

2. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA GOUVERNANCE, POINT CRITIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DURABLE.

**Un contexte, une étude de cas, des enseignements transposables.
Le territoire de projets du Buëch-Durance (France).**

Léo DAYAN

Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne
Directeur scientifique de l'APREIS

(Acteurs, Pratiques, Recherches Européennes et Internationales pour la Soutenabilité)
<http://www.apreis.org>

Florent MICHALON

Ex Coordinateur LEADER GAL Buëch-Durance

TERRITOIRE DE PROJETS ET PROJETS DE TERRITOIRES : ESPOIRS, HEURTS ET MALHEURS DES PROJETS ET DES MÉTIERS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DURABLE

Une des originalités de l'expérience étudiée dans ce chapitre est qu'elle concerne un territoire de projets.

Une seconde originalité tient à ce qu'elle est soutenue et financée par des programmes européens inspirée d'une culture fort divergente avec la culture « jacobine » classique française.

Une troisième originalité réside en ce qu'elle est une des seules parmi toutes les autres du programme européen LEADER I et II, *qui sera évoqué en parallèle et par croisements*, à s'être appuyée d'abord sur l'ingénierie sociale et humaine.

Cette expérience située en Buëch-Durance, dans les Hautes Alpes, s'est traduite par une création d'emplois intégrés, très remarquable en nombre comme en compétences réunies sur un territoire dans lequel la plus petite commune comporte seulement 9 habitants (Nossages-et-Bénévent), et la plus importante 3 372 habitants (Laragne-Montéglin).

Son analyse met à jour une différence entre la démarche française de la loi VOYNET sur les Pays et celle de la Commission européenne axée sur le « territoire de projet ». Dans le premier cas, les Conseils de développement des pays n'ont qu'un rôle consultatif, dans le deuxième, l'instance partenariale est décisionnelle.

La question du devenir et du contenu des emplois du développement local créés sur ce territoire de projet ainsi que l'émergence de véritables métiers du développement durable local apparaissent subordonnées au devenir même de la dynamique micro-locale qui sous tend et justifie les emplois créés. Avec les modalités d'application de la loi VOYNET, le cap pourrait ne plus être le même. Les conditions d'exercice, d'apprentissage et d'émergence d'un métier qui pourrait être essentiel à la mise en œuvre du développement durable, l'ingénierie du développement local en territoire rural, pourrait rencontrer des obstacles institutionnels de taille, que les programmes européens avaient permis de contourner.

Vouloir placer le développement durable des territoires comme une priorité d'État nécessite une attention redoublée à l'égard des métiers, *non de simples emplois*, sur lesquels l'on compte s'appuyer pour le mettre en œuvre sur le terrain.

Les qualifications et le professionnalisme existent même s'il manque dans les formations dispensées aux animateurs les problématiques du développement durable. Il manque surtout le cadre et la « durabilité » à ces emplois ...que le marché apprécie, que le marché convoite à sa manière et ... au service d'une autre rationalité.

- I -

LE CONTEXTE GÉNÉRAL DU LOCAL EN FRANCE

La France décentralise, mais la France penche pour les cadres réglementaires avec la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de décembre 1996, les plans de déplacement urbain, la loi VOYNET sur les pays de juin 1999, la loi CHEVÈNEMENT sur la coopération intercommunale de juillet 1999 et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000 (cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/>).

Penchera-t-elle encore dans cette direction avec les nouveaux projets de décentralisation prévus ? Ces projets ne seront-ils d'abord que portés par le souci de « décentraliser » les déficits de l'État central ? Corrigera-t-elle les excès avec d'autres excès inverses mais encore et toujours à la manière jacobine ?

La France marque aussi sa volonté de territorialiser les politiques publiques, comme on peut le remarquer dans le court inventaire précédent, avec le transfert aux nouvelles communautés territoriales créées par les lois CHEVÈNEMENT et VOYNET des compétences locales qui exigent des stratégies globales et intégrées.

La loi dite VOYNET sur l'aménagement et le développement durable du territoire détermine neuf schémas de services collectifs (transports, santé, culture, sport, énergie, information, espaces naturels et ruraux, enseignement supérieur et recherche) destinés à constituer un cadre de référence pour l'action des collectivités locales et des acteurs territoriaux d'ici à 2020.

En France, le transfert à des échelles territoriales plus pertinentes des compétences locales qui exigent des stratégies d'ensemble ne s'accompagne pas de la participation réelle et partenariale des associations et des acteurs civils dans les nouvelles instances locales. Les décideurs locaux dans ces instances peuvent faire ce qu'ils veulent et les communes membres peuvent se décharger de leurs responsabilités locales.

Les nouveaux territoires, dont les compétences concernent les gestions stratégiques du quotidien et de la proximité, de même que les périmètres de parcs naturels régionaux aux objectifs larges mais aux pouvoirs forts limités, ont été mis en place en dehors de toute construction préalable d'une citoyenneté à leur échelle propre. De même, si les neuf schémas de services collectifs font l'objet d'une concertation avec des instances régionales, elles ne font néanmoins l'objet d'aucune consultation auprès des « partenaires » civils locaux.

Le manque de cohérence entre les différentes politiques publiques, les superpositions de niveaux cloisonnés de décision, la compartimentation des sources de financement, les divergences dans leurs objectifs, conduisent à la confusion entre les faits et les « ardentes » possibilités inscrites dans ces mêmes textes. Ils débouchent même sur des contradictions entre les mesures nationalement prises et les objectifs déclarés, ils alimentent le scepticisme des populations plus éloignées que jamais des centres majeurs de proposition ou de décision.

Les textes réglementaires qui s'ajoutent les uns aux autres, supposés corriger les vices d'hier et vouloir introduire la participation civile et la souplesse, introduisent plus d'arbitraire et d'ambiguïté sans faire gagner en cohérence globale.

Ainsi dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), issus de la loi Solidarité et Renouvellements Urbains (SRU) et censés intégrer une démarche de développement durable, le verbe « pouvoir » remplace le verbe « devoir » qui était auparavant utilisé dans les Plans d'Occupation des Sols (POS)

Cette loi SRU, qui réformait l'urbanisme communal en remplaçant le POS par un PLU (et le schéma directeur par un schéma de cohérence territoriale), encourage la commune à prendre en compte la question écologique et à définir des objectifs puis à définir les contraintes en matière d'occupation des sols.

Or l'impératif du développement durable n'est pas inscrit dans ces textes. L'ancien POS « détermine l'affectation des sols » alors que le PLU « peut » la préciser. Le POS « doit définir » mais le PLU « peut définir les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur situation et leur nature ». Le POS « prend en compte la préservation de la qualité des paysages » alors que le PLU « peut prévoir des actions notamment en ce qui concerne l'environnement et les paysages »...

Avec le PLU, le pouvoir institué prend le pas sur le devoir de durabilité.

Une telle donne nationale et locale conduit les acteurs civils, intéressés par l'éthique de la durabilité et du développement local, à gaspiller de l'énergie, à patienter jusqu'au découragement s'ils veulent garder leurs intentions initiales généreuses, sociales et non marchandes, ou à s'orienter dans les niches délaissées du marché. Dans le dernier cas de figure, ils modifient leur projet

dans une direction plus commerciale, neutralisant ainsi la portée sociale, la rupture paradigmatique et la trajectoire méthodologique qu'ils auraient voulues introduire dans la gestion et la conception de l'utilité publique : *décentralité, autonomie, responsabilité sociale, initiative personnelle, aménité, subsidiarité, petite infrastructure, horizontalité, transversalité, intersectoralité, globalité, polyvalence, partenariat, réseau, participation.*

La division sur un même territoire communal de la gestion des voies de communication entre nouvelles communautés territoriales, département et commune, la désynchronisation entre le monopole communal sur l'urbanisme et le foncier et les politiques territoriales des transports, démembrant les territoires, neutralisent les synergies entre les populations locales et empêchent l'ensemble des acteurs locaux de se donner un projet durable de développement local. Les nouvelles structures territoriales aux compétences élargies, dites de simplification et de renforcement de l'intercommunalité, n'invitent donc pas les acteurs civils à faire émerger leurs projets, intégrés qu'ils sont dans des périmètres sans citoyenneté.

Or les nouveaux cadres territoriaux considèrent conjointement les questions de modes d'occupation de l'espace, de développement économique, de déchets, d'assainissement, de transports et offrent une structure plus cohérente d'intervention et une échelle plus pertinente aux coopérations avec les Régions, aux associations environnementales et aux initiatives civiles pour le développement local durable.

Mais faudrait-il encore susciter une nouvelle citoyenneté intercommunale, que les acteurs civils se structurent en réseau à cette échelle et puissent être considérés comme des partenaires à part entière, ce que ces lois, découpant de manière juridictionnelle les territoires, ne reconnaissent pas, à la différence des expériences des programmes européens d'aide au développement local durable, *LEADER I et II*, que l'étude de cas révèle.

Les nouveaux comités partenariaux, qui sont associés aux nouvelles communautés territoriales, demeurent des structures consultatives et non des structures partenariales décisionnelles comme suggérées et soutenues avec audace par l'Union Européenne à travers le programme *LEADER II*. Les Conseils de Communauté gérant les nouvelles structures territoriales PEUVENT (*et non doivent*) former les comités consultatifs prévus dans les nouvelles communautés territoriales.

L'élection future des conseillers territoriaux ne peut suffire à mobiliser les acteurs civils et à les transformer en des partenaires à part entière.

Pourtant avec la mondialisation des économies, l'État, qui perd le monopole de sa centralité territoriale au profit de nouveaux acteurs transnationaux et locaux, et le maniement de certains de ses instruments d'intervention économique, pourrait servir à inciter des stratégies locales de développement durables et à les coordonner. Mais cette tâche s'avère peu aisée pour qui, cherchant à conserver le monopole d'élaboration et de gestion de l'intérêt général, conduit celui-ci à réduire des stratégies de développement aux seuls flux monétaires, à aménager administrativement les territoires et à

permettre tous les autres niveaux de la représentation publique à confondre consultation, concertation, coopération et partenariat.

Impliquant les valeurs et les représentations d'une société, les actions en faveur de la durabilité du développement local devraient s'inscrire, impliquer et accueillir la société civile dans l'élaboration locale des projets et dans leurs modalités locales de mise en œuvre qui ne sauraient se restreindre aux territoires de droit, ceux des lois VOYNET et CHEVÈNEMENT et aux seuls flux monétaires.

Une approche interactive du pouvoir suppose matière à interaction donc à débats. Or le débat n'existe pas en matière de développement local. Les dés sont lancés : on adhère ou on n'adhère pas à un projet, on le prend isolément d'un autre projet à venir, on le modifie à la marge. Point.

Reste à chacun, pour lot de consolation, ici des subventions ou des dotations publiques, là des énergies individuelles et associatives sans vraies limites parce que porteuses d'un désir qui fonde leur continuité dans l'engagement militant et la capacité innovatrice.

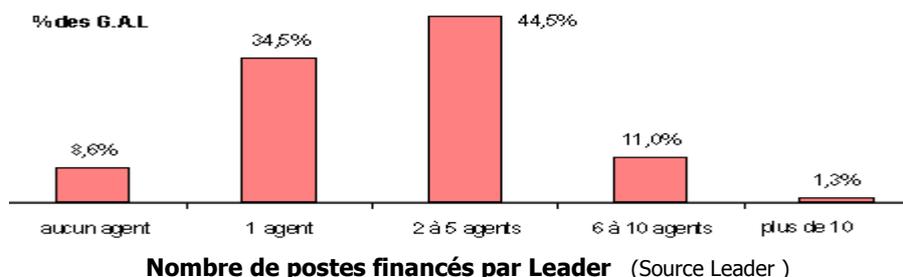
Installer le développement durable des territoires comme une priorité d'État nécessite une attention redoublée à l'égard des habitants et des métiers sur lesquels l'on compte s'appuyer pour le mettre en œuvre sur le terrain. Les compétences existent mais la volonté manque pour donner un cadre à leurs expressions. Voilà un paradoxe de tant de lois descendantes et de tant de fonctions et d'organisations verticalisées.

- II -

UN TERRITOIRE DE PROJETS

L'expérience étudiée concerne un territoire de projet. Elle est soutenue et financée par les programmes européens dénommés LEADER. Elle est une des seules parmi toutes les autres du même programme à s'être appuyée d'abord sur la ressource humaine (13 emplois).

Cette expérience située en Buech-Durance, dans les Hautes Alpes, s'est traduite par une création d'emplois très remarquable en nombre comme en compétences réunies sur un territoire dit de projet. On peut remarquer l'importance du rôle accordé à l'ingénierie humaine par le Groupe d'Action Locale (GAL) du Buech Durance à travers le nombre d'emplois créés par l'ensemble des GAL pendant la période du programme et sur les fonds Leader :



Ces emplois en question, sont des moyens mis au service de la cause du développement durable d'un territoire en difficulté situé en zone de montagne. Ces emplois n'ont donc pas été conçus comme une finalité en soi, même s'il est toujours plaisant de pouvoir signaler, à un moment donné, la création de tant d'emplois au service du développement local.

La question de leur devenir et de leur contenu est d'abord subordonnée au devenir même de la dynamique qui les sous-tend, les justifie. Mais la question de cet avenir est également étroitement imbriquée à la nature même de ces emplois dépourvus de nom officiel, de statut adéquat à la réalité de leurs tâches et de reconnaissance institutionnelle.

Partant d'un territoire sans réelle expérience d'un travail et d'une réflexion à son échelle, le choix courageux et innovant a été de miser sur la mise en place d'un véritable maillage du territoire en matière d'ingénierie de développement, dispositif au service des forces vives de ce territoire de façon à faire émerger une dynamique commune et d'enrayer la spirale de la déprise, à travers la concrétisation d'un plan d'actions volontaristes et, en certains points, innovantes.

Au plan géographique et climatique, ce territoire est homogène et continu mais il ne dispose pas d'autres entités ou identité préexistantes : il est tiraillé entre Sisteron, Gap et Nyons, situé à la frontière de trois départements et compte deux réseaux hydrographiques différents.

Pour comprendre le contexte, le territoire d'intervention se trouve dans le rural « profond », concerne la moitié sud sud-ouest du département des Hautes-Alpes, situé en zone de montagne (les Préalpes dites « sèches »). Il s'agit de la moitié pauvre du département qui correspond à la zone de confluence des deux principaux cours d'eau du département, la Durance et le Buëch et à la zone de moyenne montagne.

- Vaste territoire peu peuplé, 1833 km² pour environ 27 300 habitants, soit une augmentation moyenne de 8 % depuis 1990 et une densité de population inférieure à 15 habitants/km², il s'étend sur 84 communes, elles-mêmes regroupées en 10 EPCI.

Les 11 cantons sont classés en revitalisation rurale, 4 sont considérés comme « ruraux en crise », 1 comme « rural touristique ».

- Le tissu urbain est faible, la population est âgée : les moins de 20 ans représentent 25 % de la population, les 20-60 ans 53 % et les plus de 60 ans, 22 %. Le taux de chômage, supérieur à la moyenne départementale, est de 10,8 % environ.

- Pour rappeler l'ordre de grandeur, la plus petite commune comporte 9 habitants et la plus importante 3 372 habitants

- Ces données sont parlantes à elles seules et permettent d'éclairer ce que peut signifier « développement local » et développement « durable » pour de tels territoires, pauvres, déstructurés et en déprise, malgré un solde démographique global positif, au dernier recensement, qu'il convient toutefois de nuancer.

- L'agriculture, dans le sud du département, est en situation difficile, en particulier l'arboriculture. Le nombre d'actifs diminue, le temps partiel est en hausse et les agriculteurs renforcent leur rôle dans l'activité touristique.

- Le secteur industriel est surtout présent dans les Bâtiments et Travaux Publics (BTP), l'agroalimentaire et l'aéronautique. Toutefois, la zone ne comprend qu'une seule entreprise de plus de 50 salariés. Les activités touristiques sont relativement importantes. Les services marchands aux particuliers sont assez présents, notamment dans le secteur de la santé, mais aussi en appui de l'activité touristique (sports aériens, escalade, tourisme vert).

Est donc rapportée, ici, l'expérience (1996-2001) du Groupe d'Action Locale (GAL) Buech-Durance en charge de la mise en œuvre d'un Programme d'Initiative Communautaire LEADER II, convention-cadre signée entre les collectivités territoriales, l'Union Européenne et l'État ;

Programme d'Initiative Communautaire Leader : pour quoi faire ?

Le 15 juin 1994, la Commission des Communautés européennes décidait d'une initiative ayant valeur démonstrative concernant le développement rural, dénommée LEADER: **Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.**

Une aide communautaire sous forme de subventions globales ou de programmes opérationnels intégrés pouvait être accordée à des acteurs ruraux qui mettent en œuvre les orientations fixées : une stratégie innovatrice de développement du potentiel endogène, en s'appuyant sur des besoins concrets et sur des projets formulés par la population locale et par des acteurs de terrain dans le but d'améliorer la situation économique du territoire ou du secteur concerné.

Cette aide concerne :

- En premier lieu, des Groupes d'Action Locale, à savoir un ensemble de partenaires publics et privés (acteurs économiques et sociaux des différents secteurs, associations et organisations compétentes en matière d'environnement, de culture et d'insertion sociale) définissant en commun une stratégie et des mesures innovatrices pour le développement (ou un aspect du développement) d'un territoire rural de dimension locale (moins de 100 000 habitants, à titre indicatif).

- En second lieu, d'autres acteurs collectifs publics et privés du milieu rural (par exemple Chambre d'Agriculture, Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre de Métiers, Coopérative, Groupement d'entreprises, Syndicat de communes, Association sans but lucratif, etc.) à la condition que leur action, plus thématique, s'inscrive dans une logique de développement d'un territoire local.

Les instructions spécifiques de LEADER II sont le soutien à l'innovation, sa diffusion, sa démonstrativité et sa transférabilité. Son programme fait l'objet d'un financement conjoint de l'État membre et de la Communauté.

La contribution totale des fonds structurels à LEADER pour la période allant de 1994 à 1999 a été estimée à 1 400 millions d'euros aux prix de 1994.

Le Groupe d'Action Locale signifie, *en langage communautaire*, un groupe partenarial d'acteurs locaux, rassemblant dans le cas du territoire Buëch-Durance, 10 EPCI (établissement public de coopération intercommunale), le Conseil Général des Hautes-Alpes, le Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), ainsi que les Chambres consulaires des Hautes-Alpes.

Cette expérience met en évidence deux logiques opposées, celle qui est inscrite dans une tradition française plus administrative et « politique », loi VOYNET sur les Pays, et celle de la Commission européenne.

La démarche LEADER consistant en un projet de développement local mené par les acteurs d'un territoire conduit au principe : un projet pour un territoire et conçoit le devenir d'un territoire par son projet. En effet, les projets LEADER, pour être financés, doivent correspondre à des initiatives émanant directement d'acteurs locaux des micro territoires et non chercher d'abord à compléter des procédures régionales ou départementales mises en place.

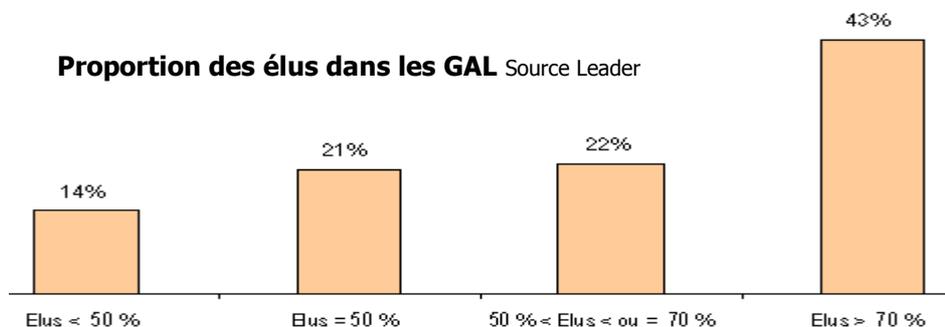
Mais cette expérience même conduit inmanquablement à une réflexion sur la notion d'ingénierie du développement local rural, sur les tâches d'agent « intermittent » du développement et, plus largement, sur des métiers locaux du développement durable qui se cherchent et dont l'émergence se joue et fait question à travers elle.

L'absence dans les documents officiels de toute référence précise aux problématiques du développement durable n'empêche pas aux préoccupations environnementale, culturelle et sociale d'apparaître reliées et de s'introduire dans les choix économiques des animateurs des projets. Il est vrai que le sens de leurs articulations n'est pas encore clairement conceptualisé, mais tel n'est pas l'objet de cette étude de cas précise dont un des intérêts se trouve situé sur un autre terrain : les conditions d'exercice, d'apprentissage, d'approfondissement et d'émergence d'un métier qui pourrait être essentiel à la mise en œuvre du développement durable, l'ingénierie du développement local en territoire rural.

Cette ingénierie est en travail. Sans être tributaire de théories achevées, elle s'investit dans une cause endogène locale d'utilité sociale et offre une démarche pilote pour produire localement du lien social, valoriser globalement les ressources locales, préserver les milieux naturels et les équilibres démographiques, refonder, au sein de territoires de projets, l'identité des populations, atteintes par les impacts de développements non durables passés.

Nous avons privilégié, dans ce témoignage direct, le point de vue de la dynamique des acteurs de terrain en travail.

Mais il faut faire remarquer que la composition du groupe partenarial, en charge du projet territorial, et dont un des rédacteurs de cette contribution était son coordinateur, n'intègre pas directement associations ou représentants professionnels. Mais c'est une réalité généralisée à nombre de GAL constitués, peu accessibles aux particuliers, aux associations et aux entreprises et portés par des élus en quête d'abord d'une aubaine et d'un guichet.



Les programmes à venir financés par l'Union européenne (LEADER⁺) exigent la présence paritaire de collectivités publiques et de structures associatives et professionnelles privées.

Par ailleurs, il faut ajouter que les communes du Buëch-Durance ne sont pas directement présentes dans le GAL, si ce n'est au travers des EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) auxquels elles participent. Le projet de développement du G.A.L a été élaboré par un ensemble de structures publiques : les 8 communautés de communes et les deux districts du territoire, ainsi que le Conseil Général des Hautes-Alpes. Ossature du G.A.L, ces structures ont divers partenaires : l'État, la préfecture et les services de l'État, les Chambres consulaires, en particulier la Chambre d'Agriculture départementale à laquelle un animateur a été rattaché et le Conseil Régional. Son coordonnateur, embauché en juin 1997, est arrivé alors que le programme était déjà défini et la candidature du territoire à LEADER actée.

- III -

LEADER II BUËCH-DURANCE ET LOI VOYNET SUR LES PAYS - CHRONIQUE D'UN ÉLAN RATÉ -

3.1. Le GAL Buëch-Durance et ses spécificités

L'énoncé du problème était ambitieux, très alléchant même pour qui s'intéresse aux dynamiques de développement local ; à savoir : regrouper dans une volonté de « communauté d'intérêt », les 84 communes (et leurs 10 EPCI) d'un territoire rural de moyenne montagne (ex. zone 5b), reconnu comme relativement homogène face au « mal développement » et exploiter au mieux les moyens, sans précédent à cette échelle territoriale, d'un PIC LEADER II, ceci pour :

- apprendre à se connaître et réfléchir sur les moyens de travailler ensemble,
- identifier les principaux verrous au développement communs aux 10 EPCI,
- convenir d'une stratégie opérationnelle traduite en un programme quinquennal d'actions,
- mobiliser les moyens humains et financiers pour mener à bien les actions ainsi déclinées,
- animer le territoire, créer du lien social, créer des synergies, favoriser un travail de ré-appropriation locale,
- conseiller, aider, expérimenter, réaliser, transmettre,
- suivre, évaluer, communiquer, anticiper, se projeter, jouer l'effet levier...

3.2. Le choix d'un dispositif d'ingénierie humaine comme porteur de dynamisme

Partant d'un territoire rural sans expérience d'un travail commun en continu et d'une réflexion à son échelle, le choix courageux et innovant, a été de miser sur la mise en place d'un véritable maillage thématique et géographique du territoire en matière d'ingénierie de développement, dispositif au service des forces vives de ce territoire (collectivités, associations, entreprises, personnes individuelles...), de façon à faire émerger une

dynamique, un élan, l'envie de réussir en commun et d'enrayer la spirale de la déprise, à travers la concrétisation d'un plan d'actions volontaristes et, en certains points, innovantes.

3.3. De la mobilisation à l'émergence de projets

Considérant le territoire LEADER II ainsi constitué comme un espace de mobilisation, le premier travail a été en effet, après recrutement sans précédent d'une équipe de 13 chargés de mission (balayant divers champs de l'économique, du social et du culturel : aide à la création et au financement d'entreprises (Très Petites Entreprises -TPE- rurales), développements touristique et agricole, valorisation du patrimoine (bâti, ethnographique, archéologique, environnemental), soutien aux acteurs culturels et socio-éducatifs), véritable « force de frappe » du développement, chacun d'entre eux répondant à une double compétence (thématique + culture du développement), de reprendre l'écheveau pré-programmatique voulu et conçu par les collectivités dans le cadre de la convention cadre LEADER II pour aller la « frotter au terrain » et à ses attentes, revenir, dans une logique ascendante, à la source de la matière première des actions à mettre en place.

C'est ainsi qu'est revenu à chaque chargé de mission, par son ancrage au terrain et sa connaissance des acteurs, la tâche de faire remonter les projets en cohérence avec la convention cadre, élaborée comme une charte du territoire.

- Organisation de l'animation du territoire Buech-Durance -

Le territoire n'ayant jamais connu d'animation à l'échelle du territoire du G.A.L, il a été nécessaire d'inventer un mode d'animation adapté à celui-ci et tenant compte de la présence des divers territoires plus petits et de leurs attentes en matière de développement.

Une personne est embauchée, chargée de la coordination générale et dans chaque EPCI, un chargé de mission est recruté et mis à disposition de l'ensemble des EPCI, chacun de ces chargés de mission s'occupant d'un secteur particulier du développement. Chaque EPCI qui le souhaite prend donc à sa charge un recrutement, sur une thématique précise, et met son salarié à disposition de l'ensemble des EPCI du territoire.

Dans les faits, chaque poste est financé par chaque EPCI intéressé, au prorata de sa richesse fiscale et de sa population. Les EPCI n'ont pas tous souhaité travailler sur les mêmes thèmes. Un montage financier leur permet ainsi de ne participer financièrement qu'à l'animation des thèmes qui les intéressent. Le chargé de mission sur un thème donné n'intervient que sur le territoire des EPCI intéressés par le secteur dont il est chargé.

L'objectif initial portait sur 15 ou 16 recrutements. Certains thèmes ont été regroupés de façon à réduire les besoins à 13 embauches (pas forcément à temps plein). Les différents thèmes d'intervention sont les suivants : l'économie et les entreprises, les randonnées, les actions agricoles, les écomusées, l'archéologie, la culture, la gestion des déchets ménagers, la valorisation du patrimoine local, la capacité d'accueil (logement, habitat), le contrat de rivière du Buëch et la coordination générale.

Trois domaines ont été reconnus comme communs à tous les territoires : la coordination générale, le thème « capacité d'accueil » et le thème « culture et communication ». Tous les EPCI participent donc au financement de leur animation. Le troisième volet « valorisation des ressources locales » a été axé sur plusieurs grands thèmes.

3.4. Une intrusion hâtive de la loi VOYNET

Le Programme d'Intérêt Communautaire LEADER II apparaissait comme :

- Une couveuse de territoires :

. La moitié des territoires bénéficiaires de LEADER II existait comme territoires de développement avant l'arrivée du programme. Il s'agissait généralement du territoire d'une structure intercommunale (Communauté de Communes, SIVOM, Syndicat mixte) ou de celui d'une Association de développement.

. L'autre moitié des territoires a été créée par regroupement de collectivités locales, extension ou réduction de territoires existants à l'occasion de LEADER II. Les associations de développement porteuses de GAL existaient, souvent, avant LEADER II (68 %). Elles portaient un Pays d'Accueil, un Pays d'Art et d'Histoire, un contrat régional, etc. Généralement, les élus y sont fréquemment et très largement majoritaires (voir supra, graphique fin section II). Néanmoins ...

- Libératrice d'énergies nouvelles :

... Les porteurs de projets se diversifient : si LEADER II a bénéficié d'abord aux porteurs de projets publics et collectifs, puisque dans 40 % des GAL, plus de 75 % des projets sont publics, et dans 18 % la proportion est entre 50 % et 75 %, néanmoins 42 % des GAL ont mené une majorité de projets privés (source : LEADER II).

- Et surtout génératrice de partenariat :

. Les porteurs de projets citaient comme critère des opérations les plus significatives : le partenariat qu'elles ont suscité.

D'un espace de mobilisation, le territoire LEADER II s'est peu à peu construit, révélé puis... affirmé comme un territoire de projets en émergence, prémisses du projet de territoire sous-tendu par la Loi VOYNET de 1999.

Tous les espoirs étaient donc autorisés... jusqu'à «l'intrusion» un peu hâtive et précoce de cette même Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, dite loi VOYNET) dans les travaux du GAL, alors laborieux et fragiles, précurseurs pour certains mais insuffisamment avancés et mûrs pour conforter l'idée même d'une démarche LEADER préparant le terrain d'une logique de Pays à son échelle...

Le recul sur l'action n'étant alors pas encore possible, la mesure des effets ne pouvait à plus forte raison s'opérer, laissant entendre aux élus locaux que le temps était revenu de se (re)concentrer sur leurs propres « chapelles » (intercommunales et/ou politiques), au mépris du travail fraîchement initié par LEADER II.

3.5. Mariage de raison et désillusion

Le G.A.L est doté d'un partenariat décisionnel à la différence de celui des Conseils de développement des pays qui ont un rôle consultatif.

Dès lors, une évidence s'est peu à peu imposée : le territoire LEADER II Buech-Durance n'était que le fruit d'un mariage de raison (de plus), opportuniste et ponctuel, les sirènes des Pays ayant tôt fait de mettre à mal l'édifice hésitant et naissant d'un projet qui pourtant avait du souffle... en proposant de sortir des sentiers battus, s'attacher à un territoire (presque) homogène et en construction (qui incitait pour une fois à s'affranchir des découpages administratifs et des clivages partisans), parvenir à une plate-forme d'accord politique, issue d'une concertation la plus large, tenter l'expérimentation, l'innovation, parier sur des expériences pilotes, être un laboratoire de projets pour l'avenir, autoriser la prise de risque et la possibilité de se tromper, tracer les voies de l'espoir et du regain...

En vain, la démarche intégrée de Buëch-Durance fut battue en brèche devant les promesses (?) de la Loi VOYNET et la reconnaissance forcée d'entités territoriales polarisées, en contradiction notable avec les objectifs du Programme d'Intérêt Communautaire (PIC), LEADER II, conçu pour stimuler un développement local, rural, endogène.

Poussées au pas de charge par le Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur -PACA (et avec la complicité de l'État), ces nouvelles entités -aux périmètres bien vite décrétés- se sont imposées dans les esprits politiques comme l'émergence de nouvelles « baronnies », découpages providentiels pour de nouveaux enjeux de pouvoirs, terrains de jeu propices à de nouvelles joutes politiques pré électorales.

Mais au profit de quelle logique de développement, si ce n'est celle implicite de recentraliser au niveau des arrondissements ? Comme quoi, il s'avère une fois de plus que l'Administration (et les élus) sont toujours plus à l'aise lorsqu'il s'agit de raisonner selon les mêmes schémas mentaux et organisations séculaires, en ramenant tout à ce que l'on connaît et maîtrise, plutôt que de suivre les voies différentes, suggérées voire audacieuses et soutenues en l'occurrence par l'Union Européenne à travers LEADER II...

- Territoire de projets ou projet de territoire ? -

Extrait de l'article 25 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT).

« Dès que le ou les représentants de l'État dans la ou les régions concernées ont arrêté le périmètre d'étude du pays, les communes, ainsi que leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, élaborent en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressées une charte de pays, en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement, notamment en matière touristique ».

Cette charte est destinée à fédérer des acteurs autour d'un **projet de territoire** décidé en l'absence des plus nombreux d'entre eux, elle est élaborée hors de tout **territoire de projet** commun de développement durable (le tourisme ?) et mise au point en considérant la plus grande partie des «forces vives» comme de simples conseillers (des princes ?... nouvelle gouvernance du développement durable ?).

En effet : La charte est adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement

économique. Après la reconnaissance du territoire en périmètre d'étude de pays, les communes ou groupements de communes doivent prévoir les modalités d'association du conseil de développement, composée de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.

Le Conseil de développement est consultatif, le partenariat, « la nouvelle gouvernance », n'est donc ni de décision, ni de conception.

La charte ne peut donc être génératrice de mobilisation collective lors de sa phase d'élaboration ou lors de sa révision.

La LOADT ne favorise pas l'implication de toutes les composantes d'une société locale ni ne décroïsonne les univers sociaux, ni n'établit de nouvelles relations entre les institutions et les hommes, ni ne révèle l'interdépendance des nombreuses problématiques locales.

Pour faire court :

À l'échelle d'un territoire, une meilleure gouvernance passerait par une mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne : territoire de projets.

La mise en réseau des acteurs du développement local devrait se réaliser par le partage des informations et des expertises de chaque partenaire avec pour chacun d'eux une part d'autonomie décisionnelle dans ses choix stratégiques.

Il ne suffit plus de construire du lien social. La fracture est aussi entre l'establishment institutionnel et les énergies civiles, individuelles ou associatives. La question est d'importance car faire face au mondial, est-ce admettre de pouvoir réduire, occulter, l'expression de ses micro-initiatives locales qui font le développement local et qui tissent la trame d'un local qui suggérerait un autre mondial ?

3.6. Le GAL du Buech Durance est mort. Que restera-t-il des 3,5 M € de financements publics injectés pour un territoire en projet ?

Le GAL est allé à son terme mais est mort en janvier 2002 avec le bouclage des opérations. Il a néanmoins produit des fruits.

Une évaluation intermédiaire a pu démontrer la pertinence de son approche et de sa méthode. L'évaluation finale, dite « ex post », dit le degré de réussite, la portée autant que le devenir de cette dynamique...

Mais à l'évidence, le vent a tourné au profit à nouveau de logiques plus locales. L'expérience d'un territoire unitaire et solidaire de 10 EPCI semble avoir vécu, sacrifiée sur l'autel d'un redécoupage (d'aucuns parleront de « partition ») de celui-ci en groupes de 3 ou 4 EPCI. Ces nouvelles alliances, contraintes dans l'urgence de s'entendre et de se définir de nouvelles cohérences, entendent se poser à leur tour en territoires pertinents face aux nouvelles procédures régionales (les « Contrats montagne »), censées préfigurer les dits Pays de la Loi VOYNET.

Ainsi, la question qui vient à l'esprit est la pérennité qui sera donnée à cette recomposition, cette nouvelle donne territoriale.

À ce titre, il sera intéressant d'analyser les résultats des territoires retenus à l'issue de l'appel à projets consacré au Programme d'intervention communautaire LEADER+ de la nouvelle génération...

Quoi qu'il advienne, l'espoir qui doit perdurer aujourd'hui, est bel bien que tout le travail entrepris par LEADER II et les financements injectés sur le territoire, 3,5 millions d'euros, ne restent pas vains. Car finalement, au-delà des

découpages territoriaux, ce qui prime ne doit-il pas demeurer la logique de projet, la légitimité de l'action ? Gageons qu'elles auront le dernier mot.

Territoire, un avenir tracé ?

L'ingénierie et les pratiques LEADER II seraient moins éphémères que les territoires et les structures...

Peu de G.A.L. sont vraiment très incertains sur l'après LEADER II. Beaucoup de territoires sont déjà engagés (24 %) ou envisagent (46 %) une démarche-Pays.

Les G.A.L. sont très optimistes pour l'avenir du partenariat initié : 67 % les voient se pérenniser quel que soit le prochain dispositif, 21% les voient évoluer, 12 % des G.A.L. sont incertains sur leur maintien.

Plus des 2/3 des postes d'agents de développement se maintiendraient (en l'état ou en évoluant).

L'apport principal de LEADER II pour ces territoires seraient le décloisonnement interne, le coup d'accélérateur à la démarche ascendante et au partenariat G.A.L., et externe, par la mise en réseaux et les premiers succès de la coopération transnationale.

Résultats d'enquêtes LEADER II - 2000

3.7. Le devenir des emplois et des missions LEADER II ?

Que sont devenus les 13 postes (soit 12 emplois à temps plein) créés par LEADER II ? ... sachant que le poste de coordinateur général du programme, calibré pour couvrir les périodes de programmation puis d'engagement des actions, s'est éteint logiquement avec l'arrêt des financements LEADER II et avec le bouclage administratif, technique et financier des opérations, soit le 31/12/2001 :

- Les deux postes de « développement économique » sont pérennisés dans leur structure respective, car la dynamique était installée, l'aide (assistance, conseil) aux porteurs de projets de création-reprise-développement de très petites entreprises rurales prenant de l'ampleur et ayant des résultats ;

- Le poste de « valorisation des ressources financières », en lien direct avec les deux postes précédents, est pérennisé, à la faveur de la mise en place d'un club d'investisseurs CIGALES (Clubs d'Investisseurs pour une Gestion Alternative et Locale de l'Épargne Solidaire) sur le territoire et de la dynamisation d'un Espace rural emploi formation, cantonal (résultant du travail d'émergence et de mise en réseau et cohérence de LEADER II sur le secteur) ;

- Le poste de « développement et structuration des activités de randonnée » s'est d'ores et déjà traduit d'une part par la création d'un Syndicat mixte intercommunautaire des activités de randonnée et la mise en place d'un emploi jeune, et d'autre part par le regroupement de 6 Offices de tourisme de la vallée et la création d'une association (+site Web) « Buëch.com » en charge de leurs promotion et communication et devant déboucher sur la création prochaine d'un poste de directeur ;

- Le poste de « valorisation de l'eau » a évolué vers la création d'un Syndicat mixte de gestion de la ressource en eau et la création d'un poste de «technicien rivière» sur 7 ans, sur financements spécifiques ;

- Le poste de « valorisation des déchets ménagers » aura permis notamment la signature de plusieurs contrats avec Eco-emballage, la formation et la mise en place de postes « d'Eco-ambassadeurs » sur le territoire (emplois-jeunes) ; la chargée de mission n'ayant pas vu son poste reconduit, a entrepris des démarches d'installation en libéral (consultance) ;

- Le poste de « développement agricole », déjà intégré à la Chambre d'Agriculture des Hautes Alpes, a été pérennisé sous la forme d'une mission de « conseil » aux petites régions ;

- Le pôle culturel, patrimonial et communication du programme LEADER II, qui regroupe 5 missions, fait les frais du découpage territorial en cours, lequel interfère directement sur le champ d'action territoriale de ces missions-actions (en résumé, le bassin versant du Buëch), défaisant de fait la cohérence construite ;

- Le poste « d'animation et de dynamisation des acteurs et actions culturelles », immatériel par excellence (quoiqu'ayant favorisé notamment l'équipement informatique multimédia de 10 bibliothèques), n'est plus perçu, semble-t-il, aujourd'hui comme un objectif prioritaire dans les nouvelles stratégies de développement, au moment même où l'État commence enfin à vouloir intégrer un volet culturel dans les mesures en faveur de la décentralisation, dans sa réflexion autour des nouveaux « schémas de services collectifs culturels » et de la « charte des missions de services publics » ; poste oublié alors qu'il s'appuyait sur un bon bilan et que la dynamique figurait initialement parmi les axes importants du programme...

- Les deux postes attachés à la « coordination scientifique du montage de l'Écomusée des Pays du Buëch » sont dans le cas de figure d'un projet déjà ancien (12 ans) auquel LEADER aura permis de franchir un palier (animation, collection); son avenir, l'ouverture au public, nécessitait le maintien et le développement d'un management culturel dynamique... Aussi, des moyens avaient été sollicités auprès du Pacte territorial pour l'emploi sur la zone, seule procédure actuelle à garantir l'entité territoriale Buëch (un ensemble beaucoup plus vaste = Comité de Bassin d'Emploi Dévoluy-Drac-Buëch-Durance...);

- Les deux postes, « valorisation du patrimoine archéologique » d'une part, et « valorisation du petit patrimoine local non protégé » d'autre part, étaient tributaires des mêmes moyens pérennes à débloquer pour atteindre leurs objectifs, que l'on peut résumer ainsi : inscrire dans la durée ces actions de valorisation pour éviter l'effet « feu de paille » (sensibilisation, communication, actions pédagogiques (scolaires...), formation (artisans, maîtres d'œuvre...), investissements (travaux dans les communes), montage de projets touristiques (classes de découverte, spectacles, événementiels...), programme de fouille...);

- Le poste de « valorisation du patrimoine bâti (habitat-logement) » a abouti à la mise en place d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) sur plusieurs EPCI, permettant le cas échéant la pérennisation à moyen terme du poste de chargé de mission (hypothèse à confirmer).

3.8. Le développement local durable métiers atypiques ?

Les emplois en question sont des moyens mis au service de la cause du développement que l'on espère durable d'un territoire en difficulté. La question de leur devenir était d'abord subordonnée au devenir même de la dynamique qui les sous tendait.

Or le cap n'est plus le même, les élus d'hier, si fiers d'embaucher, sont désormais étrangement absents pour trouver les solutions... et assumer des inconséquences. Mais la question de cet avenir est également articulée à la nature même de ces emplois dépourvus de nom, de statut officiel et de reconnaissance institutionnelle.

Aussi, il faut approfondir les spécificités d'un métier atypique, le métier d'ingénierie sociale du développement, résultante directe d'une décentralisation que chacun reconnaît inachevée, ce métier qui, paradoxalement, pourrait appartenir à la maigre typologie des métiers du développement local durable en raison même de pratiques politiques plus portées par un développement descendant, forcément aléatoire et versatile.

- IV -

**POUR LA RECONNAISSANCE D'UN VRAI MÉTIER
ET D'UN VRAI STATUT, CELUI DE « DÉVELOPPEUR »**

4.1. Le malaise des collectivités territoriales face à la nécessité du développement local

Les chargés de mission sont des contractuels, la plupart du temps « assimilés cadre A » de la Fonction publique territoriale, que recrutent les collectivités pour faire du développement local, mettre en musique un projet politique. Leurs formations sont très variables : développement local, archéologie, communication, ethnologie, géographie, environnement.

Il semblerait que le recours massif, que l'on observe de plus en plus, à des agents contractuels révèle un profond malaise de la part des collectivités territoriales, qui semblent ne pas se sentir « aptes à » impulser du développement local et se déchargent bien souvent sur ... :

- ces « intermittents (ou mercenaires) du développement local »,
- des associations de droit privé gestionnaires de fonds publics (détournant la loi 1901),
- des bureaux d'études privés, pas uniquement sur des programmes d'investissement mais aussi sur l'animation de projets, l'assistance aux maîtres d'ouvrage, l'aide à la décision....

On reviendra en fin de propos sur ce qui semble être une des raisons de cette situation et sur les solutions à envisager.

4.2. Le métier de développeur : un COMPORTEMENT et une approche spécifiques

Que signifie ÊTRE DÉVELOPPEUR ? Quelles sont les aptitudes exigées du cadre acteur du développement ou de l'agent de développement ?

C'est d'abord une question d'état d'esprit. C'est un métier à part entière, qui ne se décrète pas. Immédiatement, cela renvoie à la nature du recrutement et au-delà, à la formation !

Être développeur, c'est se placer d'abord en attitude d'écoute de réceptivité vis-à-vis de l'environnement dans lequel on est amené à travailler, se positionner en tant qu'agent « producteur de développement ».

Se poser la question du rôle et du positionnement du cadre face aux enjeux du développement, c'est implicitement reconnaître la nécessité de faire évoluer les choses, les mentalités, l'appréhension de la problématique du développement local dans son ensemble, par une fonction publique territoriale qui n'y est peut-être pas toujours (ou encore) prête, ni formée...

Or, d'aucun témoigne d'une attente sociale s'exprimant de plus en plus fortement sur le terrain, justifiée/encouragée par un processus de décentralisation censé redonner espoir. Processus, quoique imparfait et non abouti, qui s'accroît globalement, et signifie des champs d'intervention de plus en plus vastes (où la transversalité s'avère fondamentale !) et nécessite de fait

des compétences sans cesse élargies de la part des dirigeants ... comme des élus.

Le développement local implique la mise en réseau, de créer des synergies, d'œuvrer au rapprochement des méthodes de travail à travers la définition et le respect d'objectifs communs. C'est une question d'ouverture et d'approche globale.

À ce titre, on peut revenir à l'expérience menée actuellement sur le territoire Buëch-Durance, de la mise en œuvre du « contrat rivière » (cité plus haut), procédure de développement global de l'ensemble d'un bassin versant et de vie, illustrant bien l'impérieuse nécessité et l'exigence d'un travail en partenariat étroit entre les services déconcentrés de l'État (Direction Départementale de l'Équipement -DDE-, DDAF, Préfecture), l'Agence de l'eau, la DIREN, la région, le conseil général, les collectivités locales et enfin les usagers, associatifs et privés, concernés par ce cours d'eau, à cheval sur deux régions, trois départements et 56 communes...

Ce travail n'est rendu possible qu'à la seule condition que tout le monde s'accorde sur la finalité d'une telle opération et sur les moyens d'y parvenir... Le métier de développeur local prend ici toute sa dimension, dès lors qu'on lui demande de faire travailler ensemble toutes ces personnes d'horizons divers, en permettant à chacune de rester dans son rôle et de jouer sa partie avec les autres, en complémentarité.

Le métier de développeur signifie agir en prospective et implique d'observer, pour agir sur eux, tous les paramètres constitutifs du développement local. Il s'agit bien de travailler au devenir d'un territoire, en soutenant les trois piliers essentiels et nécessairement associés que sont l'économique, le culturel et le social. Le développement local, c'est primordial, se construit sur la base d'un mouvement horizontal et ascendant, à partir de l'expression du terrain, d'une volonté locale et d'un projet politique global qu'il convient d'entendre, de traduire, d'optimiser, de valoriser, mettant en mouvement tout un faisceau d'actions pour y répondre.

- Priorités du programme LEADER I -

Le développement des activités économiques du territoire autour de :

- la valorisation des ressources locales,
- la mise en valeur du patrimoine avec des préoccupations environnementales nettes,
- la lutte contre la dévitalisation et la déprise sous toutes ses formes, par le renforcement de l'attractivité du territoire et la valorisation d'une image positive.

- Priorités supplémentaires du programme LEADER II -

- la création d'emplois,
- les services de proximité (soutien à la petite enfance, aux personnes âgées, à une population en voie d'exclusion, à des publics en difficulté, amélioration des transports pour des zones de très faibles densité de population).

4.3. Le métier de développeur : un rôle d'INTERFACE entre le politique, l'administratif mais aussi et surtout le citoyen

Le cadre développeur est en effet au cœur des relations entre les différents acteurs du territoire, politiques et socio-économiques. Il est le maître d'œuvre d'une stratégie politique dont les faiblesses sont malheureusement parfois d'être éphémères, trop liée à la durée des mandats de ceux qui les gouvernent, n'offrant de fait que rarement perspective au-delà des 5/6 ans et pérennité....

Nous en mesurons aujourd'hui toute l'acuité dans le territoire Buëch-Durance.

Le développeur est donc à l'interface, c'est-à-dire tout à la fois « fédérateur-catalyseur-facilitateur-médiateur-animateur-coordonateur-gestionnaire » ... :

FÉDÉRATEUR des hommes et des idées: il rencontre, écoute, rapproche, met en relation ;

CATALYSEUR des énergies et des volontés : il repère le projet émis ou potentiel, diagnostique, analyse, met en relief... ;

FACILITATEUR réglant les problèmes administratifs et techniques, aidant à la formulation d'un projet, vérifiant son adéquation avec les critères d'éligibilité fixés ;

MÉDIATEUR en tant qu'homme de communication, expliquant, aplanissant les conflits, à la recherche du consensus autour d'un projet : il négocie, argumente, fait œuvre de diplomatie...;

ANIMATEUR du tissu local, économique, socio-associatif, présent sur le terrain, à l'écoute, aussi bien homme d'analyse que de synthèse, capable de donner du sens et de la cohérence, dynamise, stimule... ;

COORDINATEUR de tous (services, élus...) et notamment de la ressource humaine (lorsqu'une équipe se trouve en charge du pilotage d'un programme de développement) ;

GESTIONNAIRE et comptable de l'utilisation des fonds publics.

En définitive, c'est un HOMME ORCHESTRE (qu'il soit chef ou non !), qui, à la croisée des chemins, dynamise les relations, tire les ficelles, gère des calendriers, tient les échéances.

4.4. Le Développement local : une MÉTHODE pour créer du lien au service du développement local global intégré et non pas au service d'un développement « bocal »

Le cadre agent de développement est porteur de méthode(s) de travail au service du développement local global, intégré, d'un territoire donné à n'importe quelle échelle, dans le strict respect de l'intérêt général, communément partagé et admis (un bon projet privé ne sert par nécessairement l'intérêt général !).

À partir de l'expression du projet politique, le développeur intervient à la base même de la structuration et de l'organisation d'un dispositif complexe, d'où pourra naître le développement (le succès est loin d'être garanti), passant par l'enchaînement des étapes suivantes :

- une large concertation,
- la mobilisation des acteurs (le territoire comme « espace de mobilisation », d'où le « maillage du territoire »...),
- la réalisation d'un diagnostic de ce territoire (établissant notamment les forces-atouts et faiblesses-verrous au développement) : c'est le stade de l'expertise,
- la définition d'une stratégie de développement et de ses priorités,
- la définition d'objectifs (concourant à la finalité du projet),
- la déclinaison en actions et leur mise en œuvre (par l'émergence de projets à géométrie variable),
- la réalisation, le suivi des actions-projets,
- l'évaluation (mesure de l'efficacité, de l'efficience, de l'impact, des effets attendus et ceux induits, de l'effet levier...).

Ces éléments de méthode constituent a minima la « feuille de route » du professionnel du développement local, nécessitant, par des « aller-retour » fréquents et réguliers, une validation par étapes auprès du terrain et du personnel politique.

À ce prix sera alors envisageable un développement le plus endogène possible du territoire, c'est-à-dire voulu, choisi et géré (ou plutôt « cogéré ») par le local, ou bien, à défaut - ayant compris et identifié les causes du déclin, de la déprise...-, la mise en œuvre de solutions visant à enrayer le processus déstructurant, en vue d'un avenir que l'on espère mieux maîtriser... et meilleur. Attention toutefois au risque classique du « développement *bocal* », synonyme de fermeture et de repli identitaire.

Voilà comment on pourrait dépeindre le rôle et le positionnement du cadre développeur, dans le contexte actuel du développement local.

En résumé, l'exigence et la particularité du métier pousseraient à mettre en avant les notions suivantes comme guide de l'action au quotidien :

- connaissance et imprégnation du territoire et de ses composantes géographiques, humaines, socio-économiques,
- en faire émerger la quintessence, l'excellence, tout en traitant ses faiblesses,
- chercher à agir sur les différents paramètres du développement ou bien faire le choix de thèmes fédérateurs... sachant que « l'on ne règle pas tout d'un coup ! »,
- produire du développement en tant que territoire laboratoire, champ d'expérimentation pilote...,
- faire œuvre de prospective, se projeter dans le temps,
- créer du lien social et de la réappropriation locale,
- redonner de l'espoir, susciter et libérer les initiatives, les créativité,
- mettre le territoire en mouvement, s'enrichir des expériences vécues ailleurs (transférabilité),
- chercher à innover,
- s'inscrire dans la durée.

Ne serait-t-il pas opportun, en définitive, de se demander s'il n'y a pas de difficulté à concilier une culture administrative - basée sur une organisation pyramidale, verticale et sectorielle, faite de gestion et de management, de rigueur et d'obéissance - à une culture de développement, pluridisciplinaire, horizontale et transversale, ouverte ?

S'il est demandé au cadre dirigeant d'évoluer davantage vers une fonction de développeur, d'acteur moteur du développement, alors sa charge n'en sera que plus considérable, sa maturation et son professionnalisme achevés. La quadrature du cercle en somme...

Il ne nous appartient pas d'apporter des solutions sur la manière d'appréhender la compatibilité des rôles, mais peut-être d'en souligner la nécessité... sans quoi, rapidement le management du développement deviendra l'apanage, la « chasse gardée » du secteur privé, réduisant à l'état de simple « courroie de transmission » et/ou de messenger auprès du politique, le cadre gestionnaire à qui échapperait la conduite « réflexive » du processus de développement.

Mais en disant cela, bien entendu, se pose, en France, la question insidieuse du devenir des développeurs précaires, de ces « mercenaires du développement » qui affluent de nos jours sur le marché du travail, poussés par des formations universitaires paradoxalement de plus en plus nombreuses et pointues (BAC + 5, DESS et DEA), alors que le nombre de postes n'augmente pas.

Aujourd'hui, ces professionnels bien pratiques que l'on appelle à la rescousse, arrivent à se glisser dans les « interstices » résultant de l'application d'une Décentralisation qui s'est arrêtée au milieu de gué... « Flexibles » dans leur emploi (!), ils remplissent des zones de flou, ou « zones grises »..., mais où seront-ils demain ? Continueront-ils à être sacrifiés sur l'autel de l'action (le cas du Buëch-Durance risque d'en être un bon exemple...) ? ou bien obtiendront-ils reconnaissance, statut et pourquoi pas intégration ? Pour l'instant la filière administrative reste invisible...

On voit donc bien qu'en réponse à la question du « profil idéal » du cadre dirigeant, s'impose une constatation éclairante sur la différence d'ordre culturel qui semble séparer indiscutablement les deux approches, ... les deux métiers. Nul doute que la formation des cadres devra à l'avenir en tenir compte, face au contexte très évolutif et vivant des politiques de développement local.

Enfin, il ne peut y avoir de développement local, durable et crédible sans « démocratie participative », où l'habitant acteur est placé au centre. La réussite du projet politique d'un territoire est à ce prix.

- V -

DURABLE NE RIME PAS AVEC INTERMITTENCE...**5.1. Quels sont les enjeux actuels (et à venir) du monde rural ?**

Commençons par un rappel sur la situation actuelle.

La situation est forcément contrastée. D'aucuns se posent aujourd'hui la question du sens des notions de « ruralité et identité rurale »... elles sont encore bien vivaces, même exacerbées parfois au point d'engendrer et de justifier des manifestations de replis ou refuges identitaires, symptomatiques d'une peur de l'autre, d'un refus d'ouverture, de réaction « ethnique »...

D'un point de vue du développement, il peut être souhaitable de vouloir valoriser le « local », au plan touristique notamment, et ses valeurs, son patrimoine, mais il y a un risque à trop le susciter (à titiller de trop la fibre « régionaliste » qui sommeille potentiellement en chaque « territoire »), car on assiste alors très vite à la montée en puissance des « étendards »..., porte ouverte à une certaine « balkanisation » de nos campagnes.

Concernant le territoire Buëch-Durance, l'avenir nous dira si son redécoupage (ou partition) actuel aura été pertinent ...

On oppose encore trop systématiquement le « rural » à l'urbain, alors qu'ils constituent plus que jamais un tout indissociable et complémentaire. Arrêtons de considérer un rural « arriéré » comme l'exutoire, le terrain de jeu d'urbains malades (mais « cultivés ») en mal d'authenticité, le tout entretenant la coupure entre les 2 mondes, voire dressant les deux cultures l'une contre l'autre...

La situation est loin d'être catastrophique, bien des sources d'espoir demeurent. Il faut cependant regretter et s'inquiéter de l'absence de reconnaissance de la spécificité des « zones de montagne » dans le bel ordonnancement des fonds structurels communautaires nouvelle manière...

Certes, l'élargissement de l'Union européenne impose un effort supplémentaire de solidarité et de mutualisation des moyens (ou répartition de la richesse), mais cela ne devrait en aucun cas justifier un tel sacrifice. Une Europe sans montagnes vivantes et en friche serait la pire des choses ! N'oublions pas l'apport inestimable de leurs produits agricoles de qualité, sans parler de l'économie touristique et de la richesse de son environnement qui y sont généralement associées .

5. 2. Les évolutions récentes du rural

Nous avons donc à faire à un monde en profonde mutation, en « regain » même... mais dont le phénomène est à analyser finement, territoire par territoire.

Le positif : Lorsqu'il y a un effort manifeste de réflexion, une volonté d'anticipation et de prise en charge par les locaux, l'initiative LEADER en est sûrement un des meilleurs moyens, on remarque une revitalisation indéniable de certaines zones rurales, imaginatives et créatives en matière d'activités (soutien aux TPE « rurales », pluriactivité, saisonnalité, activités agro-touristiques, expérimentation

de « ferme relais », valorisation de l'épargne local, télétravail, services de proximité et de solidarité (notamment intergénérationnelle) aux personnes...), soucieuses de préserver et de valoriser leurs patrimoines notamment naturel et environnemental, historique et bâti, humain..

Le négatif : Phénomène parfois « trompe l'œil », d'un accroissement purement démographique de bon nombre de communes, devenues villages dortoirs à la dynamique « artificielle », masquant un « déséquilibre structurant » de la communauté villageoise ; en effet, du fait d'une pression foncière exponentielle, mais aussi pour rechercher un « havre de paix », aujourd'hui les gens de la ville sont prêts à accepter des « migrations pendulaires » importantes... d'où une tendance très nette à l'enlaidissement et la banalisation de nos campagnes par leur rurbanisation galopante, « fleurissement » des lotissements à caractère « urbain », greffés sans réflexion et sans ménagement, sans effort d'intégration, aux cœurs historiques et souvent de caractère de nos villages.

Résultats : On est souvent en situation de régression et d'anti-développement. Certes on observe parfois des effets positifs en termes de services non marchands : école, Poste, Mairie, voire transports (mais au prix de combien de batailles homériques contre l'État pour obtenir leur maintien !) ; à l'inverse il est bien plus difficile de créer ou développer les services marchands « structurants » que sont les bar, boulangerie, auberge, épicerie, dépôt de journaux...

- Actions du G.A.L. jugées significatives -

Enquête LEADER II-2000

| | |
|--|--------|
| - Développement touristique, animations culturelles..... | 23,5 % |
| - Gestion de l'espace et valorisation du patrimoine..... | 20,5 % |
| - Services à la population, formation des acteurs locaux..... | 14,0 % |
| - Valorisation de produits et de savoir-faire locaux (agriculture, artisanat.....) | 13,5 % |
| - Animation territoriale, mise en réseau des acteurs locaux..... | 10,0 % |
| - Soutien au développement économique (Emploi, TPE, PME-PMI)..... | 6,5 % |
| - Nouvelles technologies de l'information et de la communication..... | 4,0 % |
| - Diagnostics, études..... | 4,0 % |
| - Coopération transnationale..... | 1,0 % |
| - Divers..... | 3,0 % |

Critères de choix des actions « significatives » dans l'ordre décroissant d'importance en nombre de réponses obtenues auprès des personnes des G.A.L. interrogées : pour le partenariat suscité, pour l'impact sur le territoire (économie, emplois), pour la notoriété gagnée, pour les sommes engagées.

5.3. L'avenir du monde rural

Celui-ci est plus que jamais aux mains des acteurs locaux. D'où un plaidoyer pour les initiatives comme LEADER, pouvant être véritablement au service des volontés locales de développement, agissant en support-accompagnement et non en substitution-assistanat... Certains territoires l'ont bien senti et ont su exploiter LEADER, l'utiliser à bon escient, optimiser ses moyens, tandis que d'autres ont agi plus par opportunité en espérant l'effet d'aubaine, en faisant de lui un outil ponctuel au service d'une structure voire d'un parcours personnel.

Pour Buëch-Durance, LEADER II risque de ne laisser le souvenir que d'une procédure temporelle, « consommée » comme une autre...

- Bilans et chantiers de LEADER II -

- L'élargissement du **partenariat** au niveau du G.A.L
- La **mobilisation** de toutes les catégories d'acteurs locaux
- L'**animation** pérenne des territoires
- La recherche des **structures pérennes** pour porter ces démarches
- L'efficacité dans la **coopération** et la mise en réseaux
- La systématisation et l'enrichissement des pratiques d'**évaluation**.

Ces chantiers mettent en relief le caractère d'étape que représente LEADER II aussi bien pour les territoires de projet que pour les acteurs. Ces derniers ont un rôle fondamental à jouer dans la **territorialisation des politiques publiques**. Les acquis sont nombreux : partenariat, démarche globale, intégrée, mise en réseau. Aujourd'hui, le volet territorial a besoin de cette culture, de ces acquis. Pour certains, autant qu'un laboratoire, LEADER est un catalyseur, un accélérateur de démarches engagées avant lui. Pour d'autres, Il peut être un apprentissage de **développement territorial**.

Source : Rapport d'enquête LEADER II- 2000
Les personnes interrogées sont généralement un technicien (96,7 %) :
animateur, coordinateur du G.A.L, directeur du G.A.L...

La réalité est que LEADER II, dans son esprit et sa philosophie, s'affirme davantage comme une exigence financière et de méthode pour les collectivités qu'une simple « manne providentielle », et impose d'avoir des capacités de réflexion, d'anticipation et de projection, de faire preuve de vision (le rôle d'un élu)...au delà de la temporalité des mandats.

On dit généralement que « on a les élus que l'on mérite », certes, mais... à quand la formation des élus, la définition de leur statut, et plus encore la rationalisation de l'enchevêtrement des découpages administratifs et superpositions de collectivités ?

Le « rapport Mauroy » (cf. <http://www.intercommunalites.com/cooper/document767.htm>) propose, dans ce domaine, certaines avancées, afin que la décentralisation ne reste pas « au milieu du gué ». Donnons enfin aux collectivités locales les moyens d'assumer leurs nouvelles compétences et responsabilités. Que l'on accélère le rythme et le nombre des délégations de compétences des communes vers des EPCI démocratiquement élus (!), car c'est désormais à cet échelon-là (et à cette échelle plus pertinente) que les choses se passent et qu'une politique de développement local s'imagine et s'imprime... dans l'intérêt général.

On n'ose plus parler de supprimer la strate lentement vidée de sens des cantons, qui ne représentent qu'un pouvoir personnifié, baronnies subsistantes d'un autre temps, aux tentations parfois clientélistes et « népotistes ».

Or, les moyens existent, il suffit d'avoir un bon projet de territoire et de sentir et voir juste, savoir s'entourer, travailler en équipe, d'insuffler un peu de « démarche ascendante », une appropriation par le local de son avenir, activer-stimuler la « démocratie participative » (les gens ne sont pas si rudimentaires et ne demandent souvent qu'à contribuer)...

Pour cela, un peu de savoir-faire et surtout du savoir-être auprès des gens peuvent suffire pour susciter l'envie de se prendre en mains (l'argent public au service des contribuables !), cesser de se lamenter, mais travailler et assumer ses choix, être responsable...ne pas subir !

Placer le développement durable des territoires comme une priorité d'État nécessite d'encourager les tâches et les acteurs qui aident la population à le mettre en œuvre sur le terrain.

- VI -

SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS DE TERRAIN TRANSPOSABLES OU MÉTHODOLOGIQUEMENT TRANSFÉRABLES

Pour mettre en œuvre le développement durable à l'échelle locale et faire naître les nouveaux métiers et les nouvelles tâches du développement local durable, l'État devrait poser les bases civiles d'une démarche partenariale décisionnelle et stimuler la création d'instances partenariales locales d'élaboration, d'animation, de suivi et d'ascension des propositions de la société civile.

Le développement durable, qui incite simultanément équité, éco-performance, coopération entre acteurs territoriaux, stratégies globales, intégrées et transversales, mise en synergie des activités, responsabilité sociale des producteurs, initiative, participation et formation de l'acteur local civil, **requiert d'abord plus de liens que de lois ou d'emplois à salarier.**

Le développement des territoires repose sur une démarche fédérative de mobilisation des acteurs privés et publics autour d'un projet d'ensemble qui doit tisser la trame d'un local dessinant le global, un global qu'il intègre certes déjà en lui-même mais toutefois qu'il moulerait aux besoins de ses habitants dont la préservation globale de la biosphère : un développement local durable. La globalisation des économies facilite la globalisation des besoins, des objectifs et des moyens de la durabilité, elle n'empêche ni les solidarités ni les différences.

Le territoire, construction commune des acteurs qui le font vivre, est central dans la durabilité du développement. La territorialisation doit servir à changer les règles, les pratiques, les attitudes et les méthodologies, alimenter le débat civil, faciliter les initiatives citoyennes et construire collectivement des stratégies de la durabilité d'ensemble. L'introduction de pratiques décisionnelles horizontales et fédératives, par projet local partagé, objectifs communs et moyens coordonnés, est incontournable pour parvenir à une gestion économe des ressources, pour répondre à la demande sociale, pour mobiliser les forces vives et pour faire du territoire des territoires de projet et non un simple changement d'échelle, un simple repli sur soi, une adaptation à la mondialisation ou encore moins son alternative.

Les nouvelles activités territoriales et les nouvelles tâches du développement durable demandent, d'abord, pour les plus essentielles d'entre elles, de nouvelles instances de projets : des structures partenariales locales

décisionnelles d'animation et de conception de projets, dotées d'un budget propre et intégrant tous les acteurs civils dont les entreprises et les associations

Les démarches en partenariat territorial ne se réduisent pas à la consultation ou à la concertation. Elles impliquent des changements dans les outils méthodologiques utilisés : dispositif commun de veille, diagnostic partagé, analyse stratégique, comité de pilotage, conventions et partenariats inter-institutionnels, partenariats décisionnels locaux d'animation et de conception de projets, projets élaborés collectivement et mis en œuvre en commun. D'abord et simultanément : de l'ingénierie sociale, une gestion économe des ressources, le partenariat décisionnel et l'équité et non d'un n^{ème} Conseil consultatif, d'une n^{ème} commission d'experts, d'une n^{ème} réunion de concertation ou d'un n^{ème} niveau d'élection (les conseils communautaires).

Il y a donc lieu de concevoir un nouveau mode d'articulation entre société civile et intervention institutionnelle, de moins normer les initiatives des acteurs privés, d'organiser les modalités d'institutionnalisation et de reconnaissance contractuelles par la collectivité publique des structures locales d'initiatives partenariales citoyennes et de pérenniser les structures et l'autonomie décisionnelle des associations territorialisées en leur reconnaissant un statut spécifique dans le champ économique.

Le développement local durable requiert de passer du gouvernement du territoire à sa gouvernance et de préférer une approche plurale et interactive du pouvoir à une construction institutionnelle de la décision :

- poursuivre et renforcer la territorialisation des politiques publiques,
- organiser des lieux transversaux d'échange, d'information et de formation des acteurs civils et des élus,
- reconnaître la spécificité et la nécessité de l'ingénierie de projet au service du développement durable des territoires - aboutir à un référentiel des métiers de « développeurs »,
- penser à l'insertion «durable» de ces métiers dans les dynamiques du développement durable : labellisation des formations, définition filière administrative ou technique ?, nouvelle approche du statut de contractuel, « intégré », « assimilé » ou prestataire extérieur ?
- accélérer la « révolution culturelle » nécessaire au sein de l'État, visant à modifier son appréhension du développement intégré et ses méthodes : sectorielle et verticale, l'approche doit davantage devenir aujourd'hui globale et transversale,
- accélérer la Décentralisation au service d'un développement durable plus local : compétences, moyens financiers, capacité de décisions, responsabilisation politique, réappropriation locale, dynamisation de la démocratie participative..., par la création d'instances locales d'élaboration, de contrôle et d'ascension des propositions de la société civile,
- poser les bases d'une démarche partenariale décisionnelle et conceptuelle qui devraient s'inspirer des expériences des programmes européens LEADER avec des structures locales inter partenariales décisionnelles, chargées de concevoir, d'élaborer, d'animer de manière pluridisciplinaire et interactive des projets partagés sur des objectifs communs. Employeuses d'un type nouveau, créatrices des nouveaux métiers de liaisons

du développement durable, ces dernières sont la seule voie pour parvenir à réunir les conditions d'efficacité du développement local durable, de redonner crédit et sens à l'intérêt général et de faire renaître confiance dans une action d'intérêt public fondée sur la pleine participation de tous les acteurs locaux,

- renforcer le rôle de « régulation » de l'État (et de « veille ») auprès des collectivités territoriales et locales, visant à garantir une meilleure articulation et lisibilité des procédures, dispositifs et/ou programmes, tant communautaires, nationaux, régionaux que départementaux, initiés en faveur des politiques de développement durable (et impliquant des attitudes de : anticipation-projection, planification, prospective, recherche de complémentarités, évaluation et mesure des effets et impacts, correction, ajustement, observation, transmission-transférabilité)... afin que tout responsable, à quelque échelon que ce soit, soit comptable de ses décisions et conséquent dans ses actes.

BIBLIOGRAPHIE

DAYAN L. et alii., 2003, « Technologies, marchés et développement local durable », *in Ce que veut dire Développement durable*, Regards Croisés-Avis d'experts, Éditions d'Organisations, Paris.

JOYAL A., 2002, *Comment stimuler l'économie des régions en difficulté ?*, Les Presses de l'Université Laval et l' IQRC.

LOINGER G., NEMERY J.C., sous la direction de, 1997, *Construire la dynamique des territoires... Acteurs, institutions, citoyenneté active*, L'Harmattan, Paris, 287 pages.

CRAPS-CURAPP, 1999, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Presses universitaires de France (PUF), Paris, 424 pages.

GREFFE X., 2002, *Le développement local*, DATAR, Bibliothèque des Territoires, 200 pages.

JAYET J.F., PUIG J.P., THISSE H., 1996, « Enjeux économiques de l'organisation du territoire », *Revue d'Économie Politique*, n° 106.

DAVEZIES L., 2000, « L'hétérogénéité locale des enjeux du développement local », *Annales de la Recherche Urbaine*, printemps.

DAYAN L., sous la direction de, 2002, *Modélisation, contenu qualitatif du travail et marché locaux de l'emploi du développement durable*, 7 études de cas. MATE n° 99118 (Ministère de l'Écologie et du développement durable) & Prog. de recherche CEE n° 21 (Ministère de l'Emploi).

DUPUYS C., BURMEISTER A., sous la direction de, 2003, *Les nouveaux enjeux de la proximité* La Documentation Française, Paris, 134 pages.

KRUGMAN P., 1998, *La mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte.

Organisation et Territoires, 2002, Volume 11, n° 1.

STORPER M., 1997, *The Regional World : Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New-York, 338 pages.

NEMERY J.C., sous la direction de, 2001, *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France dans l'Union européenne ?*, L'Harmattan, Paris, 311 pages.

Acteurs, Pratiques, Recherches Européennes et Internationales pour la Soutenabilité : <http://www.apreis.org>

Les Echos du développement : <http://www.developpement-local.com>

Leader+ : http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_fr.htm