfinir leurs stratégies. Première étape : savoir d'où l'on vient. Nous publierons prochainement des propositions pour l'avenir.

L'Université d'été du développement local organisée par l'Union nationale des acteurs et structures du développement local, les 14, 15 et 16 septembre à Villers-lès-Nancy, en partenariat avec l'Adels, le conseil général de Meurthe-et-Moselle, la région Lorraine et l'Association des régions de France, a accueilli durant trois jours plus de trois cents élus, agents de développement, associatifs et universitaires venus de toute la France. L'occasion rêvée pour débattre du contexte (et des perspectives !) très lourd dans lequel

les acteurs des territoires tentent de faire vivre une décentralisation asphyxiée et un développement local trop souvent méprisé. En attendant de publier, d'ici la fin de l'année, un Livre blanc développant les propositions issues de ces travaux (nous vous en ferons partager la substantifique moelle dans *Territoires* !), nous vous proposons de plonger dans les sept fondamentaux du développement local, pour réaffirmer le sens historique que nous mettons derrière cette expression, trop souvent banalisée.

1. Le développement, envers du sous-développement

Le terme de « développement » territorial est apparu en France au début des années 60, alors que l'on parle des « pays sous-développés », du « tiers monde » et, un peu plus tard, des « pays en voie de développement » – avant que les plus dynamiques ne deviennent des « pays émergents » (de quoi ?). Beaucoup des premiers « agents de développement », qui ont opéré en France dans les années 70,

avaient vécu une expérience de coopérateurs, notamment en Afrique, et en avaient tiré une expérience analytique et pédagogique pour définir des stratégies et des méthodes de développement. C'est la transposition de ces expériences qui va constituer, en métropole, la première approche de la notion de développement. Elle commence par une analyse du sous-développement. Des notions aussi banales aujourd'hui que la désertification, l'exode vers les zones urbaines, les menaces sur les économies locales par l'arrivée de plantations destinées à l'exportation au détriment des cultures vivrières, l'application déguisée, mais accrue, du « pacte colonial » qui capte les matières premières locales sans laisser sur place de plus-value générée par la transformation et la commercialisation, l'enclavement, l'effondrement des gouvernances locales traditionnelles, l'effacement des armatures culturelles vernaculaires, l'apathie des citoyens, soumis au clientélisme des notables, etc., constituent autant de facteurs qui sont alors analysés. La question est alors de savoir si ces analyses peuvent être adaptées et utilisées pour certaines portions du territoire national considérées comme « menacées de sous-développement ».

2. Le développement, mise en valeur des ressources locales

La leçon des coopérateurs se poursuit par un inventaire exhaustif des ressources et potentialités locales. Géographes et économistes sont mis à contribution pour tenir compte du climat, des cultures traditionnelles, pour rechercher les productions agricoles ou artisanales déclinantes ou perdues, bref pour faire le tour de ce qui pourrait être sauvé et développé et apporter de la richesse au territoire. Les économistes recherchent les « créneaux porteurs » sur le marché dans une période où le gouvernement veut réduire les importations et aide financièrement les expérimentateurs et les innovateurs. Partout on cherche ce que l'on pourrait produire pour « vivre et travailler au pays ». Un autre axe de développement vient des expériences étrangères : la valorisation sur place des productions qui sont, trop souvent, exportées brutes, sans apporter de plus-value au territoire par leur transformation, leur conditionnement, leur commercialisation. L'amélioration du conditionnement apporte des emplois et de la plus-value sur place. Le développement local fait alors la preuve d'une très grande imagination. Sans encore une préoccupation écologique prioritaire, les acteurs du développement local privilégient aussi les circuits courts et les ventes de proximité. Parmi les ressources locales, il faut bien entendu mettre au premier plan les ressources humaines. Les détracteurs du développement local se moquent déjà de ce « micro développement local » sur des productions marginales, voire farfelues. Le développement local est alors critiqué comme travaillant « dans les interstices des grands systèmes », ne mordant pas sur « la grande économie réelle ».

3. Le développement, par / pour la mobilisation sociale

La troisième leçon des coopérateurs est de nature pédagogique. Comment s'opère une mobilisation sociale ? Comment met-on des personnes et des groupes en route pour concevoir et conduire des projets de développement ? L'Amérique latine parle de « conscientisation ». La France fait plutôt appel aux acquis de l'éducation populaire et, dans le milieu rural, aux méthodes de la promotion collective. Peu à peu, la démarche de développement local se concentre sur la méthodologie d'un projet de territoire. Le territoire constitue le ciment entre des acteurs ayant des intérêts divergents, mais partageant un même espace et étant obligés de s'entendre s'ils veulent se développer. Le projet offre l'avantage de tourner les acteurs vers l'avenir, c'est-à-dire de partir d'un diagnostic – souvent assez déprimant – pour passer à une prise de conscience des potentialités, puis au choix raisonné d'actions concrètes et précises permettant de commencer à redresser la situation.

4. Le développement, pas forcément la croissance

Dès l'origine du mouvement, une certaine confusion règne entre le développement et la croissance. La démarche ascendante des projets locaux, portés par des acteurs territorialisés, semble devoir privilégier le développement qui ne comporte pas que des facteurs quantitatifs et financiers (richesse monétaire), mais aussi des facteurs qualitatifs de qualité de la vie (richesse humaine). Il a quelque chose à voir avec l'humanisme. La croissance est portée par l'idéologie de la société globale, par les systèmes économiques dominants. Ce mouvement descendant pousse les territoires qui veulent rester dans la course à la production de plus en plus, sans trop se soucier des conditions humaines (et environnementales) de la production. Ainsi, sous le label du « développement local », de nombreux territoires construisent un « développement agricole » basé sur le productivisme (passage à des monocultures, élevage en batterie, mécanisation, multiplication des intrants chimiques et des aliments industriels, agrandissement des surfaces et disparition de très nombreuses exploitations « non viables », insertion sur des circuits internationaux. Ce n'est que plus tard qu'apparaîtra un autre modèle, celui de l'agriculture bio.

5. Le développement, sacrifié sur l'autel de la « crise »

Dès le début des années 70, avec la crise qui se profile et le début de la montée du chômage, l'obsession de l'emploi gagne l'ensemble des territoires. Tout est bon pour sauver et créer des entreprises, et de l'emploi. Alors que, depuis le 19^e siècle, les collectivités territoriales étaient interdites d'agir dans le domaine économique, la décentralisation opère une conversion radicale. La liberté donnée aux collectivités territoriales, par la loi de 1982, d'intervenir dans le domaine économique, et même l'injonction d'agir, accentuent considérablement l'interventionnisme des pouvoirs publics

locaux dans ce domaine. C'est alors que, dans l'affolement, s'accroît la confusion entre développement et croissance. Il s'agit toujours de mobiliser les ressources locales, mais aussi d'attirer vers le territoire des activités économiques, quitte à les prendre à des territoires voisins. La concurrence devient farouche dans un marketing territorial effréné, à coup de dumping sur la taxe professionnelle. Chaque collectivité veut sa zone d'activité, sa pouponnière d'entreprises, son club d'entrepreneurs... L'intercommunalité croissante cherche à mettre de la cohérence dans ces interventions, grâce à un changement d'échelle et à une unification de la taxe professionnelle. La région deviendra un chef de file (assez impuissant) dans la programmation du développement

économique. Mais rien n'arrête l'effondrement de la solidarité et la montée de la compétition et de la concurrence des territoires, qui est la grande caractéristique de la situation actuelle. Le développement économique, confondu avec la croissance, devient, non plus l'élément principal, mais l'élément unique du développement local, minimisant tous les autres aspects sociaux, éducatifs, culturels, environnementaux. Le chiffre du nombre d'emplois créés devient le seul critère d'évaluation de la validité de la démarche de développement local.

6. Le développement, anti-modèle

Au début des années 60, des ONG dénoncent la vision unilatérale du « développement » prescrite par les Nations unies ; celles-ci classent les

« Le local est un terreau fertile pour la coproduction »

Deux questions à Jo Spiegel, maire (PS) de Kingersheim (Haut-Rhin), président de la communauté d'agglomération Mulhouse Sud-Alsace, et participant à l'Université d'été du développement local.



Le développement local est-il encore un concept d'avenir ?

Plus que jamais ! Et pour une raison essentielle : c'est au niveau local que nous disposons des moyens et des conditions pour refonder un pacte démocratique. Il est en effet l'échelle privilégiée pour redonner sens à l'action collective et à chacun d'être partie prenante d'une ambition partagée. Le local est un terreau fertile pour favoriser le plain-pied, la rencontre, la coproduction, la fertilisation des regards. En somme, il offre la possibilité d'une approche systémique, plus conforme à la diversité, à la réalité et à la complexité. Le développement local est un laboratoire d'une démocratie lente, interactive et édifiante qui nous permettra, pas à pas, de renouer le lien entre les « représentants » et les « représentés », et de fortifier notre pacte républicain.

Une autre décentralisation permettrait-elle un autre développement pour les territoires ?

La complexité du puzzle institutionnel et la prédominance d'une organisation napoléonienne, où l'on discute d'étage à étage, où l'on empile les dispositifs, où personne ne sait qui décide de quoi constituent des freins à l'émergence d'un autre développement pour les territoires. Il nous faut réinterroger le principe de subsidiarité, et la notion de territoire vécu doit être considérée comme la plaque pivot de toute organisation. Aussi, osons tendre vers des organisations territoriales différenciées tenant compte des réalités géographiques, sociales, socio-économiques des territoires et arrêtons de plaquer un modèle universel qui ne tient pas compte des réalités locales. Posons-nous simplement la question suivante : quelle est l'organisation la plus efficace, la plus lisible, la plus cohérente pour les habitants et le territoire ? Cette question nous interroge sur le sens de l'action publique locale et notre rapport à la question du pouvoir. Il n'y a pas de haute qualité démocratique sans haute qualité de l'organisation des pouvoirs locaux, et vice-versa. Car, en effet, la démocratie ne doit pas être entendue comme simplement un régime ou l'agencement d'institutions, mais bien la capacité des citoyens à produire du bien commun. ■ **Propos recueillis par Nicolas Leblanc**

pays selon les mêmes items démographiques, économiques ou de consommation : plus un pays est développé, plus il consomme de kilowatts/heure d'électricité par habitant, plus il a de kilomètres de routes goudronnées et plus son Produit intérieur brut (PIB) par habitant est élevé. Cela consiste à proclamer à tous les pays dits « sous-développés » : vous serez développés quand vous vivrez comme nous. Il s'agit, évidemment, d'une course folle et sans issue qui ne tient aucun compte des spécificités locales, des cultures, des potentialités, des volontés des acteurs dans les choix de leurs mode de vie. Le mouvement du développement local transpose cette analyse à la situation française, aboutissant au refus de la diffusion par le haut d'un modèle unique de développement ; l'invention par le bas de projets de développement correspondant à la grande diversité des situations locales. Cette direction est toutefois en partie (et en pratique) utopique, à cause de la force du modèle dominant et des moyens de communication qui le véhiculent. Autre idée transposée de la situation internationale : l'apologie des « microréalisations », collant au plus près aux réalités locales et s'opposant aux « grands projets structurants » qui ne correspondent pas forcément aux véritables besoins des populations, et n'engendrent aucune mobilisation sociale autour de leur réalisation. Cela va de pair avec un fléchage vers l'autodéveloppement : le financement contractualisé, sur projet territorial issu de la société locale, correspond exactement au schéma dans lequel les financeurs ne distribuent pas l'argent selon leur propre vision du développement, mais aident les acteurs locaux à réaliser ce qu'ils croient bon pour eux. Mais il s'agit encore, au moins partiellement, d'une utopie, dans la mesure où le financeur assortit presque toujours son fonds d'un règlement plus ou moins détaillé qui impose au porteur de projet d'entrer dans sa logique et de réaliser,



Les travaux de l'Université du développement local donneront lieu à la publication d'un Livre blanc.

non pas ce qu'il a vraiment choisi pour lui, mais ce qui va correspondre à ses programmes. Le développement, il faut le reconnaître, est souvent fait de faux-semblants.

7. Le développement, un mouvement démocratique

Le mouvement du développement local, parce qu'il repose sur la mobilisation sociale, a très largement contribué à développer l'engagement et l'expertise des citoyens. Il a inventé de multiples formes de travail en commun pour la construction et la gestion des projets de proximité. Il a expérimenté tous les moyens de susciter des débats locaux, des arbitrages collectifs, des recherches participatives de consensus. Il a été aussi à la recherche de l'échelle locale pertinente pour mener les projets de développement et on peut le considérer comme la matrice de l'intercommunalité de développement qui s'est généralisée depuis vingt ans. Il a mis des personnes et des sociétés locales en mouvement pour qu'elle se construisent elles-mêmes un destin ; le développement local est un puissant antidote à « l'esprit de clocher ». Ces sept fondamentaux, rapidement brossés, ne constituent qu'une description rapide du développement local, dans sa diversité et ses dimensions historique et surtout prospective. Il reste bien évidemment à répondre à

certaines questions quant à l'avenir à proche et à moyen terme :

- Faut-il entièrement redéfinir et refonder le développement local, en tenant compte des acquis de son histoire, mais aussi en intégrant les immenses bouleversements du contexte social, économique, institutionnel et politique ?
- Dans quel découpage territorial optimal le développement local peut-il s'épanouir, compte tenu de la disparition du soutien étatique aux Pays et des restructurations en cours de l'intercommunalité ?
- Comment les acteurs du développement local peuvent-ils agir pour peser sur les évolutions institutionnelles à venir, afin d'obtenir (enfin !) une reconnaissance politique et un cadre favorable à leur action ?
- Quelles convergences peut-on construire entre les acteurs de la société civile se retrouvant dans la démarche du développement local et les élus qui sont à la commande des collectivités territoriales ? De nouvelles alliances peuvent-elles se nouer et à quelles conditions ? La façon dont les parlementaires de tous bords, ont peu soutenu les Pays au moment de la discussion de la loi de réforme des collectivités territoriales montre qu'il y a beaucoup de chemin à parcourir.
- Comment tenir compte des importants apports du développement local en matière de démocratie participative et, en particulier, de l'apport (contrasté, mais incontestable) des conseils de développement de Pays et d'agglomération ?
- Enfin, quelle peut être la signification et la place du développement local, non seulement dans une économie nationale (en crise), mais surtout dans une économie européanisée et mondialisée ? Soit, pour en revenir au nœud du problème, comment articuler le local et le global ? ■ Georges Gontcharoff

> Une version longue de cet article est disponible sur www.decentralisonsautrement.fr

► **Les 3 âges de l'aménagement du territoire par des universitaires**

Aménagement du territoire – une mise en perspective

Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Coopérative Acadie

L'Etat de la France
2011-2012,
éd. La Découverte

Un spectre hante les politiques publiques, celui de l'aménagement du territoire des années 1960, lorsque l'État développait une vision d'ensemble du territoire français. Entre « Aménagement du territoire » et « Équipement », c'est un véritable projet pour le territoire national qui était affiché. Nous voulons pour preuve de cette nostalgie le récent pas de deux consistant à transformer l'intitulé de l'instrument emblématique de cette politique – la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) entre 2006 et 2009 – pour en faire la DIACT (Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) et revenir rapidement à l'appellation initiale à peine amendée.

Pourtant, derrière cette continuité réaffirmée, se sont jouées de profondes mutations de cette politique, en fonction tant de la donne spatiale que du contexte politique. En voici une lecture scandée en trois âges : après celui du territoire national puis des territoires locaux, comment définir aujourd'hui une politique traitant de la question territoriale, entre globalisation et réseaux ?

1963-1973 : l'État aménageur

Dans la France en expansion des années 1960, la DATAR reçoit une double mission : d'une part, le soutien à la croissance, par une politique nationale d'investissement et d'équipement qui rapproche les ressources (essentiellement, à cette époque, la main-d'œuvre) des industries ; d'autre part, la réduction des déséquilibres territoriaux, par une meilleure répartition des fonctions et des facteurs de production.

Induction par la croissance et compensation des inégalités qu'elle engendre : pour une dizaine d'années, la DATAR, le Com-

missariat du Plan et le ministère de l'Équipement s'inscrivent dans cette double logique. Ils organisent un gouvernement centralisé d'un local à moderniser, en s'appuyant principalement sur l'instrumentation étatique classique de la règle et de la norme, que symbolisent durablement les procédures inventées par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et plans d'occupation des sols (POS). Leur action conjuguée fonde une conception hiérarchisée du territoire français. La hiérarchie des territoires se manifeste par une division territoriale du travail et des fonctions. Grandes villes, métropoles régionales, villes moyennes, petites villes, communes rurales : chaque espace se voit affecté de fonctions propres : décisions, recherche, commandements intermédiaires, production qualifiée, production peu qualifiée.

Pour mener à bien ce dessein, l'État délimate des circonscriptions d'action à sa mesure. Les régions, dotées en 1967 d'un « super-préfet » et d'une administration de mission, et les huit « aires métropolitaines », disposant elles aussi d'une structure particulière (les OREAM – organismes de recherches et d'études sur les aires métropolitaines), parachèvent cette « géographie volontaire ». Ce territoire hiérarchisé doit aussi être équilibré : les villes nouvelles jouent, à la périphérie parisienne, un rôle de contrepoids à la ville-centre et de trait d'union vis-à-vis des régions limitrophes ; les métropoles d'équilibre sont dotées d'équipements destinés à en faire des pôles secondaires qui doivent à leur tour entraîner leur environnement. L'équilibre passe enfin par la décentralisation des activités

productives et par le désenclavement, au moyen des infrastructures. Les échelles territoriales sont emboîtées comme des poupées russes, chacune bénéficiant de l'entraînement du niveau supérieur et jouant ce rôle à son tour vis-à-vis des échelons inférieurs ; à chaque échelon, enfin, existe une similitude dans l'organisation et un équilibre dans les fonctions : tel est l'idéal du gaullisme moderniste. L'aménagement du territoire constitue alors la condition de mise en œuvre d'un projet de société, qualifié *a posteriori* de « compromis fordiste des Trente Glorieuses ».

1973-1999 : l'État coproducteur

Le visage de la France a changé en dix ans. Mais à qui attribuer cette mutation, peut-on se demander au début des années 1970 ? La toute-puissance publique ne s'est-elle pas limitée à accompagner un phénomène économique et social, sans en avoir véritablement infléchi les tendances ? La décentralisation industrielle n'a-t-elle pas « surfé » sur le mouvement « naturel » des entreprises, à la recherche de main-d'œuvre et d'espace moins coûteux ? La hiérarchie des fonctions urbaines n'est-elle pas celle qui, de façon quasi mécanique, se met en place selon la situation relative des villes par rapport aux facteurs de production (capital, savoir, main-d'œuvre) ? Les débuts de la crise de l'emploi conduisent à réviser les grandes perspectives : les villes nouvelles se peuplent de Parisiens délaissant le centre de l'agglomération, alors qu'elles devaient capter l'immigration provinciale ; le taux de croissance des métropoles d'équilibre demeure inférieur à celui de la moyenne des villes de plus de 50 000 habitants. La capacité réelle de l'État à peser sur les mécanismes économiques et sociaux apparaît désormais plus faible.

La raison moderniste des technocrates éclairés en agace désormais plus d'un : les notables locaux résistent de toutes leurs forces. Ils gagnent ce combat lors du référendum de 1969 qui voit une majorité s'ex-

primer en faveur du « non » à la régionalisation. Les territoires électifs se rebellent contre le centre.

Cependant, au-delà de cette fronde politique, les années 1970 ouvrent le front des dynamiques territoriales. Les vieux pays industriels s'enfoncent dans la crise, les campagnes continuent de se vider ; sous l'architecture moderne, les pays et les villes apparaissent doués de dynamiques propres qu'un schéma national ne peut pas encadrer. Le slogan politique « Vivre et travailler au pays » s'appuie sur une réalité socio-économique. Le territoire est-il une idée neuve dans la France pompidolienne ?

L'État, progressivement, se fait modeste et laisse place à d'autres acteurs. Il ne prétend plus dicter sa loi : il propose des contrats. Le signal est donné en 1973 avec les « contrats de pays ». Viennent ensuite les contrats de villes moyennes, proposés aux municipalités par la DATAR. Les lois de décentralisation, à partir de 1982, parachèvent, au plan juridique, cette évolution politique décennale : les territoires se sont hissés, à égalité avec l'État, au rang d'acteurs de l'aménagement du territoire.

Si celui-ci continue d'utiliser les anciens outils planificateurs (POS, SDAU, etc.), il délaisse peu à peu sa mission initiale. Dans les années 1960, l'État prétendait mener de front croissance et recherche de l'égalité socio-spatiale. Au cours des années 1970, et plus encore dans les années 1980, l'État concède aux territoires le développement et se cantonne dans des missions de compensation et de solidarité. La fonction de la question territoriale vis-à-vis de l'action publique s'inverse. À partir des années 1980, les territoires locaux deviennent à la fois le problème (les grands ensembles ou les régions industrielles en crise) et la solution pour les politiques sectorielles de l'État (logement, santé, éducation, etc.). On souhaite qu'ils constituent un levier de modernisation de l'action publique. C'est ce qu'évoquera l'injonction récurrente à la « territorialisation de l'action publique ».

La formation du territoire

Avant le IX^e siècle, on peut dire que la France n'existe pas encore. Parmi les diverses configurations géopolitiques qui se succèdent avant cette époque (les confédérations gauloises, l'Empire romain et les empires germaniques), aucune ne préfigure, pour le tracé de ses limites territoriales, celles du futur État français. C'est seulement au milieu du IX^e siècle, lors du partage de l'empire de Charlemagne entre ses fils (traité de Verdun, 843), que le royaume de Charles le Chauve et de ses successeurs regroupe une grande partie de la France actuelle, à l'exception de la Bretagne et des régions orientales, de la Lorraine à la Provence, qui relevaient alors de la Lotharingie, puis du Saint Empire romain germanique.

L'originalité de l'évolution géopolitique de la France est que cette unification, très relative, d'une grande partie de son territoire (la suzeraineté du roi de France est reconnue par ses grands vassaux), imposée aux X^e et XI^e siècles, n'a pas disparu sous l'effet des péripéties dynastiques (au XII^e siècle, les rois anglais Plantagenêts parviennent à établir leur domination sur la moitié ouest de la France actuelle, avant d'être écartés, sauf d'Aquitaine, par la contre-offensive de Philippe Auguste) et sous le coup des révoltes des grands vassaux, préférant la suzeraineté moins contraignante du roi d'Angleterre (c'est, notamment, la guerre de Cent Ans, qui commence vers 1337).

Cette assez grande cohésion du royaume de France peut être expliquée, dans une large mesure, par la constitution pré-

coce d'un ensemble culturel de parlers français qui prépare la formation d'une relative unité nationale de langue française. Au centre de l'Île-de-France, la petite plaine de France (entre Saint-Denis et Chantilly), fief du seigneur de France, est l'embryon du royaume. En dépit de multiples vicissitudes, Paris reste de fait sa capitale. La continuité géopolitique doit aussi beaucoup à l'influence de l'Église, qui favorisa le passage de la royauté élective à la monarchie héréditaire.

L'extension ancienne des parlers français ne coïncide pas avec les limites du royaume : s'ils s'étendent sur le sud de la Belgique actuelle (Wallonie), l'ouest de la Suisse actuelle et la Lorraine (partie du Saint Empire), qui ne sera rattachée au royaume qu'au XVIII^e siècle (1776), en revanche, à la fin du Moyen Âge, ils ne dépassent pas, vers le sud, la région de Bordeaux et le nord du Massif central ; au-delà commençaient alors les parlers de langue d'oc. Cette Occitanie, ensemble culturel qui s'étendait de l'Aquitaine à la Provence et aux Alpes du Sud, fut rattachée au royaume en plusieurs étapes : de façon sanglante, pour le comté de Toulouse et le Languedoc actuel, sous le prétexte de la croisade religieuse entreprise contre les hérétiques « albigeois » (au début du XIII^e siècle) ; par péripéties successorales et aristocratiques, pour la Provence (en 1481) ; par la victoire sur les Anglais à la fin de la guerre de Cent Ans, pour l'Aquitaine.

Aux XVI^e-XVII^e siècles, l'expansion française va à l'encontre de celle de l'Empire espagnol qui, grâce à l'or et à l'argent des

La « relance » de la réflexion nationale sur l'aménagement du territoire, conduite par Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur, et Jean-Louis Guigou, délégué à l'Aménagement du territoire, consacre cette fonc-

tion d'accompagnement. La carte des « territoires vécus », publiée par la DATAR au milieu des années 1990, illustre ce partage des tâches : à la pyramide des années 1960 se substitue le « polycentrisme maillé », qui

Amériques, a établi son hégémonie de part et d'autre de l'isthme français et cherche à le prendre en tenaille. Mais ce trop vaste empire, qu'affaiblit l'inflation, ne parvient pas à maîtriser l'émergence des différents peuples qu'il englobe, et c'est la France, plus cohérente et centralisée, qui l'emporte. Le royaume de France, où l'autorité centrale domine de plus en plus celles des féodaux, s'étend alors à sa périphérie sur des entités politiques qui, pour la plupart, n'étaient pas de langue française, encore que celle-ci s'y fût propagée, surtout dans les villes, en raison du développement des relations commerciales et culturelles : si le rattachement de la Bretagne (en 1532) est l'effet de mariages dynastiques, celui de l'Artois et de la Flandre, de l'Alsace, de la Franche-Comté et du Roussillon au XVII^e siècle résulte avant tout des victoires militaires sur l'Espagne, et la paix dite « des Pyrénées » (en 1659) est significative de la politique des *frontières naturelles* que mène la monarchie française, les grandes montagnes et la vallée du Rhin devant être, selon elle, les limites du royaume, et ce quelles que puissent être les caractéristiques culturelles des populations annexées. L'achat de la Corse (1768), en revanche, à deux cents kilomètres des côtes françaises les plus proches, n'a rien à voir avec les frontières naturelles et traduit une volonté d'expansion en Méditerranée.

À la fin du XVIII^e siècle, le cadre territorial de l'État français est bien proche de ses limites actuelles (Nice et la Savoie seront rattachés par référendum en 1860). Il englobe alors, autour d'une *partie centrale*, le

Bassin parisien, où l'on parle français, une *partie méridionale*, où l'on parle occitan, et des *régions périphériques* culturellement différenciées, où l'on parle breton, flamand, allemand, italien, catalan et basque. C'est seulement vers la fin du XIX^e siècle que la langue française se généralisera progressivement, sous l'effet de la politique de l'école primaire obligatoire. Mais c'est dès la fin du XVIII^e siècle que s'opère l'unification politique et administrative de l'État : la Révolution abolit les « privilèges », et notamment ceux qui faisaient l'autonomie des diverses provinces. Celles-ci disparaissent dans une opération géopolitique de la plus grande importance : la création en 1790 de quelque 90 *départements* qui, symboliquement, pour faire oublier les provinces et leurs originalités culturelles, reçoivent des noms de géographie « physique », ceux de montagnes et surtout de rivières. Ces départements, que maintiendront tous les régimes, sont avant tout les mailles du dispositif de maintien de l'ordre : leur configuration ayant été calculée de façon à permettre l'intervention des renforts de gendarmerie (à cheval), en moins de deux jours, à partir du chef-lieu où le préfet est relié directement (par télégraphe d'abord, celui de Chappe, de 1793 à 1823) au pouvoir central, à Paris.

En France, le dispositif géopolitique de base de l'appareil d'État, le département, est donc en place dès la fin du XVIII^e siècle et il n'a guère été modifié depuis, hormis la création en 1964 de cinq nouveaux départements pour subdiviser une agglomération parisienne devenue énorme en raison du centralisme économique et politique. - Yves Lacoste ■

offre une vision égalitaire d'un Hexagone innervé de réseaux symbolisant les interdépendances entre villes et campagnes.

Ces territoires vécus reçoivent une reconnaissance institutionnelle, quoique

d'inégale intensité, à la fin des années 1990. Les « pays », inscrits dans la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire (loi Pasqua, 1995) puis dans la version qu'en donne le gouvernement Jospin (loi Voynet,

1999), sont des espaces de projet, principalement ruraux et faiblement institutionnalisés. Les agglomérations reçoivent des ressources institutionnelles plus importantes avec la loi Chevènement (1999) qui réorganise l'intercommunalité en créant trois formules (communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines).

Ainsi, au début des années 2000, l'aménagement du territoire semble stabilisé par une nouvelle doctrine. L'État assure les solidarités entre territoires (par le biais d'importants transferts, qui représentent environ 70 % de la ressource financière des collectivités locales) et l'égalité d'accès aux services (par le biais des schémas de services collectifs inscrits dans la loi Voynet) ; les territoires, organisés en pays et en agglomérations, conjointement avec les services de l'État local, se voient confier la responsabilité du développement local – urbain et rural. L'instrument contractuel devient la règle des relations visibles entre l'État et les collectivités locales.

À l'issue des cinq années de gouvernement Jospin, la nouvelle doctrine s'exprime par la formule : « Un territoire, un projet, un contrat ». Cette devise devient d'ailleurs la règle générale des relations interterritoriales : les conseils généraux et les conseils régionaux adoptent à leur tour la formule contractuelle pour encadrer les subventions qu'ils versent aux villes et aux campagnes. Au début des années 2000, l'aménagement du territoire vit un nouvel âge d'or, celui de la contractualisation sans limites.

La fin d'une fiction

Quelle qu'en soit la séduction, il s'agit là d'une fiction – même si elle a eu des vertus mobilisatrices. La fiction se déploie sur trois registres :

– La fiction de l'équivalence des territoires, dès lors qu'ils formulent un projet. Dans cette vision, tous les territoires se valent et disposent d'un égal « droit au développement » ; pourtant, même s'ils sont

« vécus », ils ne sont pas équivalents et l'on ne peut traiter Rennes de la même façon que le pays du Huelgoat. Ils doivent notamment trouver leur place les uns par rapport aux autres. Or la formule « Un territoire, un projet, un contrat » incite à la fragmentation des démarches, à une lecture autocentrée des enjeux et, finalement, attise les oppositions (notamment entre villes et campagnes), là où l'on souhaitait promouvoir la solidarité. L'hypothèse de l'équivalence contribue à pervertir les objectifs de solidarité.

– La fiction de l'équivalence des contractants. Entre l'État et le pays des « trois rivières », il n'y a pas d'équivalence, pas plus qu'entre la région et le pays des « deux vallées ». L'équivalence contractuelle est une fiction, qui habille un régime de subventions croisées, qui dans la plupart des cas alimente un programme d'investissement. Le contrat entre l'État, les régions et les territoires n'est pas le fruit d'une interpellation stratégique où se confronteraient les projets : les territoires proposent et les financeurs, éventuellement, disposent. Le contrat n'est pas un instrument stratégique, mais, au mieux, un guichet intelligent.

– La fiction de la continuité entre développement local et développement national. Au cœur du dispositif Pasqua/Voynet réside ce postulat que le développement national est égal à la somme des développements locaux. Ce qui conduit à « répartir » les moyens du développement entre les différents territoires, de façon à assurer, au-delà du droit au développement, une forme d'égalité des chances.

Une nouvelle politique de la puissance ?

La conception d'un aménagement du territoire consensuel, fondé sur une cascade de contrats entre des territoires équivalents, quelles que soient leur taille et leur densité, n'a qu'un temps. Elle est d'abord mise en cause pour des raisons idéologiques : le retour de la droite aux affaires après cinq ans de gouvernement socialiste (1997-



Références

- L. Cailly, M. Vanier, *La France, une géographie urbaine*, Armand Colin, coll. « U », Paris, 2010.
- L. Davezies, *La République et ses territoires*, Seuil, coll. « La République des idées », Paris, 2008.
- Y. Jean, M. Vanier, *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, coll. « U », Paris, 2008.
- P. Veltz, *La Grande Transition. La France dans le monde qui vient*, Seuil, Paris, 2008.

2002) met en sourdine la politique contractuelle. Plus fondamentalement, le retour à des taux de croissance poussifs après quatre ans d'euphorie repose, au début des années 2000, la question de la compétitivité globale du pays. Les classements internationaux se suivent, et la France accumule les mauvaises notes ; les « déclinistes » expliquent que le pays est *structurellement* en retard et n'a pas les moyens de résister à la puissance naissante des pays émergents, encore moins d'en tirer profit.

L'aménagement du territoire se trouve interpellé par le débat sur le *déclin français*. Le maintien d'un territoire à un haut niveau de services, la répartition équitable des moyens de croissance, de la formation et de la recherche, bref, l'égalité républicaine appliquée à l'espace coûte très cher, pour des résultats peu probants. Pour ses détracteurs, l'aménagement contractuel du territoire est un jeu à somme nulle : quelques grandes villes et quelques grands terroirs agricoles contribuent à produire la richesse nationale, qui se trouve partagée entre tous les autres.

Cette logique redistributive, qui fait de la France, aujourd'hui encore, l'un des pays les mieux équipés au monde, ne devient-elle pas un handicap dans le cadre de la compétition internationale ? N'a-t-elle pas pour effet d'amoinrir la capacité des grandes villes à produire des richesses, tout en maintenant de nombreux territoires dans l'illusion du développement local ? N'est-il pas temps de mettre fin à la fiction de l'équiva-

lence des territoires si l'on veut que le pays dans son ensemble maintienne son rang parmi les plus riches ? Ces interrogations renforcent un renversement plus général de la conception du rôle de l'État, sous influence anglo-saxonne.

Les gouvernements Villepin puis Fillon transforment profondément les politiques d'aménagement. L'attention portée au Grand Paris en est le symbole le plus fort. En rupture complète avec l'équivalence précédente, la nouvelle doctrine s'appuie sur trois principes :

- la puissance nationale passe par la concentration des moyens sur quelques secteurs et quelques pôles susceptibles de jouer un rôle de locomotive pour l'ensemble du territoire ;
- la compétition entre collectivités territoriales est l'un des moteurs de la compétitivité de l'ensemble national ;
- dans un paysage fortement décentralisé, l'État n'a plus, directement du moins, à s'occuper de solidarité territoriale, dès lors que les régions et les départements peuvent jouer ce rôle.

Le premier principe fonde la création de nouveaux produits d'appels nationaux : les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale, le plan Campus. À chaque fois, il s'agit d'inciter à une fédération d'acteurs pour opérer des rapprochements productifs (entre recherche et industrie pour les pôles de compétitivité ; entre établissements d'enseignement supérieur et laboratoires de recherche pour le plan Campus) et

atteindre des seuils critiques. Pour ce faire, l'État assure une concentration de moyens de natures diverses (subventions, aides à l'investissement, prêts, exonérations fiscales, etc.). Avec un succès relatif, la réforme territoriale de 2010 a poursuivi le même objectif en créant le statut de métropole.

Le deuxième principe conduit à choisir systématiquement le *concours* entre collectivités ou entre groupements pour assurer une bonne compétition et surtout filtrer l'accès aux ressources centrales, qui demeurent relativement rares. Ainsi les projets de pôle de compétitivité, ceux du plan Campus ou de rénovation urbaine passent-ils devant un jury national et sont sélectionnés en fonction de critères pas toujours explicites. La mise en compétition des collectivités territoriales est supposée conduire à des projets de meilleure qualité.

Le troisième principe justifie une profonde réforme de la présence étatique sur le territoire : coup sur coup, la carte des hôpitaux (en chantier depuis longtemps), celle des tribunaux et celle des casernes connaissent une lourde restructuration. Le gouvernement estime que ces administrations doivent avant tout répondre à des critères d'efficacité et de performance, non à des critères d'équité spatiale ou de proximité. Il revient aux régions et aux départements,

disposant de crédits, de moyens et de services, d'assurer, s'ils le souhaitent, la solidarité territoriale.

Cette nouvelle doctrine étatique est reprise de façon mimétique par les collectivités qui multiplient par exemple les appels à projets. Mais, en réduisant les territoires à des supports pour la structuration de réseaux d'acteurs au service de la puissance nationale, elle n'épuise pas la question territoriale et ne peut satisfaire les collectivités. Dans ce troisième acte de l'aménagement du territoire, il n'y a plus, semble-t-il, de référentiel dominant.

Les trois âges évoqués sont en quelque sorte sédimentés. Le constat qui prévaut est celui de la pluralité des modèles, entre nostalgie d'un ordre territorial d'ensemble, aspiration au développement local pour tous et quête de puissance. Mais, au-delà de ces incertitudes stratégiques, n'assiste-t-on pas à une reformulation de la question territoriale pour l'action publique ? Qu'il s'agisse des dispositifs de fédération d'acteurs prônés par l'État ou des formes de coopération interterritoriales qui mobilisent les collectivités locales, il semble que l'on tende vers une acception moins géographique de la question. Le territoire constituerait alors moins le contrepoint local de la mondialisation qu'un mode de mise en système de l'action collective dans la globalisation. ■

► **Vu de l'Europe : caractéristiques, enjeux, politiques passées, programmation 2014-2020**

Le développement local au sein de l'UE

Ariane Debyser

Library Briefing, Bibliothèque du parlement européen, 25 juin 2013

RÉSUMÉ Depuis plus de vingt ans, l'Union européenne encourage le développement local. A cet effet, elle a élaboré un certain nombre d'outils à caractère plus ou moins expérimental pour intégrer le développement local, phénomène spontané au départ, dans le développement économique européen.

En mettant l'accent sur une utilisation plus efficace des aides publiques, le respect de l'environnement et des démarches de développement plus qualitatives, la crise économique a réactivé le réflexe de proximité et l'attractivité du développement local.

Les propositions de la Commission concernant la politique de cohésion pour la période 2014-2020 accordent un soutien plus explicite au développement local et visent notamment à élargir et simplifier l'utilisation du développement local via l'adoption de dispositions communes aux différents fonds concernés.

Le Parlement européen, qui doit encore voter sur ces propositions, a déjà souligné l'importance qu'il accorde aux stratégies de développement local, à la synergie entre les différents fonds ainsi qu'au rôle joué par les acteurs locaux.



- Contenu du Briefing:**
- Contexte
 - Caractéristiques et enjeux
 - La réponse de l'Union européenne
 - Soutien au développement local pour la période 2014-2020
 - Position du Parlement européen
 - Principales références

Contexte

Développé au cours des années 80 et 90 pour apporter une réponse à la progression du chômage dans les régions confrontées à une crise des industries manufacturières et traditionnelles, le développement local s'est imposé depuis 20 ans comme un instrument important de la politique de cohésion, de la politique de développement rural dans le cadre de la politique agricole commune et, plus récemment, de la politique commune de la pêche.

Eclipsé au tournant des années 2000 en raison de l'accent mis sur la compétitivité pour répondre aux défis de l'économie de la connaissance et de la globalisation, le développement local est revenu sur le devant de la scène à l'occasion de la crise économique qui plaide pour une utilisation plus efficace d'aides publiques restreintes et une mobilisation élargie des acteurs locaux et qui réactive le réflexe de proximité. Dans son dernier rapport sur la cohésion, la Commission européenne (CE) souligne d'ailleurs la nécessité d'accorder plus de place au développement local dans la politique de cohésion ainsi que sa contribution en termes de "participation démocratique" à la politique de cohésion. Le développement des nouvelles technologies offre également des perspectives au développement local.

Lien vers :

[Le développement local au sein de l'UE](#)



La réponse de l'Union européenne

Historique

Depuis le milieu des années 80, l'Union européenne (UE) a appuyé le développement local via un ensemble d'interventions variées et parfois complexes.

Dans les années 90, un certain nombre d'outils à caractère plus ou moins expérimental tels que les actions innovatrices, les projets-pilotes ou les initiatives communautaires ont été utilisés pour intégrer ce phénomène spontané qu'était le développement local dans le développement économique européen.

Par la suite, l'accent a été mis sur la contribution que ce dernier pouvait apporter en matière de lutte contre le chômage et l'inclusion sociale. Le soutien de l'UE était délivré dans le cadre des fonds européens (FEDER, FSE, FEOGA-Orientation¹) en fonction des différents groupes-cibles, territoires et objectifs visés.

A partir des années 2000, le soutien au développement local s'est effectué principalement via des programmes d'initiative communautaire à caractère sectoriel tels qu'URBAN pour la politique régionale, EQUAL pour la politique sociale et l'emploi ou LEADER pour la politique de développement rural.

Mesures actuelles en faveur du développement local

Une des mesures phare de soutien au développement local, la plus ancienne et la plus reconnue, est l'approche LEADER (Liaison entre actions de développement

rural). Destinée à améliorer le potentiel de développement des zones rurales en tirant partie des initiatives et compétences locales, en stimulant l'acquisition de savoir-faire en matière de développement local intégré et en diffusant ce savoir, l'approche LEADER est devenue en 2007 un axe thématique du développement rural.

Politique de cohésion et approche intégrée

L'objectif général de la politique de cohésion est de promouvoir le développement harmonieux de l'UE et de ses régions et de renforcer la cohésion économique et sociale.

Le Traité de Lisbonne a ajouté explicitement une troisième dimension à la politique de cohésion en reconnaissant la cohésion territoriale comme objectif fondamental de l'UE. Elle est mise en œuvre par la politique régionale de l'UE à travers l'intervention de différents fonds européens (FEDER, FSE, Fonds de cohésion).

Adopter une approche intégrée en matière de développement consiste à mieux coordonner l'ensemble des politiques publiques sur un territoire (par ex. les investissements dans le domaine des infrastructures d'une part et ceux qui concernent l'éducation et l'innovation d'autre part). Compte tenu de la diversité des facteurs de développement et de croissance d'une région à l'autre, la politique de cohésion repose principalement sur des stratégies intégrées de développement régional.

L'approche LEADER décrite dans le règlement (CE) 1698/2005 s'articule

autour de sept principes² qui ont, en partie, inspiré les propositions relatives au développement local pour la période 2014-2020 (voir section suivante). Pour certains auteurs, l'un des éléments clés du succès de LEADER réside dans la mise en place de partenariats réels (les groupes d'action locale ou GAL) au sein desquels aucun secteur - qu'il soit public, privé ou issu de la société civile - ne prédomine et dans la contribution qu'apportent ces acteurs locaux à la mise en œuvre d'une stratégie partagée. Selon le règlement (CE) 1698/2005, en effet, l'approche en matière de développement local fondée sur le partenariat est mise en œuvre par les GAL qui sont des

partenariats public-privé locaux, représentatifs des différents milieux socio-économiques du territoire concerné.

Les partenariats LEADER ont connu un vif succès quantitatif puisqu'ils sont passés de 217 en 1991 à plus de 2300 dans le cadre de la période de programmation actuelle 2007-2013, et ont reçu un financement total de 5.5 milliards d'euros, soit 6% du financement

du FEADER. Les évaluations ex-post montrent que LEADER a apporté des améliorations significatives en termes de fourniture de services ruraux, de qualité de vie, ou d'inclusion de groupes-cibles tels que les jeunes et les femmes.

Le développement local est également soutenu depuis 2007 dans le cadre de l'axe prioritaire 4 du Fonds Européen pour les affaires maritimes (FEAMP). Il y a, à présent, plus de 250 groupes d'action locale pêche (Fisheries Local Action Groups ou FLAG) actifs dans 21 Etats membres. La création récente de ces groupes ne permet pas encore de faire une évaluation précise des résultats. Toutefois, on peut déjà constater que ce programme a permis l'émergence d'environ 3000 projets de petite taille destinés, notamment, à promouvoir la valeur ajoutée des produits de la pêche ou les liens entre les pêcheurs et d'autres acteurs locaux.

Dans les villes et les zones urbaines, le soutien au développement local a été apporté par le FSE et le FEDER. Financé par ce dernier, le programme de développement urbain URBACT a permis de créer des partenariats locaux dans des villes, qui pourraient servir de modèle à de futures initiatives de développement local en milieu urbain.

Merseyside Pathways - Royaume-Uni

Soutenus dans le cadre des fonds structurels dans les années 90, les Merseyside Pathways sont un exemple rare d'application de partenariats locaux à l'échelle métropolitaine.

Le programme, qui visait la création d'emplois, a conduit à la mise en place de 38 stratégies locales, impliquant les habitants ainsi que les acteurs économiques et sociaux. Cette approche a changé les mentalités, stimulé l'innovation sociale et permis de créer des structures durables telles que des centres d'emploi, d'entreprises ou des réseaux d'entreprises sociales.

Soutien au développement local pour la période 2014-2020

La Commission a adopté le 6 octobre 2011 les propositions qui définissent la politique de cohésion pour la période 2014-2020.

Ces propositions accordent un soutien plus explicite au développement local. Elles ont, entre autres, pour objectif d'élargir et de simplifier l'utilisation du développement local en tant qu'outil de développement.

Les principes régissant le développement local sont contenus dans les articles 28 à 31 du projet de règlement général qui établit des dispositions communes applicables aux cinq fonds (FEADER, FEDER, FSE, FEAMP, FC) couverts par le cadre stratégique commun (CSC).

Outre le principe de dispositions communes, la méthodologie intègre les nouveautés suivantes:

- la cohérence et la coordination des fonds seront renforcées, ce qui devrait permettre aux bénéficiaires d'élaborer plus facilement des stratégies multi-fonds répondant mieux aux besoins de leur zone, comme par exemple une zone présentant des caractéristiques tant urbaines que rurales;
- dans le cadre d'une stratégie multi-fonds, il sera possible de désigner un fonds chef de file et de financer les frais de fonctionnement et l'organisation de la stratégie locale de développement via un seul fonds;
- des mesures incitatives sont prévues via un taux de cofinancement³ plus élevé. Sous certaines conditions, le taux de cofinancement sera augmenté de 10 points de pourcentage lorsque l'ensemble d'un axe prioritaire sera mis en œuvre à travers le développement local.

Les stratégies de développement local devront, par ailleurs, contribuer à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et

permettre aux acteurs locaux de se l'approprier. Pour ce faire, le projet de règlement prévoit que les Etats membres définissent l'approche menée en termes de développement local pour l'ensemble des fonds relevant du CSC et indiquent notamment dans leurs contrats de partenariat² les éléments suivants: principaux défis auxquels répond le développement local, ses objectifs et priorités, les types de territoires à couvrir, le rôle spécifique des groupes d'action locale dans la mise en œuvre des stratégies de développement local, le rôle des différents Fonds et les mécanismes de coordination correspondants⁵.

Les éléments minimum que doit contenir une stratégie de développement local sont:

- la détermination de la zone et de la population relevant de la stratégie;
- une analyse des besoins et du potentiel de développement de la zone;
- une description de la stratégie et de ses objectifs, de son caractère innovant et intégré, y compris des objectifs clairs et mesurables en termes de réalisations et de résultats;
- une description de la participation des acteurs locaux à l'élaboration de la stratégie;
- un plan d'action traduisant les objectifs en actions;
- une description des mécanismes de gestion et de suivi de la stratégie ainsi que des mécanismes spécifiques d'évaluation;
- le plan de financement de stratégie mentionnant, entre autres, l'intervention prévue de chacun des Fonds.

Les Etats membres définissent les critères de sélection des stratégies de développement local qui sont choisies par un comité institué à cet effet.

Selon l'article 30 du projet de règlement général, les groupes d'action locale (GAL)

élaborent et appliquent les stratégies de développement local même s'il appartient aux Etats membres de définir les rôles respectifs du GAL, d'une part, et des autorités responsables de la mise en œuvre des programmes, d'autre part, concernant l'ensemble des tâches d'exécution liées à la stratégie. Le fait de confier la responsabilité de l'exécution des stratégies de développement local à des GAL doit, selon le projet de règlement, être érigé en principe essentiel⁶.

Les GAL sont composés de représentants des intérêts socio-économiques locaux publics et privés, au sein desquels, à l'échelon décisionnel, ni le secteur public ni un groupe d'intérêts ne représentent plus de 49% des voix.

Le développement local est, par ailleurs, obligatoire pour le FEADER mais facultatif pour le FEDER, le FSE et le FEAMP.

FLAG Ria de Vigo - A Guarda (Espagne)

Couvrant une zone côtière de plus 400 km², autour du centre urbain de Vigo, le territoire de ce "groupe d'action locale pêche" (FLAG) est fortement dépendant de la pêche, de l'industrie maritime et de l'industrie automobile.

Ce groupe d'action locale rassemble des acteurs publics (à hauteur de 20%), des acteurs du secteur de la pêche (35%), des acteurs privés hors pêche et des ONG (39%) ainsi que des acteurs environnementaux (6%).

Soutenue par le Fonds européen de la pêche, la stratégie locale de ce FLAG a notamment pour objectif le renforcement de l'économie côtière et du secteur de la pêche et la conservation des ressources naturelles et du patrimoine.

A titre d'exemple, le FLAG a cofinancé un projet de commercialisation de nouveaux produits de la mer (conserves, pâtés) à base de poucepieds (crustacés très prisés en Espagne), destinés à valoriser les quantités considérables ramassées sur la zone.

Position du Parlement européen

Dans sa résolution du 15 janvier 2013, le Parlement européen (PE) soutient les propositions concernant les stratégies de développement local contenues dans le règlement portant dispositions communes et considère qu'il s'agit d'un excellent moyen de stimuler la participation d'une grande variété d'acteurs locaux travaillant à des objectifs territoriaux durables. Reconnaisant le succès de LEADER dans la politique de développement rural, le PE soutient également le recours à des stratégies de développement local pour le développement urbain. Il souligne, sur la base des coopérations passées entre des groupes d'action locale LEADER et des groupes d'action locale de la pêche, l'intérêt de combiner au niveau local les différents Fonds afin d'opérer une meilleure synergie entre ces derniers.

La Commission du développement régional du PE (REGI) en charge des négociations sur la future politique de cohésion a déjà souligné l'importance qu'elle accorde au rôle des acteurs locaux ainsi que la nécessité de les impliquer le plus tôt possible dans la définition des contrats de partenariats. Sa

position sur le futur de la politique de cohésion, notamment sur le projet de règlement général, devrait intervenir très prochainement.

Principales références

Soutenir le développement local dans le cadre de la politique de cohésion, Bonnes pratiques et options politiques futures, rapport final réalisé pour la Commission européenne, avril 2010.

Common guidance of the European Commission's Directorate-General AGRI, EMPL, MARE and REGIO on Community-Led Local Development in European and Investment Funds, Avril 2013.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce briefing est une synthèse de l'information publiée sur ce sujet et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen. Ce document est exclusivement destiné aux Députés du Parlement européen et à leur équipe, dans le cadre de leur travail parlementaire. Certains liens vers des sources d'information peuvent être inaccessibles depuis des postes se trouvant en dehors du réseau du Parlement européen. © Union européenne, 2013. Tous droits réservés.



<http://www.library.ep.eu>

<http://libraryeuroparl.wordpress.com>

Notes

¹ Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-Orientation).

² L'approche LEADER en matière de développement local menée par les acteurs locaux s'articule autour de sept principes : des stratégies locales de développement par zone conçues pour des zones rurales clairement définies au niveau sous-régional ; des partenariats public-privé au niveau local dénommés "groupes d'action locale" ; une approche ascendante avec un pouvoir décisionnel pour les groupes d'action locale quant à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies de développement ; une conception et une mise en œuvre multisectorielles de la stratégie fondées sur l'interaction entre les acteurs et les projets de différents secteurs de l'économie locale ; la mise en œuvre d'approches novatrices ; de projets de coopération ; la mise en réseau des partenariats locaux.

³ Article 110 (5) du projet de règlement général.

⁴ Les dispositions relatives au contrat de partenariat se trouvent dans le chapitre II du projet de règlement de cadre stratégique commun, notamment ses articles 13 et 14.

⁵ Annexe I, point 3.3 du projet de règlement général.

⁶ Considérant 21 du projet de règlement général.

► **Développement local versus développement territorial**

**Glossaire
du dévelop-
pement
territorial**

**Conférence
européenne
des
ministres
responsa-
bles de
l'aména-
gement du
territoire
(CEMAT)**

*Territoire et
paysage,
n°2, éd. du
Conseil de
l'Europe,
Conseil de
l'Europe,
2007*

ON ENTEND PAR DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL LE PROCESSUS GRÂCE AUQUEL LA GÉOGRAPHIE DE TERRITOIRES HABITÉS PAR DES SOCIÉTÉS HUMAINES SE TRANSFORME PROGRESSIVEMENT. Il comprend des éléments physiques (infrastructures, paysages ruraux et urbains, etc.), mais aussi la structure du territoire ou de l'habitat, c'est-à-dire la répartition géographique de la population et des activités humaines, et notamment la taille des villes et les relations entre celles-ci. Le développement territorial est un concept global qui sert aussi d'objectif des politiques publiques (« politique de développement territorial »). C'est un concept global, car il ne vise pas seulement la croissance économique dans les régions respectives, mais aussi le développement durable sous ses aspects économiques, sociaux, environnementaux et culturels. Le développement territorial a donc une dimension hautement qualitative, qui suppose une grande cohérence en matière de conception et de mise en oeuvre des politiques des pouvoirs publics.

Il reflète véritablement la situation actuelle de l'Europe, caractérisée par de faibles taux de croissance et de forts déséquilibres régionaux. Alors que dans le contexte de forte croissance des années d'après-guerre, les politiques d'aménagement du territoire des pouvoirs publics servaient avant tout à orienter le processus de croissance en réglementant l'affectation de sols, l'aménagement des infrastructures et l'attribution d'encouragement pour attirer les investissements (les concepts connexes étaient « territorial planning », « aménagement du territoire », « Raumordnung », « Ordenacion del territorio », etc.), le développement du territoire est devenu une priorité généralisée pour assurer des emplois et des services et pour réduire les disparités territoriales.

Lien vers :

[Glossaire du
dévelop-
pement
territorial](#)



**Tableau de bord du développement territorial****Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable**

Avis réf.
CWEDD/05/
AV.25, 2005,
Belgique

DE PLUS EN PLUS, LE CONCEPT TRADITIONNEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TEND À S'ÉLARGIR, À SE LIER À D'AUTRES COMPÉTENCES ET À S'INSCRIRE DANS UNE PERSPECTIVE STRATÉGIQUE DE DÉVELOPPEMENT. C'EST POURQUOI ON PARLE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, SPACIAL. Ainsi, il est précisé dans le SDER [schéma de développement de l'espace régional] :

« Le développement peut être défini comme l'accroissement de la qualité de la vie, c'est-à-dire non seulement la croissance exprimée en termes économiques, mais aussi le mieux-être social et culturel et l'amélioration du cadre de vie. Le développement est donc, par nature, transversal et décloisonné. Il regroupe, croise et associe diverses compétences sectorielles et divers types d'acteurs. Dans un projet de développement, les attributions propres à l'aménagement du territoire concernent essentiellement les localisations les plus adéquates par rapport aux objectifs fixés ; d'autre part, l'aménagement du territoire rassemble les actions des différents intervenants ». (...)

Philippe Bourdeau [professeur à l'Université libre de Bruxelles] explique que le développement territorial vise à une répartition optimale des personnes et des activités dans un espace donné. Dorénavant, il doit intégrer les principes de durabilité. (...)

OGNETs [Centre d'excellence du conseil aux services publics d'Europe] présente le développement territorial comme étant une opération difficile de conjonction des forces de marché, de la citoyenneté ainsi que des ressources naturelles, dont l'économie du sol.

Le développement territorial peut être envisagé également sous l'angle socio-économique. En ce sens, le développement endogène constitue une théorie intéressante, qui peut être définie comme suit « le développement endogène est basé sur l'utilisation des ressources locales, le contrôle de l'innovation, la capacité de réaction aux pressions extérieures et la capacité d'introduire des formes spécifiques de régulation sociale au niveau local favorisant les éléments précédents ». Cette vision entraîne davantage une certaine dématérialisation de ce même territoire et par conséquent de cette référence à une entité physique fermée. (...)

Les définitions citées ci-dessus (liste non exhaustive) du développement territorial laissent apparaître deux grandes notions : d'une part la notion de territoire comme étant le lieu du développement de la qualité de vie notamment par la création d'activités et de richesses, d'autre part, la notion de sol comme étant une ressource naturelle à gérer à long terme. Un élément complémentaire à prendre en compte est que le sol est considéré comme une entité physique fermée.

Lien vers :

[Tableau de bord du développement territorial](#)



Théorie du développement territorial dans une économie de satiété

Claudio Pirrone

Ecole doctorale des sciences de la mer – Université de Bretagne occidentale, 2012

ON DEFINIT LE PROGRÈS COMME UN « PROCESSUS ÉVOLUTIF ORIENTÉ VERS UN TERME IDÉAL », CE QUI RAPPELLE DE FAÇON PERTINENTE LE FAIT QUE LES TERRITOIRES, DANS LEUR DÉVELOPPEMENT, TENDENT À SUIVRE UNE TRAJECTOIRE QUI EST INFLUENCÉE PAR LES VALEURS, LES CROYANCES ET LES ATTENTES DANS L'AVENIR QUI EN DÉFINISSENT LA DIRECTION.

À la lumière de ces simples considérations sémantiques, il paraît évident qu'on ne peut pas se contenter d'identifier *a priori* le développement territorial avec la simple augmentation du PIB par habitant ou la diminution du taux de chômage. Bien au contraire, si on accepte ce point de vue lexical, une définition du développement territorial plus vaste et plus juste peut être avancée : le considérer comme la *trajectoire* que le territoire entreprend pour se rapprocher d'un « terme idéal ».

Il n'est pas anodin de s'attarder pendant quelques lignes sur cet élément final du concept : le terme idéal de référence est-il forcément unique pour tous les territoires ou peut-il prendre des formes différentes, voire contradictoires, d'un territoire à l'autre ? Il nous semble que, d'un point de vue purement théorique, on est bien obligé d'admettre la *possibilité* de différences même radicales dans les *weltanschauung*, les visions du monde adoptées ou adoptables par les différents territoires. En effet, la définition de cet objectif du développement du territoire est un processus d'interprétation, à la fois individuel et collectif, de la réalité telle qu'elle est perçue comme réelle à un moment donné et telle qu'elle est perçue comme devant être à l'horizon futur. Il s'agit d'un mouvement perpétuel qui n'est pas dissociable du fait territorial, c'est-à-dire de l'existence d'un construit social en mutation permanente, qui est caractérisé par des modalités d'interaction entre acteurs afin de partager l'information, conduire la réflexion et définir un consensus. C'est, à proprement dire, un processus culturel qui mobilise l'ensemble des connaissances, des valeurs et des modes de vie et qui fonde la construction sociale.

Par conséquent, il est évident que des collectivités humaines différentes *peuvent* définir des objectifs différents face à des situations comparables. Cela a un corollaire important : si on veut pouvoir parler de développement, au sens indiqué plus haut, il est nécessaire que le territoire soit libre dans la détermination de ces objectifs. En effet, si le territoire devait se voir imposer un « terme idéal » de l'extérieur, il serait au service du développement de cet agent exogène et on serait en devoir de s'interroger sur son existence même en tant que territoire.

Ces considérations établies, on peut maintenant définir plus précisément le développement territorial comme :

Définition 2.1 : Développement territorial

la *trajectoire* que le territoire parcourt pour réaliser ses *propres objectifs autodéterminés*.

Cette définition nous permet également d'évacuer une certaine confusion entre développement « territorial » et développement « local ». En effet, ce dernier fait référence aux espaces et considère comme cruciale la mise en place d'une efficace gouvernance associant les différents acteurs de la dimension locale. En revanche, le premier implique l'existence d'un construit social capable d'exprimer une volonté. Et donc, par ricochet, l'existence d'un système de gouvernance, même implicite, entre acteurs qui se reconnaissent mutuellement comme territoriaux et expriment une volonté territoriale. Ainsi, bien que des passerelles existent entre les deux concepts et même si, en toute logique, les démarches de développement local peuvent aboutir au fait qu'un système local se reconnaisse en tant que territoire, il faut admettre qu'on peut faire l'expérience d'espaces locaux qui ne présentent pas les caractéristiques de construits sociaux ainsi que de territoires à l'étendue très vaste.

Lien vers :

[Théorie du développement territorial dans une économie de satiété](#)

