

AMÉNAGEMENT RURAL ET DÉVELOPPEMENT LOCAL EN FRANCE : L'ÉMERGENCE DE LA NOTION DE PAYS

Didier PARIS

Summary

This paper concerns the question of the rural development in France. The study of rural development policies shows the relationship between policies and evolution of theories on local development. The recent law concerning planning and development of the territories (1995) introduce the notion of « pays » as framework for political action. But there are limits because ,with the 36,000 « communes », the local administrative structure is not adapted.

MOTS-CLÉS: France, développement rural, politiques d'aménagement, pays ruraux

KEYWORDS : France, rural development, planning policies, rural countries

Depuis le début des années 80, la réflexion sur le développement local bénéficie d'une écoute attentive en France. De nombreux travaux universitaires, des ouvrages, dont celui de Bernard Pecqueur [11], sont parus sur la question, et aujourd'hui, les acteurs politico-économiques en charge du développement de leur territoire intègrent de plus en plus cette dimension. Si la question du développement local intéresse tous les types de territoires, le domaine spécifique du monde rural français offre un champ de réflexion tout à fait pertinent pour analyser la relation entre les concepts et l'évolution institutionnelle qui permet leur mise en oeuvre.

1. QUELLE PERTINENCE POUR UNE RÉFLEXION SUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES DANS LES ESPACES RURAUX?

En 1994, l'État a relancé, à travers un grand débat national, la réflexion sur la politique d'aménagement du territoire, aboutissant à une nouvelle loi d'orientation sur l'aménagement et le développement des territoires. En parallèle la DATAR a poursuivi une campagne de réflexion prospective sur le thème « La France en 2015 ». La lecture des comptes-rendus des débats à l'Assemblée Nationale, et des documents élaborés par la DATAR dans le cadre des travaux de prospective des territoires, ou ceux réalisés pour la préparation de la loi font ressortir 2 idées forces. La première est que l'aménagement de la France dans le cadre européen repose sur les villes, et en particulier sur les métropoles, moteurs économiques de région plus vastes, articulées en réseau avec les villes moyennes et petites. La seconde porte sur le

devenir et la place des espaces ruraux dans cette France du futur : elle insiste sur le risque de désertification de secteurs entiers, et d'accroissement des déséquilibres entre villes et campagnes, entre les différentes zones rurales, entre les différentes villes en zones urbanisées, entre les centres et les périphéries, et sur le risque de dislocation de l'espace national.

Ce renouveau d'intérêt pour les problèmes du monde rural n'est pas sans importance. Le devenir des espaces ruraux suscite en effet bien des interrogations, même si les problèmes ne se posent pas partout dans des termes identiques. Il convient cependant de distinguer la réflexion sur l'espace rural et celle sur le monde rural: en Europe occidentale, et tout particulièrement en France, l'espace rural, défini à travers un mode d'occupation de l'espace spécifique, représente plus que jamais un problème d'aménagement du territoire. Mais y-a-t-il encore, au plan sociologique, un monde rural ? Le rapprochement des modes de vie, l'amélioration de l'accessibilité et des échanges villes-campagnes, l'extension conceptuelle du fait urbain (en France les Z.P.I.U., Zones de Peuplement Industriel et Urbain de l'Insee) contribue à brouiller les cartes et à poser de façon plus complexe la question du développement et de l'aménagement de l'espace rural.

La nécessité de ne pas réduire l'espace rural à l'activité agricole est admise par tous. L'assimilation quasi exclusive entre espace rural et activité agricole ne correspond en fait qu'à un bref moment historique lié à la spécialisation spatiale des activités de production qui se met en place avec la révolution industrielle du XIX^e siècle.

Auparavant, le monde rural accueillait une grande variété d'activités, avec notamment de nombreuses industries rurales, à l'exemple des régions de l'ouest de la France [7]. Mais la localisation de ces activités est remise en cause par la révolution industrielle et la révolution des transports qui permettent l'ouverture des espaces et l'accroissement des concurrences entre industries manufacturières concentrées et industries rurales diffuses : en un demi siècle de révolution industrielle, la Bretagne et les autres régions de l'ouest français sont complètement désindustrialisées : il faudra attendre la politique dite de « décentralisation industrielle » des années 1950 à 1975 pour voir, en France, l'industrie revenir dans ces régions. Par ailleurs, la révolution agricole des années 1950-1960 amplifie la spécialisation de l'espace rural vers l'activité agricole.

Notamment, on peut se demander si la mutation profonde de l'agriculture dans les années 1950-1960 vers un modèle productiviste ne s'est pas accompagnée, particulièrement en France, d'une surdétermination de la place de cette activité dans l'espace rural, notamment du fait du succès de l'organisation d'un monde agricole en groupe de pression écouté, alors que les agriculteurs étaient moins nombreux au fil du temps. Du coup, le rôle joué par les autres secteurs d'activités présents dans le monde rural a été sous-évalué, notamment le rôle du commerce et de l'artisanat, mais aussi des services organisés sur le plan spatial selon une logique de micro-hiérarchie locale des bourgs ruraux. Aujourd'hui, la réflexion sur le développement des espaces ruraux, déclinée autour du thème du développement local, est globale, et intègre la réflexion sur le développement des activités non agricoles. S'interroger sur l'évolution de l'espace rural vers des activités autres qu'agricoles, relève de la même problématique que l'interrogation que l'on a depuis trente ans sur l'évolution des espaces anciennement industrialisés vers des activités tertiaires : ce sont deux volets d'une même question, celle de la mutation des espaces régionaux spécialisés, dont on s'aperçoit que les structures fonctionnent sur un mode dynamique, alors que longtemps on a cru, tant pour les espaces ruraux que pour les espaces industrialisés, que les structures socio-économiques et géographiques correspondaient à un état statique, donné une fois pour toutes.

2. LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES APPLIQUÉ AUX ESPACES RURAUX

Les définitions du développement sont nombreuses, et apportent des nuances différentes dans la délimitation du concept [4]. Synonyme de croissance économique, il s'agit d'une définition incomplète et partielle : la croissance économique peut bénéficier à une fraction de la société et ignorer les autres. Si la croissance du produit (national, régional...) est nécessaire au développement, elle n'est pas suffisante pour susciter le développement. Celui-ci suppose également la notion de changement des structures. Le développement correspond à un concept global [8]. Le développement c'est l'ensemble des changements par lesquels un système social évolue à partir d'une situation d'origine perçue comme non satisfaisante vers une situation nouvelle perçue comme meilleure, une définition chargée d'un contenu qualitatif et subjectif fort, tandis que l'assimilation du développement à la croissance n'a qu'un contenu uniquement quantitatif. Le développement peut être également défini comme un processus, et non uniquement comme la mesure d'un progrès entre une situation d'arrivée et une situation de départ (approche statique) [1] : ce processus suppose alors la compréhension de la façon dont les institutions, les groupes sociaux, les acteurs publics interagissent. Cette définition insiste donc sur le rôle des acteurs. Mais elle pose aussi le problème de la durée nécessaire à l'appréhension du processus de développement, court, moyen ou long terme [4, p. 8].

Sur un plan théorique, en France, la théorie du développement local a été enrichie par la réflexion d'économistes comme B. Pecqueur ou C. Courlet ou encore des tenants de la théorie de la régulation. Au coeur de l'approche, on trouve le concept anglo-saxon de « *governance* », traduit en français par le néologisme « *gouvernance* » : ce concept désigne un type particulier de gestion politique locale, fondé sur l'existence de solidarités locales, et sur l'aptitude des acteurs politiques locaux à mobiliser les ressources humaines, nous préférons ici parler de ressources sociales, au service du développement du territoire dans lequel s'expriment les solidarités locales. Pour les tenants de la théorie de la régulation, la « *gouvernance* », c'est la capacité de réguler un système territorial, c'est la mobilisation, autour de la notion de projet de développement, de la société civile, les syndicats, la presse locale, les leaders d'opinion, etc. C'est donc une approche du développement, non pas comme mesure d'une

évolution structurelle, non pas seulement comme un processus spontané régulé par le marché, mais comme un processus initié de façon volontariste à partir des potentialités locales (économiques, sociales, sociologiques, culturelles, etc.), et régulé par l'action des « acteurs locaux » en prise sur le milieu local, sur le territoire. Cela ne veut pas dire qu'il s'agisse d'un développement autarcique, utopie dangereuse. Le monde est ouvert, les territoires locaux sont en prise sur ce monde par l'intermédiaire d'interactions qui se manifestent à différentes échelles de l'approche géographique : ainsi la région de Villers-Outréaux, gros bourg rural situé aux confins du Cambrésis (Nord) et du Vermandois (Picardie), est directement concernée par ce qui se passe en Suisse, en Autriche ou en Corée : Villers-Outréaux concentre 70 à 80% des brodeurs français dont les principaux concurrents se trouvent dans les pays cités [9]. Tous s'affrontent sur un marché mondial, même si l'appareil productif a un fort ancrage territorial. Le concept de développement local apparaît assez proche de celui de développement endogène. Le développement endogène nourrit le développement local. C'est un processus de développement du territoire qui met en oeuvre la mobilisation des ressources sociales propres au territoire. Mais le développement local lui-même est ouvert aux formes de développement exogène : l'apport d'activités par l'implantation de nouvelles entreprises n'est pas négligeable, et n'est pas négligé par les acteurs du développement local.

Les acteurs économiques occupent une place centrale dans ces réflexions. D'un côté on trouve les entreprises **régies par une logique de fonctionnement liée au marché de proximité** : l'essentiel de l'artisanat, le commerce, les services aux particuliers, d'une certaine façon les services aux entreprises. De l'autre on trouve celles qui sont régies par la logique de l'internationalisation des échanges. L'implantation des premières se fait en fonction des caractéristiques du marché local. Elles constituent l'armature sociale et économique nécessaire au développement local. L'implantation des secondes obéit à des facteurs de localisation plus complexes, où la stratégie propre des groupes joue de façon prépondérante. Elles peuvent localement représenter **un élément dynamisant du développement d'un territoire...** à condition de ne pas en oublier la fragilité : elles peuvent quitter un territoire aussi vite qu'elles s'y sont implantées. On peut rappeler ici le rôle spécifique joué par l'artisanat, que l'on retrouve présent dans les plus petites communes rurales. Les activités artisanales ont ainsi une vocation particulière à l'animation économique et sociale de l'espace rural [10]. Elles

assurent « l'irrigation capillaire » de l'espace en terme d'accessibilité aux services, ce qui nous amène à nous demander si l'enjeu du maintien d'une trame artisanale -et commerciale- minimum n'est pas plus important dans la problématique de dévitalisation-revitalisation des campagnes, que celui du maintien de l'agriculture, dont le rôle est par contre essentiel dans la problématique de l'occupation de l'espace.

Certaines entreprises peuvent parfois obéir aux lois de l'internationalisation des échanges, mais en même temps avoir un très fort ancrage territorial, ce qui leur confère alors un rôle pivot dans le processus de développement des territoires par leur aptitude à dynamiser le développement du territoire, mais leur faible propension à quitter le territoire en question : il s'agit des exemples donnés par les « District industriels » d'Alfred Marshall, remis au goût du jour notamment par les tenants de l'École de la régulation [2], [3]. On en vient à parler dans ces exemples « d'économie-territoire », tant l'imbrication du tissu industriel local avec les spécificités culturelles du territoire est forte, à l'exemple du textile de la troisième Italie dans les campagnes de Toscane, Ombrie ou Vénétie, source de l'expansion commerciale d'un groupe comme Bénéton. Citons également la production textile dans la région de Cholet, l'horlogerie du Jura Suisse (la région horlogère), l'industrie du plastique dans le Jura (Oyonnax), à partir de l'ancienne tradition du travail du buis (peignes), puis de la corne au XIX^e siècle, les brodeurs de Villers-Outréaux, dans le sud du Cambrésis, la serrurerie du Vimeu dans le nord de la Picardie, etc.

3. LA PRÉOCCUPATION DE L'AMÉNAGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

En France, c'est au milieu des années 70 que la préoccupation du développement rural se traduit dans les pratiques de l'aménagement du territoire. Celles-ci s'inscrivent dans un contexte institutionnel très spécifique en Europe, marqué par une extrême atomisation de la trame politico-administrative locale (les 36.000 communes !). La France est en effet le seul grand pays européen à n'avoir pas su réformer ses collectivités locales ce qui la distingue notamment de pays comme la RFA, du Royaume-Uni, de l'Espagne ou de la Belgique. Plus de 31.000 communes ont moins de 2.000 habitants (les communes rurales : 14,7 millions d'habitants au total), dont près de 11.000 moins de 200 habitants ! L'intercommunalité apporte une réponse partielle au problème, notamment en milieu

rural. Les syndicats de communes, à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), constituent l'outil le plus couramment utilisé, notamment en milieu rural. La formule des syndicats mixtes, qui permet notamment d'associer le monde socioprofessionnel (chambres consulaires), a souvent correspondu, là où ils étaient mis en oeuvre, à l'expression de véritables dynamiques locales, mais qui ont pu parfois s'étioler sur le long terme, à l'exemple de ce qui s'est produit pendant les années 80 en Thiérache, aux confins du Nord et de l'Aisne. Les districts, qui correspondent à une formule d'intercommunalité **plus avancée, sont généralement l'outil dont se dotent les agglomérations pluricommunales urbaines**, dont les acteurs politiques souhaitent faire progresser une démarche intercommunale, même si parfois les communes qui les composent ne leur délèguent que des compétences limitées. Pour les plus grandes agglomérations, la formule des communautés urbaines avaient été imposée par l'État en 1966 à Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg, et choisie volontairement **ensuite par cinq autres agglomérations**.

C'est dans ce contexte institutionnel que l'État, à partir de la loi d'orientation de 1967, va développer ses actions au profit du développement rural [6]. L'ampleur, depuis plus de 15 ans, du processus d'exode rural, l'accélération de la mutation des structures de production agricole, le vieillissement de la population rurale, et plus particulièrement de la population agricole, replace la question de l'espace rural parmi les priorités d'un aménagement du territoire jusque là davantage préoccupé, avec les pôles de croissance, du redéploiement de l'industrie nationale. Certes, dans le cadre de la politique de décentralisation industrielle, les régions rurales de l'ouest, en fait leurs pôles urbains, ont pu en tirer profit en terme d'emplois. Mais, dans le cadre du processus de spécialisation fordiste de l'espace, ceux-ci étaient le plus souvent peu qualifiés.

Une première phase des politiques publiques en faveur des espaces ruraux correspond à un moment où l'État intervient comme acteur suzerain de l'aménagement du territoire. Les opérations sont initiées à partir du niveau politique central. Ainsi, de 1955 à 1972, L'État crée sept sociétés d'aménagement régional dans le sud et l'est du pays, dans lesquelles la priorité est donnée aux investissements pour la maîtrise de l'eau, à l'équipement agricole et aux aménagements fonciers. Pour le Comité Économique et Social, ces sociétés « constituent un des éléments décisifs du passage de la notion jusqu'alors assez théorique

d'aménagement du territoire à l'émergence de la notion de **développement régional et d'aménagement régional** » [5]. Parallèlement, à partir de 1963 (Vanoise), l'État crée des parcs nationaux (6 en France métropolitaine, 1,3 millions d'hectares essentiellement en zone montagneuse), dont la réglementation constitue une contrainte forte en matière d'aménagement. S'ils constituent un atout local pour le tourisme, leur vocation première est la protection d'un environnement fragile. Les parcs régionaux (plus de 3 millions d'hectares), créés à partir de 1968, représentent par contre un réel outil de développement rural fondé sur le respect du milieu et la valorisation du patrimoine. Si la dimension touristique occupe souvent une place centrale dans la stratégie de développement, les activités agricoles sont prises en compte à la fois quant à leurs impératifs spécifiques et pour la valorisation des productions (labels...).

En 1967 la politique de rénovation rurale marque le début de l'intervention spécifique de l'État vers le développement des espaces ruraux. Le Fonds de rénovation rurale finance ainsi des équipements et des infrastructures dans un certain nombre de grandes zones dont les espaces ruraux sont confrontés à des difficultés spécifiques : l'essentiel de la Corse, le Gers, la Bretagne et le Cotentin, les massifs montagneux et la périphérie du Massif Central, jusque la Dordogne et une partie du Poitou. Avec la mise en oeuvre des Plans d'Aménagement Rural (PAR), prévus par la loi d'orientation foncière de 1967, et les contrats de pays qui en découleront, l'approche est différente. Il s'agit de définir les stratégies de développement depuis la base, depuis les territoires identifiés comme des « communautés naturelles ». Sur ces périmètres, des animateurs ont pour mission d'assurer la concertation entre les acteurs locaux afin d'aboutir à un document d'orientation. Si la procédure est conduite par l'administration, la volonté d'ouverture au monde socioprofessionnel et aux élus est affirmée. Le succès de la procédure, notamment dans le Nord et le Centre-Ouest, atteste d'une attente dans ce domaine. En France, les PAR marquent certainement l'acte de naissance des actions de développement local en milieu rural. Sur ce point, le rôle joué localement par les animateurs du PAR a souvent été essentiel dans la prise de conscience de la dimension territoriale du développement. Ces PAR ont alimenté la réflexion pour la préparation des contrats de pays qui, dans la seconde moitié des années 70, vont se multiplier à travers toute la France. Avec cette pratique, ainsi qu'avec les contrats de villes moyennes, sont inaugurées les procédures de type contractuel associant État et

acteurs locaux. Plus de 350 contrats de pays seront signés de 1975 à 1980, soit dans un cadre national, soit, à partir de 1977, dans un cadre régionalisé là où les régions, à l'époque les Établissements Publics Régionaux (créés en 1972), le souhaitent. Des régions comme le Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes ou Pays-de-Loire constituent de ce point de vue les exemples les plus significatifs. Toutefois, la modestie des moyens financiers et un certain manque d'imagination, limitent la portée de cette politique. Il n'empêche que celle-ci, dans la continuité des PAR, a contribué de façon décisive à l'émergence d'une approche plus territoriale du développement, d'un aménagement pensé dans sa globalité autour de la notion de « pays ».

En 1979, l'État regroupe les moyens consacrés à l'espace rural dans le FIDAR, Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural, avec l'idée d'orienter les financements sur des programmes de développement mieux intégrés. La question du chômage devenant de plus en plus présente, la priorité de l'action économique (création d'emplois) est affirmée en même temps que la sélectivité géographique se renforce au profit des « zones rurales fragiles » où doivent se concentrer les moyens. Les zones de rénovation rurale, dont les zones de montagne, au périmètre élargi avec la « loi montagne » de 1985 sont ainsi les premières concernées. La création du FIDAR correspond à une phase de recentralisation de la politique d'aménagement rural qui sera alors conduite au niveau central sous la responsabilité de la DATAR. Mais la réforme de la décentralisation politico-administrative de 1982 entraîne une adaptation nécessaire à travers un nouveau partenariat État-région exprimé par la procédure des contrats de plan régionalisés. En dehors des massifs montagneux, les zones rurales fragiles sont définies dans le cadre des contrats de plans régionaux. Par ailleurs, avec une portée inégale, les régions ajoutent leurs outils spécifiques au dispositif central, y compris dans le domaine de l'aide directe aux PME (PRE, PRCE,...). La nouvelle donne institutionnelle issue de la réforme de la décentralisation politico-administrative de 1982, a amené les collectivités locales, communes, départements, et les régions à affirmer davantage leur volonté de maîtriser leur devenir, et à s'imposer désormais comme partenaires émancipés d'un dialogue avec l'État. En même temps qu'il élève les régions au rang de collectivité territoriale, le législateur accroît les pouvoirs d'intervention économique des départements et des communes. Les contrats de plans État-région constituent le cadre

dans lequel les différents partenaires sont amenés à inscrire leurs stratégies. Mais le rôle de chacun n'est pas toujours défini de façon nette. Il en va notamment ainsi de la question du développement rural, où cependant le département, par les divers leviers qu'il commande, s'impose comme un acteur central.

Les années qui suivent 1982 voient ainsi l'apparition d'un nouveau modèle de mise en oeuvre des politiques de développement, reposant sur l'initiative locale, sur les acteurs locaux du développement qui disposent désormais d'outils nouveaux. Sur le plan théorique, ceci alimente l'émergence du concept de développement local. La mise en place, à partir de 1983, des chartes intercommunales de développement et d'aménagement s'inscrit, d'un certain point de vue, dans le prolongement de ce qu'avait pu représenter les PAR et les contrats de pays à leur époque. A l'échelle d'un périmètre défini en fonction de l'association volontaire des communes, ces chartes constituent un document de réflexion indicatif sur ce que pourrait être le développement du territoire considéré. Mais ici l'absence de la dimension contractuelle et donc de moyens spécifiques fait de ces documents des enveloppes vides. Au même moment, à l'initiative du ministère du travail, les Comités de bassin d'emploi (primitivement appelés Comités locaux de l'emploi) sont créés (circulaire ministérielle de 1982, modifiée en 1983). Cette initiative veut traduire sur le terrain la mobilisation politique sur la question de l'emploi. Souvent initiés par des acteurs politiques locaux, les Comités de bassin d'emploi concernent a priori des territoires confrontés aux problèmes de l'emploi, et ne concernent donc pas de façon spécifique l'espace rural. Cependant nombre d'entre-eux englobent des espaces ruraux, notamment dans les secteurs d'ancienne industrie diffuse. Là aussi, il s'agit de lieux de réflexion sans caractère opérationnel véritable.

En dépit de leur faiblesse, chartes de développement et Comités de bassin d'emploi montrent que la dimension territoriale des politiques, articulée aux réalités locales et susceptible de susciter une projection dans l'avenir, est une nécessité. Mais en même temps, le raisonnement n'est pas poussé à fond. Il est même en retrait par rapport au binôme PAR-Contrat de pays qui au moins reposait sur une réalité opérationnelle. Avec le recul, ces initiatives peuvent être interprétées comme une esquivé politique destinée à contourner le vrai problème, celui de la recomposition de la trame politico-administrative locale française. En effet, on peut

parler de la réforme de 1982 comme d'une occasion manquée. L'accroissement du pouvoir des collectivités locales n'a pas été accompagné de la recomposition, pourtant indispensable, d'une structure politico-administrative trop morcelée. Notamment tout le monde s'accorde aujourd'hui sur l'inadaptation du cadre communal à l'objectif de développement local. Certes, la coopération intercommunale apporte une réponse, mais, pour les citoyens, qui ne se sentent pas impliqués, la lisibilité de cette pratique est faible. Les structures intercommunales, syndicats de communes, districts et autres communautés de communes introduites en 1992 (« Loi Marchand »), apparaissent au mieux comme des outils techniques, au pire comme des jeux de construction politiques. Par ailleurs, elles souffrent également, en raison de l'absence de représentativité politique directe, d'un déficit démocratique, plus sensible encore pour les formes avancées de coopération intercommunale au sein des grandes agglomérations, qui concentrent davantage de compétences.

4. RECONNAISSANCE DU PAYS ET PRÉOCCUPATION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL : LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DU 4 FÉVRIER 1995

Avec l'introduction de la notion de « pays », la nouvelle Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995 (n°95-115) vient apporter d'importants changements dans la façon de penser le territoire. Elle a notamment pour ambition d'apporter une réponse à la question du cadre territorial pertinent pour les politiques locales de développement. Que faut-il en penser, alors que la loi de 1992 vient à peine d'instituer les communautés de communes ? La nouvelle loi définit le pays comme un territoire « présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale » (article 22). Par ailleurs le pays « exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » (article 23). C'est un espace doté d'une forte identification culturelle, historique, naturelle, sur lequel s'expriment les solidarités entre ses citoyens-habitants et les acteurs de son développement (acteurs politiques, sociaux, économiques...), ce qui doit favoriser le sentiment d'appartenance. Un pays doit regrouper au moins plusieurs cantons, et peut avoir un caractère transdépartemental. A terme, leur mise en place doit déboucher sur une réorganisation

locale des services de l'État, et doit servir de référence au redécoupage des arrondissements.

Si l'appellation retenue, le « pays », est bien adaptée à la réalité rurale, elle l'est peu à celle de la ville, qui regroupe pourtant aujourd'hui l'essentiel de la population française. Le vocabulaire choisi confirme la coloration très ruralisante qu'avait pris le grand débat sur l'aménagement du territoire dans les mois précédents l'adoption de la nouvelle loi : l'ouest français y trouve son compte, où déjà les propositions de pays se multiplient; le nord de la France beaucoup moins. La notion de bassin de vie, aurait peut-être mieux convenu pour les agglomérations. En mettant l'accent sur la dimension culturelle du territoire et le sentiment d'appartenance des citoyens, la notion de pays apporte une réponse partielle sur le premier point, mais pour l'instant, force est de constater que les « pays » viennent s'ajouter à la stratification déjà épaisse des sivu, sivom, syndicats mixtes, districts et autres communautés de communes, dont l'existence n'est pas remise en cause. Également, la loi ne propose rien sur la question du déficit démocratique et de la représentativité politique de ces territoires. Sur ces deux points, le législateur devra bien, un jour ou l'autre, clarifier les choses. Enfin, la loi n'apporte aucune modification en matière de la fiscalité locale. C'est pourtant bien, notamment en ce qui concerne le mécanisme de la taxe professionnelle, une question essentielle en matière d'aménagement et de développement des territoires. Ici aussi, le législateur devra s'atteler à une réforme qui apparaît de plus en plus inéluctable.

C'est dans le cadre des pays que devront être élaborés des schémas de développement locaux qui serviront de support à une contractualisation des moyens avec l'État. Par rapport à la procédure des contrats de pays de 1975-1980, c'est le projet qui fait le pays. On assiste en fait à la volonté d'adapter l'organisation institutionnelle du territoire aux nécessités du développement local telles qu'elles s'expriment sur un plan théorique depuis une quinzaine d'année, mais aussi sur un plan concret avec nombre d'expériences locales : le modèle du développement local comme résultante de la synergie entre acteurs d'un territoire, et de la dynamique sociale des citoyens-habitants. Les concepteurs techniques de la loi envisagent jusque 600 à 700 pays possibles sur le territoire national, pour environ 300 à 350 arrondissements. La loi entre aujourd'hui dans sa phase d'expérimentation : plus de 120 projets territoriaux ont déjà été proposés pour être retenus au titre de la vingtaine de pays qui seront mis en place à partir de 1995. Ils seront

sélectionnés en fonction du degré d'engagement des acteurs associatifs, économiques, culturels, et pas seulement politiques.

5. CONCLUSION

Ainsi, l'exemple de l'aménagement rural illustre bien le balancement historique récent des politiques d'aménagement du territoire en France entre la nécessité ressentie de l'affirmation du niveau local comme niveau pertinent de réflexion et d'opérationnalité des politiques mises en oeuvre, et le contournement systématique des vrais problèmes qui constituent un frein à cet objectif, à savoir une réforme politico-administrative profonde, partiellement esquissée avec la réforme de décentralisation de 1982. Celle-ci, en renforçant les pouvoirs des collectivités territoriales avant de les recomposer, a au contraire compliqué les choses. Les lois qui ont suivi ont ajouté chacune leur niveau d'intercommunalité sans supprimer ce qui existait déjà, cela jusqu'à arriver à un très faible niveau de lisibilité. Sur le plan de la complexité, les structures politico-administratives locales de la France de cette fin de vingtième siècle n'ont rien à envier à ce qui existait à la fin de l'ancien régime. Ainsi, la notion de pays définie dans la loi de 1995 apparaît à la fois prometteuse et insuffisante : l'approche du développement territorial est nouvelle dans le cadre institutionnel français. C'est, peut-être une bonne idée... si les citoyens, les acteurs politiques, sociaux et économiques savent s'en emparer et la faire vivre, et si l'État joue le jeu. Cette notion réussira ainsi peut-être à s'imposer. Mais alors le législateur, imprécis ou silencieux sur les points essentiels (fiscalité locale, clarification des compétences, représentation démocratique) devra aller plus loin. Sinon cette bonne idée risque de connaître le même résultat mitigé que les chartes intercommunales de développement et les Comités de bassin d'emploi des années 80.

RÉFÉRENCES

- [1] BALL, A.G., - , *The nature of rural development*, University of Guelph, Ontario (cité par I.R. Bowler).
- [2] BENKO, G., (éd.), 1990, *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*, Editions de l'Espace Européen.
- [3] BENKO, G., LIPIETZ, A., 1992, *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris.
- [4] BOWLER, I.R., 1991, The meaning of rurality and the need for regional rural development, *Le développement régional rural en Europe*, Université de Caen, 7-14.
- [5] COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL, 1984, *Les sociétés d'aménagement régional*, rapport.
- [6] DATAR, 1986, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, La Documentation française, 53-78 et 163-176.
- [7] FIXOT, A.M., 1981, *La bourgeoisie industrielle en Basse-Normandie. Un siècle et demi de désindustrialisation de la fin de l'ancien régime à la Seconde Guerre mondiale*, thèse de l'Université de Caen, 432 p.
- [8] GOULET, D.A., 1971, *The Cruel Choice : a New Concept in Theory of Development*, Atheneum, New York (cité par I.R. Bowler).
- [9] PARIS, D., 1983, Un exemple d'industrie en milieu rural dans le nord de la France : l'industrie de la broderie dans la région de Villers-Outréaux (Cambrésis); problèmes et évolution, *Les Cahiers Nantais*, 22, 158-172.
- [10] PARIS, D., 1985, *Artisanat et développement régional : l'exemple du Cambrésis*, thèse de l'Université d'Angers.
- [11] PECQUEUR, B., 1992, *Le développement local*, Syros Alternative, 140 p.

Didier PARIS
 Université d'Artois
 UFR Histoire - Géographie
 Rue du Temple 9, BP 665
 62030 ARRAS Cedex, FRANCE